DDTC
Sets the Standards and Beyond

DDTC 17th Anniversary
Reinforcing Tax Philosophy
and Elevating Values

PERTAPSI

KONSEP DASAR PAJAK:
BERDASARKAN PERSPEKTIF INTERNASIONAL

Darussalam, Danny Septriadi, dan Atika Ritmelina Marhani

Cetakan Kedua, November 2024

“Salah satu perpustakaan pajak terlengkap di Indonesia.”

Scan QR berikut untuk melihat lebih dari 4.600 koleksi buku perpajakan dari penerbit dan penulis terkemuka di dunia

library.ddtc.co.id

KONSEP DASAR PAJAK:
BERDASARKAN PERSPEKTIF INTERNASIONAL

Darussalam, Danny Septriadi,
dan Atika Ritmelina Marhani

DDTC
Sets the Standards and Beyond

Konsep Dasar Pajak: Berdasarkan Perspektif Internasional
Darussalam, Danny Septriadi, dan Atika Ritmelina Marhani

ISBN: 978-623-88953-4-2

Koordinator Penerbitan
dan Produksi : Darussalam
Tata Letak : Gallantino Farman
Desain Cover : Ekaputra Septyandhani

Hak Cipta © 2024 Penerbit Danny Darussalam Tax Center Publisher (PT Dimensi Internasional Tax) bekerja sama dengan Perkumpulan Tax Center dan Akademisi Pajak Seluruh Indonesia (PERTAPSI)

Menara DDTC
Jl. Raya Boulevard Barat Blok XC 5-6 No B, Kelapa Gading Barat
Kelapa Gading, Jakarta Utara, DKI Jakarta, 14240 Indonesia
Telp. : +62 21 2938 2700
Fax : +62 21 2938 2699
Website : http://www.ddtc.co.id

Konsep Dasar Pajak: Berdasarkan Perspektif Internasional
Darussalam, Danny Septriadi, dan Atika Ritmelina Marhani
DDTC (PT Dimensi Internasional Tax), Jakarta, 2024
1 jil., 17,6 x 25 cm, 246 halaman

Cetakan:
1. Jakarta, April 2024
2. Jakarta, Cetakan ke-2, November 2024

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA
1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama **3 (tiga) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).**
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama **4 (empat) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).**
3. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama **10 (sepuluh) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan ridho-Nya, buku ini dapat diterbitkan. Sebagai institusi berbasis riset, teknologi, dan ilmu pengetahuan, sejak awal DDTC telah memosisikan diri sebagai mitra masyarakat dan pemerintah dalam mengembangkan literasi pajak.

Untuk dapat mempelajari area pajak yang sangat kompleks dan dinamis diperlukan pemahaman pajak secara **konseptual**. Pemahaman berdasarkan prinsip-prinsip pajak yang baik (***principles of good taxation***) menjadi **fondasi kokoh** untuk mengetahui lebih jauh tentang pajak.

Buku dengan judul **Konsep Dasar Pajak: Berdasarkan Perspektif Internasional** ini disusun berdasarkan **teori** dan **praktik pajak terbaik** yang berlaku di dunia internasional (***international best practices***). Didukung dengan berbagai literatur dari **multidisiplin ilmu**, tanpa membahas kebijakan, hukum, dan administrasi pajak yang berlaku di Indonesia.

Dalam kesempatan ini, kami sebagai editor sekaligus penulis mengucapkan terima kasih kepada penulis dalam berbagai publikasi DDTC, yaitu **B. Bawono Kristiaji**, **Khisi Armaya Dhora**, **Denny Vissaro**, **Riyhan Juli Asyir, Yurike Yuki,** dan para profesional DDTC lainnya yang telah menyumbangkan pemikirannya untuk dituangkan dan dikutip dalam buku ini.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah mendukung penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih yang spesial disampaikan kepada keluarga tercinta penulis yang telah memberikan doa dan dukungan moril dalam proses penyusunan buku ini.

Akhirnya, dengan diterbitkannya buku ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi positif dalam membangun dan mengembangkan dunia pajak di tanah air. Saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca tentunya sangat kami harapkan.

Jakarta, November 2024

Darussalam, Danny Septriadi, dan Atika Ritmelina M.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....iii
Daftar Isi.....v

BAB 1
KONSEP DEFINISI PAJAK

A. Apa Itu Pajak? 2
B. Definisi Pajak: Studi di Beberapa Negara 4
C. Pajak, Kontribusi Jaminan Sosial, dan Retribusi 7
D. Definisi Pajak untuk Tujuan *Tax Ratio* 10
E. Redefinisi Pajak untuk Menjadi Lebih Adil 11
Referensi 14

BAB 2
SEJARAH PAJAK DAN PEMBERONTAKAN

A. Awal Kehadiran Pajak.....18
A.1 Sejarah Pajak di Dunia 18
A.2 Sejarah Pajak dan Pemberontakan 20
B. Sejarah Pajak dan Pembentukan Negara.....22
B.1 Sejarah Pajak dalam *State Building* 23
Referensi.....25

BAB 3
HUKUM, MORAL, DAN PEMBELAJARAN PAJAK

A. Pajak Hasil Proses Demokrasi yang Ditetapkan dengan Undang-undang 28
B. Hukum Pajak sebagai Bagian dari Sistem Hukum.....29
C. Pembatasan Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak.....31
D. Hukum Pajak Material dan Formal 33
E. Perlindungan Subjek Pajak dalam Hukum 34
F. Moral sebagai Ruh Hukum Pajak 38
G. Pajak Merupakan Multidisiplin Ilmu 41
H. Perubahan Paradigma Pembelajaran Pajak 42
Referensi.....46

BAB 4
PRINSIP-PRINSIP PAJAK

A. Keadilan (*Equity*) 51
A.1 Nondiskriminasi 53
A.2 Teori Kompensasi 55
B. Kepastian (*Certainty*) dan Kemudahan (*Convenience*) 57
C. Efisiensi (*Efficiency*) 58
D. Kesederhanaan (*Simplicity*) 59
Referensi 61

BAB 5
FUNGSI-FUNGSI PAJAK

A. Fungsi Anggaran (*Budgetair*) 65
B. Fungsi Mengatur (*Regulerend*) 67
B.1 *Earmarked Taxes* 71
B.2 *Sin Tax* 73
C. Redistribusi Pendapatan 74
C.1 Pajak sebagai Instrumen Fiskal dalam Mengatasi Ketimpangan Ekonomi 77
D. Stabilizer dan Katalisator 78
Referensi 80

BAB 6
PENGELOMPOKAN PAJAK

A. Pajak Pusat dan Daerah 85
A.1 Pajak Pusat 88
A.2 Pajak Daerah 89
A.3 Basis Pajak dan *Tax Sharing* 92
B. Pajak Subjektif dan Objektif 94
C. Pajak Langsung dan Tidak Langsung 95
D. Pajak Berbasis Penghasilan, Konsumsi, dan Kekayaan 97
D.1 Pajak Berbasis Penghasilan 97
D.2 Pajak Berbasis Konsumsi 98
D.3 Pajak Berbasis Kekayaan 98
Referensi 101

BAB 7
KONSEP PENGENAAN, PERHITUNGAN, PENETAPAN, DAN ANGSURAN PAJAK

A. Asas-asas Hak Negara untuk Mengenakan Pajak 105
B. Stelsel atau Sistem Perhitungan Pajak 106
C. Sistem Penetapan Pajak 107
C.1 Sistem *Official Assessment* 108
C.2 Sistem *Self Assessment* 108
C.2.1 Sistem *Self Assessment* yang Efektif 111
D. Sistem Angsuran Pajak 112
D.1 Angsuran Pajak melalui Sistem *Withholding Tax* 112
D.1.1 Keunggulan Sistem *Withholding Tax* 114
D.1.2 Implementasi Sistem *Withholding Tax* 116
D.1.3 Sistem *Withholding Tax*? Atas Penghasilan Usaha, Tepatkah? 117
D.2 Angsuran Pajak melalui Sistem *Estimated Tax Payment* 119
Referensi 121

BAB 8
KONSEP PAJAK PENGHASILAN

A. Sistem Pengenaan Pajak Penghasilan 125
A.1 Karakteristik Sistem *Global Taxation* 128
A.2 Karakteristik Sistem *Schedular Taxation* 129
A.3 *Global vs Schedular Taxation* 130
A.3.1 Kelebihan dan Kekurangan Sistem *Global Taxation* 130
A.3.2 Kelebihan dan Kekurangan Sistem *Schedular Taxation* 132
B. Subjek Pajak Penghasilan 133
B.1 Jenis-Jenis Subjek Pajak Penghasilan 135
B.1.1 Subjek Pajak Orang Pribadi 135
B.1.2 Subjek Pajak Badan 137
C. Objek Pajak Penghasilan 139
C.1 Konsep Penghasilan dalam Konteks Pajak 139
C.1.1 Konsep Sumber (*Source Concept*) 139
C.1.2 Konsep Akresi (*Accreation Concept*) 140
C.1.3 Jenis-jenis Penghasilan 140
D. Biaya Pengurang dan Bukan Pengurang Penghasilan Bruto 144
E. Cara Menghitung Pajak Penghasilan 146
F. Pajak Penghasilan Final 146
F.1 Definisi Pajak Penghasilan Final 148
Referensi 150

BAB 9
ASPEK INTERNASIONAL ATAS PAJAK PENGHASILAN

A. Tujuan Pajak Internasional 156
B. Pajak Berganda 159
C. Sistem Pajak Internasional 163
D. Sistem Pajak *Territorial* dan *Worldwide* 165
D.1 Sistem Pajak *Territorial* 165
D.1.1 Filosofi Sistem Pajak *Territorial* 166
D.2 Sistem Pajak *Worldwide* 168
D.2.1 Filosofi Sistem Pajak *Worldwide* 170
Referensi 172

BAB 10
KONSEP PEMAJAKAN ATAS PERSEROAN DAN ORANG PRIBADI SEBAGAI PEMEGANG SAHAMNYA

A. Sistem Pemajakan atas Perseroan Dikaitkan dengan Orang Pribadi sebagai Pemegang Sahamnya 177
A.1 Sistem Klasikal (*Classical System*) 180
A.2 Sistem Integrasi Penuh (*Full Integration*) 182
A.3 Sistem Integrasi Pajak Perseroan terhadap Laba yang Dibagikan (*Integration of Distributed Profit*) 184
A.3.1 Sistem Dividen Pengurang (*Dividend-Deduction System*) 185
A.3.2 Sistem Pisah Tarif (*Split-Rate System*) 186
A.3.3 Sistem Imputasi (*Imputation System*) 187
A.3.4 Sistem *Schedular Treatmen*t 189
A.3.5 Sistem Pengecualian Dividen (*Dividend-Exclusion System*) 190
Referensi 192

BAB 11
KONSEP PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

A. Terminologi: VAT atau GST? 196
B. Kelebihan-Kelebihan PPN 198
C. Konsep PPN dalam Perdagangan Internasional 202
C.1 Prinsip Netralitas 203
C.2 Prinsip Asal dan Destinasi 205
D. Ruang Lingkup PPN 206
D.1 Transaksi yang Dikenai PPN 206
D.2 Penyerahan yang Dikenai PPN 207
D.3 Transaksi yang Tidak Dikenai PPN 208
E. Lingkup Teritorial PPN 208

F. Pengusaha Kena Pajak 209
F.1 Kualifikasi sebagai PKP 213
F.2 Pengusaha Kecil 213
G. Tarif dalam PPN 216
G.1 Tarif 0% (*Zero Rate*) 220
H. Tren Global PPN 221
Referensi 224

Profil Penulis dan Editor 229

BAB 1
KONSEP DEFINISI PAJAK

"*Taxes are the life-blood of any government, but it cannot be over-emphasized that the blood is taken from the arteries of the taxpayers and, therefore, the transfusion has to be accomplished with the principles of justice and fair play.*"

(Nani Palkhivala, 2004)

Apakah yang dimaksud dengan pajak? Pertanyaan yang sederhana tersebut belum tentu dapat dijawab dengan mudah dan tuntas. Padahal, definisi pajak sejatinya berperan penting bagi negara dan masyarakat.

Dalam **sudut pandang negara atau pemerintah**, definisi pajak akan menjadi panduan dalam desain mobilisasi penerimaan negara, klasifikasi penerimaan, rancangan postur penerimaan dalam anggaran pendapatan dan belanja di suatu negara, serta untuk mengatur tujuan tertentu melalui kebijakan pajak.

Dari **sudut pandang masyarakat**, definisi pajak akan menjadi acuan bagaimana masyarakat akan dikenakan pajak dan sebagai jaminan untuk dikenakan pajak berdasarkan prinsip keadilan dan kepastian. Oleh karena itu, definisi pajak harus memerhatikan **kepentingan** negara dan masyarakat. Dengan demikian, definisi pajak menjadi suatu rumusan awal mengenai **kedudukan** hak dan kewajiban pajak antara negara dan masyarakat dalam suatu **kontrak fiskal**.

Lebih lanjut, definisi pajak juga **berdampak** pada **definisi** *tax ratio*[1], *tax expenditure*[2], serta keselarasannya dengan pengertian pajak sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang dasar (selanjutnya disebut konstitusi).[3]

---

1 ***Tax ratio*** adalah perbandingan antara penerimaan pajak yang dikumpulkan pada suatu masa dengan Produk Domestik Bruto (PDB) di masa yang sama. *Tax ratio* menjadi ukuran yang dianggap memberi gambaran umum atas kondisi pajak di suatu negara. Lihat Redaksi DDTC News, "Memahami Arti Tax Ratio," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/kamus-pajak-memahami-artitax-ratio-9895.

2 OECD mendefinisikan ***tax expenditure*** sebagai transfer sumber daya kepada publik yang dilakukan bukan dengan memberikan bantuan atau belanja langsung (*direct transfer*), melainkan melalui pengurangan kewajiban pajak yang mengacu pada standar pajak yang berlaku. Lihat Darussalam dan B. Bawono Kristiaji, "Tax Expenditure atas Pajak Penghasilan: Rekomendasi Bagi Indonesia," *Tax Law Design and Policy Series* No. 0814 (Juni, 2014).

3 Vince Morabito dan Stephen Barkoczy, "What is a Tax? The Erosion of the Latham Definition," *Revenue Law Journal* Vol. 6(1) (1996): 43-47.

A. Apa Itu Pajak?

Black's Law Dictionary menyatakan bahwa secara sederhana, pajak adalah berbagai kontribusi yang dikenakan oleh pemerintah terhadap masyarakat karena adanya pemanfaatan barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah dengan nama apa pun. Oxford Dictionaries lebih lengkap lagi dalam mendefinisikan pajak. Pajak dianggap sebagai kontribusi wajib terhadap penerimaan negara, yang dipungut oleh pemerintah atas penghasilan orang pribadi dan laba usaha atau dikenakan sebagai tambahan biaya dari sebagian barang, jasa, dan transaksi.

Dalam literatur pajak, Johnson (1913) dalam Jane Frecknall-Hughes memberikan satu definisi pajak sebagai berikut.[4]

> "*A tax is a payment, exacted by authority, from part of the community, for the benefit of the whole. From whom, and in what proportion such a payment shall be required, and to what uses it shall be applied, those only are to judge to whom government is intrusted.*"

Pajak adalah pembayaran yang diwajibkan oleh negara, dari sebagian masyarakat, untuk kepentingan masyarakat luas. Dari mana pajak tersebut berasal, berapa besar proporsi pembayarannya, serta pemanfaatannya akan menentukan suatu pemerintahan dapat dipercaya atau tidak.

Kemudian, James dan Nobes (2012) juga memberikan definisi pajak sebagai berikut.[5]

> "*A tax is compulsory levy made by public authorities for which nothing is received directly in return.*"

Pajak adalah pungutan wajib yang dipungut oleh institusi publik yang tidak mendapatkan imbalan langsung.

Walaupun telah memberikan petunjuk awal tentang definisi pajak, definisi di atas kurang tepat untuk dipergunakan sebagai acuan definisi pajak secara komprehensif. Terutama, definisi tersebut tidak ditempatkan dalam konteks keuangan negara. Ada dua lembaga yang merilis definisi pajak secara resmi, terutama dalam kaitannya dengan tata kelola keuangan negara, yaitu International Monetary Fund (IMF) dan Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

IMF mendefinisikan pajak sebagai penerimaan yang diperoleh oleh unit-unit pemerintah (pusat maupun daerah) secara langsung maupun yang berasal dari

---

4 Johnson dalam Jane Frecknall-Hughes, *The Theory, Principles and Management of Taxation* (Oxon: Routledge, 2015), 3.

5 James dan Nobes dalam Jane Frecknall-Hughes, *Op.Cit*.

unit-unit lembaga atau badan usaha yang dikontrol oleh pemerintah.[6] Penting untuk dicatat bahwa definisi tersebut tidak mencakup pembayaran skema jaminan sosial, sanksi, denda, dan sejenisnya.

Hampir serupa dengan IMF, berikut adalah definisi pajak menurut OECD.

> "***Compulsory unrequited payments to the general government*** *or to a supranational authority. Taxes are unrequited in the sense that benefits provided by government to taxpayers are not normally in proportion to their payments*."[7]
>
> (dengan penambahan penekanan)

OECD mendefinisikan pajak sebagai pembayaran wajib tanpa imbalan yang dibayarkan kepada pemerintah[8] atau kepada otoritas supranasional[9]. Definisi dari OECD ini mencakup pembayaran wajib ke semua tingkatan pemerintahan (termasuk pemerintah pusat, provinsi, dan daerah). Kemudian, pajak tanpa imbalan berarti manfaat yang diberikan pemerintah kepada subjek pajak biasanya tidak sebanding dengan besarnya pajak yang dibayarkan oleh subjek pajak tersebut.

Dari uraian definisi pajak di atas, sejatinya ketika melakukan pembayaran pajak tidak akan mendapatkan imbalan secara langsung (*unrequited*). Artinya, pajak tidak dibayarkan secara langsung untuk mendapatkan suatu barang atau jasa tertentu dengan nilai yang sama di waktu yang sama dengan pembayarannya.[10] Pajak juga bukan lah suatu denda atau penalti. Artinya, meskipun bersifat wajib (*compulsory*), pajak bukan dikenakan sebagai hukuman atas suatu tindakan tertentu.[11]

---

6 Sage De Clerck dan Tobias Wickens, *Government Finance Statistics Manual 2014* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2014), 84.

7 OECD, *Revenue Statistics 2022: Interpretative Guide* (Paris: OECD Publishing, 2022), 324.

8 OECD menyatakan bahwa *general government* atau pemerintah umum terdiri dari pemerintah pusat, negara bagian, dan daerah.

9 Dalam definisi yang diberikan oleh OECD, otoritas supranasional adalah organisasi internasional yang diberi wewenang untuk mengumpulkan pajak atau penerimaan yang sifatnya wajib lainnya di wilayah negara-negara anggota otoritas tersebut. Meskipun otoritas supranasional memenuhi beberapa fungsi pemerintah di setiap negara anggota, otoritas supranasional selalu dianggap sebagai unit institusional nonresiden. Dalam praktiknya, satu-satunya otoritas supranasional yang relevan di kawasan OECD adalah lembaga-lembaga Uni Eropa (UE).

10 Miranda Stewart, *Tax and Government in the Twenty-First Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 13.

11 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 14.

B. Definisi Pajak: Studi di Beberapa Negara

Pada praktiknya, definisi pajak di satu negara tentu bisa jadi **berbeda** dengan negara lainnya. Sandford, sebagai salah satu ekonom, menyadari dilema terminologi pajak. Ada masalah ketika kita berusaha membandingkan penerimaan pajak antarnegera. Pasalnya, **setiap negara memiliki definisi pajak yang berbeda**. Sebagai contoh, terdapat perbedaan dalam mengklasifikasikan jenis pajak yang masuk dalam perhitungan *tax ratio*.[12]

Perlu diperhatikan bahwa OECD tidak secara eksplisit menyebutkan apakah kontribusi jaminan sosial atau ***social security contribution*** termasuk dalam definisi pajak. Pasalnya, suatu retribusi (*fee*/*charge*) yang sekalipun juga dibayarkan kepada pemerintah sebagai institusi publik tidak termasuk ke dalam definisi pajak oleh OECD pada pembahasan sebelumnya.

Menariknya, dalam praktik perhitungan *tax ratio*, OECD justru menyertakan kontribusi jaminan sosial. Padahal, kontribusi jaminan sosial juga tidak sesuai dengan kriteria definisi pajak OECD, yakni tidak adanya korelasi langsung antara manfaat yang diterima dengan pembayarannya. Dengan kata lain, juga terdapat inkonsistensi dari OECD.

Meski demikian, apabila dibedah kembali, elemen yang digunakan dalam mendefinisikan pajak dapat serupa antara satu negara dengan negara lainnya. Setiap elemen dalam suatu definisi pajak ini yang kemudian menentukan arah bagaimana suatu negara mendesain sistem kebijakan pajaknya, termasuk perhitungan *tax ratio*. Lantas, elemen apa saja yang sebenarnya digunakan oleh suatu negara dalam mendefinisikan pajak?

Internal Revenue Service (IRS) memberikan definisi pajak sebagai *required payments of money to governments that are used to provide public goods and services for the benefit of the community as a whole*. Artinya, pajak mewajibkan pembayaran sejumlah uang kepada pemerintah yang digunakan untuk menyediakan barang dan jasa publik demi kepentingan masyarakat secara keseluruhan.[13] Adapun Brazil mendefinisikan pajak sebagai berikut.

> "*Tax is every compulsory pecuniary prestation in cash or whose value may be expressed in currency (other than those constituting a penalty for an illicit act), which is instituted by law and charged via non-discretional administrative activity*."[14]

---

12 Sandford dalam Gitte Heij, "The Definition of Tax," *Asia-Pacific Tax Bulletin* (April, 2001): 78.

13 Internal Revenue Service, "Glossary," Internet, dapat diakses melalui https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/student/glossary.jsp#T.

14 Bruno Peters, *The Concept of Tax* (Naples: European Association of Tax Law Professors Congress, 2005), 312.

Pajak adalah penyerahan uang yang diwajibkan dalam bentuk tunai atau yang nilainya dapat dinyatakan dalam mata uang (selain denda atas perbuatan yang dilarang), yang ditetapkan dengan undang-undang, dan dipungut melalui mekanisme administratif yang tidak bersifat diskresi.

Selanjutnya, dalam *Architecture of Australia's Tax and Transfer System*, Departemen Keuangan Australia mendefinisikan suatu kriteria utama dari 'pajak' sebagai berikut.[15]

> "*A core characteristic of a tax is that there is no clear and direct link between the payment of the tax and the provision of goods and services to the taxpayer. The funds that the government raises from taxes may be used to provide goods or services to the community as a whole, and this may provide a benefit to the taxpayer, but the payment will still be considered a tax if there is no direct relationship between the amount of the payment and the benefit to the taxpayer.*"

Karakteristik 'pajak' adalah sesuatu yang tidak memiliki keterhubungan langsung antara pajak yang dibayarkan dengan penyediaan barang dan jasa yang diberikan kepada subjek pajak. Pasalnya, penerimaan pajak yang diperoleh pemerintah digunakan untuk menyediakan barang atau jasa kepada seluruh masyarakat. Artinya, ada manfaat yang diperoleh subjek pajak, tetapi tidak secara langsung dan dikhususkan untuknya.

Mengambil contoh dari ketiga definisi pajak di atas, terdapat beberapa elemen yang digunakan dalam definisi pajak, yaitu (i) pajak dibayarkan dalam **bentuk uang** atau yang nilainya dapat dipertukarkan dengan mata uang, (ii) bersifat **memaksa**, (iii) **pembayaran** dilakukan kepada **pemerintah**, dan (iv) digunakan untuk **pengadaan barang dan jasa publik**.

Melalui studi literatur, berikut adalah beberapa elemen yang menjadi bagian dari definisi pajak yang diterapkan di beberapa negara.

Tabel 1.1 Elemen-elemen dalam Mendefinisikan Pajak di Beberapa Negara

Negara	Definisi/Karakteristik Pajak
Jerman	(i) Pajak dibayar dalam bentuk uang dan bukan dalam bentuk barang; (ii) Pajak dibayar tanpa imbalan; (iii) Dikenakan oleh suatu organ pemerintah (federasi, negara bagian, atau kota madya); (iv) Fungsi dan tujuannya adalah untuk menghasilkan penerimaan; dan

[15] Stephen Barkoczy, *Foundations of Taxation Law 15th Edition* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 3.

Negara	Definisi/Karakteristik Pajak
	(v) Dikenakan kepada setiap orang yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang.
Inggris	(i) Merupakan pungutan wajib; (ii) Dikenakan oleh suatu organ pemerintah; (iii) Dikenakan untuk kepentingan umum.
Prancis	(i) Merupakan pungutan wajib; (ii) Fungsi dan tujuannya adalah untuk menghasilkan penerimaan; (iii) Besar pembayarannya dikaitkan dengan kemampuan membayar para subjek pajak.
Belgia	(i) Bersifat memaksa; (ii) Fungsi dan tujuannya adalah untuk menghasilkan penerimaan; (iii) Tujuan lainnya bersifat ekonomi dan sosial; dan (iv) Tidak ada imbalan secara langsung.
Luksemburg	(i) Pajak dibayar dalam bentuk uang dan bukan dalam bentuk barang; (ii) Dibayar secara pasti; (iii) Pajak dibayar tanpa imbalan langsung; (iv) Tidak ditujukan untuk menutupi pengeluaran atas biaya-biaya tertentu; (v) Fungsi dan tujuannya adalah untuk menghasilkan penerimaan; (vi) Tujuan lainnya bersifat ekonomi dan sosial; (vii) Dikenakan oleh suatu organ pemerintah.
Swiss	(i) Pajak dibayar dalam bentuk uang dan bukan dalam bentuk barang; (ii) Pajak dikenakan oleh suatu organ pemerintah; (iii) Merupakan pungutan wajib; (iv) Pajak dibayar tanpa imbalan; (v) Fungsi dan tujuannya adalah untuk menghasilkan penerimaan; (vi) Tujuan lainnya bersifat ekonomi dan sosial; (vii) Berlaku peraturan khusus; dan (viii) Dibayar secara pasti dan tidak dapat dikembalikan.

Sumber: Bruno Peters, *The Concept of Tax* (Naples: European Association of Tax Law Professors Congress, 2005), 61-63.

Dari berbagai elemen dalam definisi pajak sebagaimana diulas di atas, terdapat lima elemen yang umumnya ditemukan.[16] *Pertama*, pajak haruslah **bersifat wajib**. Perspektif ini menegaskan bahwa pembayaran pajak sulit diwujudkan jika hanya bersifat sukarela.

[16] Gitte Heij sebagaimana dikutip oleh B. Bawono Kristiaji, "Meredefinisi "Pajak" yang Lebih Ramah," dalam *Seri Kontribusi DDTC Gagasan dan Pemikiran Sektor Perpajakan* 2018/2019, ed. Darussalam, Danny Septriadi, B. Bawono Kristiaji, dan Khisi Armaya Dhora (Jakarta: Penerbit DDTC, 2019).

Dengan kata lain, perspektif ini memisahkan antara iuran-iuran yang bersifat *altruism,* seperti halnya kontribusi sosial yang bersifat filantropi dan sebagainya. Sifat **paksaan** ini juga lekat dengan teori *benefit principle* bahwa pajak harus dibayar untuk memperoleh manfaat atau barang publik secara tidak langsung.

Kedua, kontribusi berupa pungutan **uang** atau sejenisnya. Pajak bukan kontribusi dari masyarakat yang berupa tenaga atau fisik (wajib militer), berbentuk benda lain yang juga memiliki manfaat ekonomis, dan sebagainya.

Ketiga, dikenakan kepada **setiap pihak yang memenuhi persyaratan**, baik persyaratan subjektif dan objektif, yang ditetapkan oleh undang-undang. Umumnya adalah orang pribadi, badan, atau entitas lainnya. Elemen ini memberikan penjelasan mengenai siapa-siapa yang dikenakan beban pajak.

Keempat, harus **diterima oleh pemerintah**. Artinya, arus pembayaran yang bersifat wajib tersebut harus masuk sebagai kas pemerintah dan bukan dikelola oleh pihak lain. Elemen ini menggarisbawahi perbedaan antara pungutan resmi dan tidak resmi.

Di banyak negara dengan tata kelola pemerintahan yang lemah dan rentan korupsi, sering terdapat *informal tax* yang mencakup uang suap (*red tape*) dan pelicin yang diterima oleh orang pribadi dalam birokrasi, tetapi tidak dikelola pemerintah.[17]

Terakhir, dipergunakan untuk **tujuan publik** dan **tidak mendapat imbalan langsung** kepada pihak yang membayar. Ada dua poin penting dalam elemen ini, yaitu (i) adanya komitmen bahwa pembayaran yang telah dikumpulkan akan ditujukan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik serta (ii) imbal hasil atau manfaatnya tidak diatribusikan secara langsung kepada subjek pajak yang melakukan pembayaran.

C. Pajak, Kontribusi Jaminan Sosial, dan Retribusi

Mendefinisikan pajak bukanlah suatu hal yang mudah. Membedakan pajak dari jenis pembayaran lain kepada pemerintah juga bukan hal yang mudah. Dalam pembahasan dalam bagian ini, akan diulas perbedaan pajak dengan kontribusi jaminan sosial dan retribusi.

Pertama, kontribusi jaminan sosial. Menurut definisi OECD, kontribusi jaminan sosial (*social security contribution*) merupakan pembayaran wajib yang dibayarkan kepada pemerintah dengan tujuan untuk terwujudnya penyaluran atas manfaat-manfaat sosial (*social benefits*) kepada masyarakat di masa

[17] Donato De Rosa, Nishaal Gooroochurn, dan Holger Gorg, "Corruption And Productivity: Firm-Level Evidence From The BEEPS Survey," *Public Research Working Paper* (2013).

depan.[18] Kontribusi/iuran tersebut bersumber dari (i) pekerja (*employee*), (ii) pemberi kerja (*employer*), serta (iii) wirausaha (*self-employed*) melalui suatu skema jaminan sosial yang dijalankan oleh unit pemerintah.

Pajak dan kontribusi jaminan sosial memang memiliki beberapa karakteristik yang sama. Keduanya merupakan pembayaran wajib kepada pemerintah yang diatur oleh undang-undang. Dari sudut pandang ekonomi, dapat diterima untuk menggabungkan pajak dan kontribusi jaminan sosial karena keduanya mengurangi pendapatan bersih karyawan.[19] Namun demikian, dari sudut pandang hukum, pajak dan kontribusi jaminan sosial diperlakukan secara berbeda.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, suatu pembayaran dapat dianggap sebagai pajak apabila pembayaran tersebut harus dikumpulkan oleh pemerintah. Pembayaran yang terkumpul oleh pemerintah kemudian ditujukan untuk pengadaan barang dan jasa publik, dengan tidak ada manfaat secara langsung yang diterima.

Di sisi yang berlawanan, kontribusi jaminan sosial dikumpulkan khusus untuk membiayai risiko sosial seperti pengangguran, kesehatan, kecelakaan, lanjut usia dan pensiun, serta perawatan anak.[20] Melihat fakta bahwa kontribusi jaminan sosial ini ditujukan untuk **risiko sosial tertentu**, inilah yang membedakan pembayaran jaminan sosial dengan pajak.

Kontribusi jaminan sosial merupakan iuran yang di banyak negara maju menjadi tulang punggung penerimaan pajak dan berdampak terhadap tingginya *tax ratio*.[21] Dalam struktur penerimaan pajak di negara OECD, **porsi kontribusi jaminan sosial cukup besar**. Porsinya mencapai 25,6% dari total penerimaan pajak pada 2021.[22]

Negara-negara yang memperhitungkan kontribusi jaminan sosial pada umumnya juga memiliki *tax ratio* yang tinggi. Menurut OECD *Revenue Statistics* 2023, negara-negara OECD pada 2022 memiliki rata-rata *tax ratio* sebesar 34%.

---

18 Redaksi DDTC News, "Bagaimana Proporsi Kontribusi Jaminan Sosial di Banyak Negara?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bagaimana-proporsi-kontribusi-jaminan-sosial-di-banyak-negara-22574. Lihat juga OECD, "Social Security Contributions," *OECD Data*, Internet, dapat diakses melalui https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm.

19 Niels Bammens dan Filip Debelva, *Principles of Taxation* (Ghent: Owl Press, 2024), 30.

20 *Ibid*.

21 Redaksi DDTC News, "Bagaimana Proporsi Kontribusi Jaminan Sosial di Banyak Negara?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bagaimana-proporsi-kontribusi-jaminan-sosial-di-banyak-negara-22574.

22 OECD, *Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries* (Paris: OECD Publishing, 2023).

Menariknya, negara-negara yang memiliki proporsi jaminan sosial yang rendah juga memiliki *tax ratio* yang tinggi, seperti Denmark dan Finlandia, yang masing-masing memiliki *tax ratio* sebesar 45,7% dan 43,3% pada 2017.[23] Hal ini tentunya menyiratkan negara tersebut tidak bergantung pada penerimaan yang bersumber dari kontribusi jaminan sosial.

Dengan kata lain, suatu negara tidak harus selalu memasukkan kontribusi jaminan sosial di dalam struktur penerimaan pajaknya atau bergantung pada kontribusi jaminan sosial. Dalam upaya mengerek *tax ratio* sebagai alat ukur kinerja penerimaan, masih banyak sumber penerimaan lain yang dapat digali untuk diprioritaskan.

Kedua, retribusi. Dalam lanskap global, retribusi daerah disebut dengan istilah *retribution, local charge, user fee*, atau *user charge*.[24] Merujuk IBFD *International Tax Glossary*, *user charge* secara umum didefinisikan sebagai berikut:

> "*User charge* merepresentasikan pembayaran untuk layanan tertentu. Perbedaan antara *user charge* dan pajak tidak selalu jelas, tetapi umumnya *user charge* dapat dikenali karena pihak yang membayarkan memperoleh manfaat atau layanan tertentu dari pembayaran tersebut. Serta, pendapatan dari *user charge* dialokasikan untuk penggunaan tertentu yang sering tercermin dari namanya."

Secara lebih ringkas, OECD *Glossary of Statistical Terms* mendefinisikan *user charge* sebagai pembayaran yang dilakukan oleh konsumen atas penyediaan layanan dari pemerintah. Intinya, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin **tertentu** yang khusus disediakan dan/atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Berbeda dengan pajak (daerah), retribusi hanya dapat dikenakan apabila pemerintah daerah memberikan **pelayanan langsung** atau memberikan izin tertentu. Hal ini berarti retribusi hanya dipaksakan kepada orang pribadi atau badan yang mendapatkan jasa atau perizinan tertentu dari pemerintah. Adapun pajak (daerah) bersifat memaksa berdasarkan undang-undang. Oleh karenanya, apabila terdapat subjek pajak yang tidak memenuhi kewajiban pajaknya akan dikenakan sanksi.

---

23 OECD, *Revenue Statistics 2019* (Paris: OECD Publishing, 2019).

24 Nora Galuh Candra Asmarani, "Apa Itu Retribusi?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-retribusi-26462.

Selain itu, orang pribadi atau badan yang membayar retribusi akan mendapatkan **kontraprestasi secara langsung**.[25] Kontraprestasi tersebut misalnya mendapatkan layanan jasa tertentu sesuai dengan jenis retribusi yang dibayarkan. Dengan arti lain, ada kompensasi yang jelas dan spesifik untuk pembayaran retribusi. Hal ini karena pengguna menerima layanan atau barang tertentu sebagai imbalan atas biaya tersebut. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, karakteristik ini berbeda dari pajak yang dikumpulkan untuk tujuan kepentingan publik.

Perbedaan lainnya antara pajak dan retribusi adalah retribusi yang dibayarkan oleh orang pribadi atau badan dapat dihindari dengan tidak menggunakan layanan atau tidak membeli barang.[26] Sebaliknya, pajak adalah pembayaran wajib yang harus dibayarkan tanpa memerhatikan apakah orang pribadi menggunakan layanan atau barang yang didanai oleh pajak tersebut.

D. Definisi Pajak untuk Tujuan *Tax Ratio*[27]

Seperti yang telah disampaikan di muka, definisi rasio pajak (*tax ratio*) antara suatu negara dengan negara lain dapat saja berbeda. Dengan demikian, langsung membandingkan *tax ratio* suatu negara dengan negara lain bisa jadi **tidak tepat** kalau kita tidak melihat bagaimana negara yang diperbandingkan mendefinisikan pajak dalam perhitungan *tax ratio* mereka.

Pada umumnya, suatu negara menggunakan definisi pajak yang ditetapkan oleh IMF atau OECD. Keduanya memiliki definisi yang sama terkait dengan *tax ratio*, yaitu rasio antara penerimaan pajak terhadap produk domestik bruto (PDB). Namun, perbedaan mencolok terletak pada pembilangnya, yaitu **komponen apa** saja yang menjadi bagian dari penerimaan pajak.

Acuan perhitungan yang digunakan oleh IMF mengenai penerimaan pajak, yaitu penerimaan yang diperoleh unit-unit pemerintah pusat maupun daerah secara langsung dan tidak langsung yang berasal dari lembaga atau badan usaha yang dikontrol oleh pemerintah.

Terdapat enam komponen penerimaan yang dapat dikategorikan sebagai penerimaan pajak, yaitu (i) pajak atas penghasilan, (ii) pajak atas gaji dan upah, (iii) pajak atas properti, (iv) pajak atas barang dan jasa, (v) pajak atau bea atas

---

25 Nora Galuh Candra Asmarani, "Beda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/beda-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-26524.

26 Niels Bammens dan Filip Debelva, *Op.Cit.*, 31.

27 Pembahasan dalam bagian ini disadur dari Denny Vissaro, "Salah Kaprah Tax Ratio," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/salah-kaprah-tax-ratio-10763 dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

perdagangan internasional dan transaksi-transaksinya, dan (vi) pajak-pajak lainnya.

Jika kita cermati definisi keenam komponen tersebut maka penerimaan pajak yang dimaksud mencakup seluruh jenis penerimaan pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat maupun daerah, bea dan cukai, penerimaan yang berasal dari keuntungan badan usaha yang dikontrol pemerintah yang ditransfer ke pemerintah selain dividen, penerimaan negara atas penggalian sumber daya mineral, minyak bumi, dan sumber negara lainnya.

Sementara itu, cakupan penerimaan pajak yang ditetapkan oleh OECD lebih luas lagi, yaitu dengan memasukkan **kontribusi jaminan sosial** sebagai salah satu komponen penerimaan pajak. Hal ini wajar mengingat negara-negara anggota OECD pada umumnya telah lama menerapkan sistem *welfare state* dalam menyelenggarakan jaminan sosialnya.

Kontribusi jaminan sosial terhadap penerimaan pajak di negara-negara anggota OECD di tahun 2021 sebesar 25,6% seperti yang sudah disajikan dalam subbab sebelumnya. Jadi, tidak heran jika *tax ratio* negara-negara anggota OECD terbilang tinggi karena memasukkan kontribusi jaminan sosial dalam definisi pajak.

E. Redefinisi Pajak untuk Menjadi Lebih Adil

Hampir di semua negara, kekuasaan pengenaan pajak oleh negara secara tegas dicantumkan dalam konstitusi (undang-undang dasar). Konstitusi suatu negara selalu mensyaratkan bahwa pengenaan pajak harus berdasarkan undang-undang.[28]

James Ostis, seorang pejuang pra Revolusi Amerika, sebagaimana dikutip oleh Tibor R. Machan menyatakan bahwa apabila pajak dikenakan tidak berdasarkan undang-undang maka pajak merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan (***taxation without representation is tyranny***).[29]

Mansury juga berpendapat bahwa objek pajak, dan tarif pajak merupakan ketentuan yang harus mendapat **persetujuan** rakyat karena itu harus diatur oleh undang-undang.[30] Dengan kata lain, **tidak ada pajak tanpa adanya persetujuan atau kesepakatan** (***no taxation without representation***).

---

28 Victor Thuronyi, *Comparative Tax Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2003), 70.

29 Tibor R. Machan, "NO TAXATION WITH OR WITHOUT REPRESENTATION: Completing the Revolutionary Break with Feudalist Practices," *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy* Vol. 6 No. 2 (2006): 221.

30 Mansury, *Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 27 dan Pasal 26)*, (1999), 153.

Perlu adanya suatu **persetujuan** juga sejalan dengan pandangan libertarian. Dalam pandangan ini, orang pribadi tidak harus tunduk pada proses pengambilan keputusan apabila tidak ada permintaan untuk **menyetujui** proses pengambilan keputusan tersebut.[31] Apabila pajak dikenakan tanpa persetujuan maka akan mengarah pada definisi pajak yang dipersamakan dengan pencurian '***robbery***'.

Oleh karenanya, perlu membedah kembali bagaimana mendefinisikan pajak yang tepat. Yaitu, sejauh mana definisi tersebut selaras dengan dinamika lanskap pajak sekarang dan yang akan datang.[32] Serta, **melindungi** kepentingan negara dan masyarakat.

Definisi pajak dan fungsinya bisa berubah seiring berjalannya waktu, tergantung pada perubahan hubungan antara negara dan masyarakat.[33] Ke depan, tren hubungan antara otoritas pajak dan subjek pajak harus dibangun atas dasar **saling kooperatif**, **saling transparan**, dan **saling menghormati.**[34] Untuk itu, diperlukan babak baru yang harus dibangun melalui pendekatan atau kebijakan pajak yang dipresentasikan oleh tiga kalimat berikut, '**transparansi dipertukarkan dengan kepastian**, pendekatan **litigasi menjadi mitigasi**, serta pendekatan **konfrontasi menjadi kooperatif**'.

Oleh karena itu, untuk memulai **babak baru** hubungan antara otoritas pajak dengan subjek pajak sebagaimana telah dibahas di muka, dapat diawali dengan meredefinisikan pengertian pajak. Selama ini, pajak kerap didefinisikan dengan memasukkan kata-kata '**suatu kewajiban**', '**dapat dipaksakan**', dan '**berdasarkan undang-undang**' secara bersamaan.

Pemakaian tiga frasa di atas dirasakan **berlebihan**. Artinya, cukup dengan frasa '**diwajibkan berdasarkan undang-undang**' saja. Karena, ketika kewajiban pajak dikenakan berdasarkan undang-undang maka sesungguhnya telah mencakup pengertian bahwa pajak merupakan kewajiban dan dapat dipaksakan.

Dari ulasan di atas, berikut merupakan usulan definisi pajak di dalam **undang-undang** yang mencakup kepentingan negara dan masyarakat dan sesuai dengan perkembangan pajak ke depan, yaitu.[35]

> "*Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara* ***sesuai dengan kesepakatan yang diatur*** *berdasarkan undang-undang,* ***yang dikenakan berdasarkan***

---

31 Henk Vording, "The Normative Background for a broad Concept of Tax," dalam *The Concept of Tax*, ed. Bruno Peters (Naples: European Association of Tax Law Professors Congress, 2005), 33.

32 B. Bawono Kristiaji, *Op.Cit.*

33 Bruno Peters, *Op.Cit.*, 59.

34 Duncant Bentley, *Taxpayer's Rights: Theory, Origin and Implementation* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007).

35 B. Bawono Kristiaji, *Op.Cit.,* dengan penambahan kalimat.

> ***prinsip keadilan dan kepastian****, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Definisi pajak yang **menyisipkan konsep dasar pajak** sebagai sebuah (i) **kontrak fiskal antara negara dan masyarakat** melalui frasa 'sesuai dengan kesepakatan yang diatur berdasarkan undang-undang' dan (ii) **perlindungan hak-hak fundamental subjek pajak** melalui frasa 'yang dikenakan berdasarkan prinsip keadilan dan kepastian' akan membuat pajak menjadi lebih adil. Pada akhirnya, **dua frasa** tersebut menjadi **rambu-rambu** bagi negara dalam melakukan pemungutan pajak dan perlindungan bagi subjek pajak untuk dikenakan pajak berdasarkan prinsip keadilan dan kepastian.

Selanjutnya, bagaimana dengan pengaturan kewenangan negara untuk mengenakan pajak kepada masyarakat di dalam konstitusi negara?

Untuk menjamin hak negara dalam melakukan pemungutan pajak dan perlindungan bagi subjek pajak untuk dikenakan pajak secara adil dan pasti, perlu **dicantumkan dalam suatu pasal tersendiri dalam konstitusi negara**. Bunyi pasalnya harus memerhatikan keseimbangan antara hak negara untuk memungut pajak dan hak subjek pajak untuk dipungut secara adil dan pasti. Pembahasan mengenai perlindungan hak subjek pajak dibahas lebih mendalam di Subbab E dari Bab 3 buku ini.

Dengan memerhatikan elemen dan definisi pajak yang telah dibahas di atas, pengaturan bunyi pasal pajak di dalam konstitusi seharusnya kurang lebih sebagai berikut.

> "*Negara berhak untuk mengenakan pajak yang pemungutannya berdasarkan prinsip keadilan dan kepastian yang diatur dengan undang-undang*."

Pencantuman hak negara untuk mengenakan pajak dan perlindungan hak subjek pajak untuk dikenakan pajak secara adil dan tidak berlebihan di dalam konstitusi suatu negara sudah diterapkan oleh beberapa negara. Negara-negara tersebut antara lain Spanyol, Brasil, Chili, Peru, Paraguay, Venezuela, Guatemala, dan Honduras yang secara spesifik mengatur dalam konstitusi mereka bahwa hak negara untuk mengenakan pajak dibatasi dengan adanya **larangan pengenaan pajak secara berlebihan** (*prohibition on confiscatory taxation*).[36]

---

[36] Guzman Ramirez, "Prohibition of Confiscatory Taxation in Latin Jurisprudence: A Three-Step Test to Determine when Taxes Violate Property Rights," *Bulletin for International Taxation* Vol. 73 No. 5 (2019).

Referensi

Buku

Bammens, Niels dan Filip Debelva. *Principles of Taxation*. Ghent: Owl Press, 2024.

Bentley, Duncant. *Taxpayer's Rights: Theory, Origin and Implementation.* Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007.

Barkoczy, Stephen. *Foundations of Taxation Law 15th Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

De Clerck, Sage dan Tobias Wickens. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2014.

Frecknall-Hughes, Jane. *The Theory, Principles and Management of Taxation*. Oxon: Routledge, 2015.

Kristiaji, B. Bawono. "Meredefinisi "Pajak" yang Lebih Ramah." Dalam *Seri Kontribusi DDTC Gagasan dan Pemikiran Sektor Perpajakan 2018/2019*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, B. Bawono Kristiaji, dan Khisi Armaya Dhora. Jakarta: Penerbit DDTC, 2019.

Mansury. *Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 27 dan Pasal 26)*. 1999.

Peters, Bruno. *The Concept of Tax*. Naples: European Association of Tax Law Professors Congress, 2005.

Stewart, Miranda. *Tax and Government in the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Thuronyi, Victor. *Comparative Tax Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2003.

Vording, Henk. "The Normative Background for a broad Concept of Tax." Dalam *The Concept of Tax*, ed. Bruno Peters. Naples: European Association of Tax Law Professors Congress, 2005.

Artikel/Jurnal

De Rosa, Donato, Nishaal Gooroochurn, dan Holger Gorg. "Corruption And Productivity: Firm-Level Evidence From The BEEPS Survey." *Public Research Working Paper* (2013).

Heij, Gitte. "The Definition of Tax." *Asia-Pacific Tax Bulletin* (April, 2001).

Machan, Tibor R. "NO TAXATION WITH OR WITHOUT REPRESENTATION: Completing the Revolutionary Break with Feudalist Practices." *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy* Vol. 6, No. 2 (2006).

Morabito, Vince dan Stephen Barkoczy. "What is a Tax? The Erosion of the Latham Definition." *Revenue Law Journal* Vol. 6(1) (1996).

Ramirez, Guzman. "Prohibition of Confiscatory Taxation in Latin Jurisprudence: A Three-Step Test to Determine when Taxes Violate Property Rights." *Bulletin for International Taxation* Vol. 73 No. 5 (2019).

Internet

Asmarani, Nora Galuh Candra. "Apa Itu Tax Expenditure?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-tax-expenditure-20535.

_____. "Apa Itu Retribusi?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-retribusi-26462.

_____. "Beda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/beda-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-26524.

_____. "Beda Pajak Parkir dan Retribusi Parkir." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/beda-pajak-parkir-dan-retribusi-parkir-20538.

Internal Revenue Service. "Glossary." Internet. Dapat diakses melalui https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/student/glossary.jsp#T.

Redaksi DDTC News. "Memahami Arti Tax Ratio." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/kamus-pajak-memahami-artitax-ratio-9895.

_____. "Bagaimana Proporsi Kontribusi Jaminan Sosial di Banyak Negara?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bagaimana-proporsi-kontribusi-jaminan-sosial-di-banyak-negara-22574.

Vissaro, Denny. "Salah Kaprah Tax Ratio." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/salah-kaprah-tax-ratio-10763.

BAB 2
SEJARAH PAJAK DAN PEMBERONTAKAN

"*Taxation is an ancient and ubiquitous concept that forms one of the central pillars around which civilisation has been built.*"

(Stephen Barkoczy, 2022)

Siapa tidak kenal 'pajak'? Sejarah panjang pajak yang telah ada sejak ribuan tahun lamanya menjadi bukti bahwa pajak merupakan salah satu fenomena tertua yang terdapat dalam masyarakat.[1] Bahkan, pajak telah banyak memengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat kala itu. Mulai dari aspek ekonomi, sosial, politik, hingga pemerintahan.

Pajak merupakan salah satu komponen **penting** dalam perjalanan suatu bangsa. Trish Henessy mengungkapkan bahwa "*A tax is the gift generations of social citizens hand down, one to the next. It's our public inheritance*." Dengan kata lain, pajak yang didesain dengan tepat merupakan warisan berharga bagi bangsa dari generasi pendahulu kepada generasi penerus. Melihat realita saat ini, pernyataan tersebut sangat sulit untuk dibantah.[2]

Sebab, pembangunan bangsa yang sebagian besar didanai pajak akan menentukan seberapa besar **modal** yang akan '**diterima**' generasi mendatang. **Sebaliknya**, ketika keberlangsungan bangsa didanai oleh utang, **beban utang** tersebut yang akan '**diwariskan**' kepada generasi mendatang.

Richard Swift menegaskan **sistem pajak** sebagai **obor** yang perlu diteruskan antargenerasi layaknya tongkat estafet.[3] Obor tersebut yang menjamin bahwa *spirit* keadilan yang ditanamkan dalam dinginnya sistem ekonomi suatu bangsa dapat dihangatkan dengan adanya sistem pajak yang baik.

---

1 Darussalam, "Bangkit Bersama Pajak untuk Indonesia Maju," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bangkit-bersama-pajak-untuk-indonesia-maju-22311.

2 Trish Henessy, "Passing On the Torch," dalam *The Great Revenue Robbery*, ed. Richard Swift (Toronto: Between the Lines, 2013), 23.

3 Denny Vissaro, "Pajak Sebagai Bentuk Perlawanan atas Kapitalisme," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-sebagai-bentuk-perlawanan-atas-kapitalisme-22999.

A. Awal Kehadiran Pajak[4]

Sejarah mencatat bahwa pajak telah hadir sejak awal adanya peradaban masyarakat maju.[5] Hal ini dibuktikan dengan ditemukannya beberapa dokumen sejarah berupa tulisan kuno berbentuk baji di Mesopotamia. Yaitu, sebuah wilayah subur di antara sungai Eufrat dan Tigris yang sering dianggap sebagai tempat lahirnya peradaban manusia (sekarang dikenal sebagai negara Irak).

Dokumen berupa tulisan kuno ini menunjukkan bahwa pemungutan pajak di Mesopotamia telah dimulai sekitar 3300 Sebelum Masehi (SM), yaitu dengan adanya pajak dalam bentuk emas, hewan ternak, dan budak yang diterima oleh kuil sebagai pusat kekuasaan dan simbol masyarakat bangsa Sumeria yang mendiami wilayah Mesopotamia pada saat itu.[6]

Penemuan dokumen sejarah tertulis di Mesopotamia telah membuktikan bahwa **pajak memiliki sejarah besar** dan sangat **panjang**, yang praktiknya telah dilakukan sejak ribuan tahun lamanya. Sejarah pemungutan pajak pun tidak berhenti di Mesopotamia, tetapi juga merambah ke berbagai belahan dunia dengan bentuk pemungutan yang semakin berkembang. Sejarah pajak juga tidak lepas dari **pemberontakan** ketika pajak dikenakan dengan **tidak berkeadilan** dan **sewenang-wenang**.

A.1 Sejarah Pajak di Dunia

Selain di Mesopotamia, bentuk awal dari pemungutan pajak juga dapat ditemukan di Mesir Kuno. Bangsa Mesir Kuno telah mengenal sistem pemungutan pajak sejak 3000 SM. Pada saat itu, sistem pembayaran dengan mata uang belum dikembangkan sehingga pembayaran pajak dilakukan dalam bentuk barang (*paid in kind*). Oleh karenanya, sama halnya dengan Mesopotamia, pemungutan pajak di Mesir Kuno juga dilakukan dalam bentuk bagi hasil barang produksi dan pertanian serta pemberian pelayanan atau tenaga kerja.[7]

Bagi pemerintah Mesir Kuno, pemungutan pajak menjadi kegiatan utama dalam pemerintahan sehingga tidaklah mengherankan apabila Mesir Kuno berusaha untuk mengembangkan sistem pajak yang maju. Selain membentuk birokrasi tersendiri untuk menilai dan mengawasi pemungutan pajak, sistem pemungutan pajak yang diterapkan oleh Mesir Kuno juga telah menentukan apa saja objek

---

4 Disadur dari Darussalam, "Awal Kehadiran Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/sejarah-pajak-awal-kehadiran-pajak-10547 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

5 Jane Frecknall-Hughes, *The Theory, Principles and Management of Taxation: An Introduction* (New York: Routledge, 2015), 9.

6 Stephen Smith, *Taxation: A Very Short Introduction* (United Kingdom: Oxford University Press, 2015), 5.

7 *Ibid*.

yang dikenakan pajak. Objek tersebut di antaranya adalah gandum, minyak goreng, peternakan, bir, hasil pertanian lainnya, penggunaan sungai Nil untuk pengangkutan barang, serta perdagangan dengan pihak asing.[8]

Pemungutan pajak dalam bentuk yang lebih modern mulai dipraktikkan oleh bangsa Yunani Kuno dan Romawi Kuno. Meskipun sebagian besar pemungutan pajak masih dilakukan dalam bentuk barang, untuk beberapa transaksi tertentu seperti transaksi impor barang atau penjualan tanah, pemungutan pajak sudah dilakukan dalam bentuk uang tunai (*cash*).

Menjelang akhir abad ke-1 SM, Kaisar Romawi Augustus menerapkan perombakan radikal terhadap sistem pemungutan pajak yang berlaku pada saat itu, yaitu dengan mengganti pemungutan pajak yang ada dengan pemungutan tetap terhadap harta kekayaan serta pemberlakuan pajak orang pribadi (*poll tax*). Perbaikan dalam bidang administrasi pajak juga dilakukan, yaitu dengan melaksanakan sensus serta pendataan terhadap kekayaan yang dimiliki oleh rakyat. Hal ini membuat sistem pemungutan pajak yang diterapkan oleh Romawi Kuno pada saat itu dianggap berhasil mempercepat periode pertumbuhan dan kemakmuran bangsa Romawi Kuno.[9]

Seiring dengan berakhirnya masa Kekaisaran Romawi, terjadi pula perubahan terhadap sistem pemungutan pajak di belahan dunia lainnya. Misalnya, yang terjadi di Eropa Barat. Pada masa sebelumnya, Eropa Barat telah berhasil menghilangkan sistem pemungutan pajak tanah dengan menerapkan sistem feodal berupa sewa tanah. Akan tetapi, situasi ini berubah ketika hanya dalam kurun dua abad, sebuah struktur politik dan ekonomi yang berbeda telah berkembang dan mengarah pada terciptanya kemakmuran bangsa Eropa Barat.

Semakin meningkatnya kemakmuran di Eropa Barat menyebabkan sistem feodal tidak lagi dapat diterapkan sehingga sistem pemungutan pajak digunakan sebagai **alat pembiayaan**.[10] Dalam peristiwa ini, suatu konsep yang paling sederhana dari pajak diyakini bahwa pajak adalah **pengorbanan** yang dilakukan oleh orang pribadi untuk mencapai tujuan bersama.

Di abad-abad akhir pemerintahan Kekaisaran Romawi, jenis pajak yang stabil dan dipungut secara teratur berdasarkan transaksi dan harta kekayaan (properti) mulai bermunculan.[11] Misalnya, yang diterapkan di United Kingdom (UK) pada masa itu, yaitu pajak yang dikenakan atas tanah dan harta kekayaan

---

8 Pembahasan mengenai Romawi Kuno disadur dari Samuel Blankson, *A Brief History of Taxation* (New York: Lulu Inc., 2007), 17-19, dengan penambahan dan/atau pengurangan.

9 Stephen Smith, *Op.Cit.*, 5.

10 Ferdinand H.M Grapperhaus, *Taxes through The Ages: A Pictorial History* (The Netherlands: IBFD, 2009), 36-37.

11 Stephen Smith, *Op.Cit.*, 8.

atau yang dikenal dengan istilah Danegeld. Sampai 978 M, Danegeld dipungut secara teratur dengan tarif yang ditetapkan sebesar dua shilling untuk setiap 100-120 hektar tanah.[12]

Meskipun demikian, pada masa tersebut kerajaan juga masih sering memberlakukan pemungutan pajak secara paksa terhadap rakyat, terutama ketika kerajaan membutuhkan dana untuk membiayai peperangan atau kepentingan lainnya.[13] Tentu saja hal ini membuat rakyat tidak senang dan menganggap pemungutan yang dilakukan kerajaan merupakan bentuk **kesewenang-wenangan** dan **ketidakadilan**.

Pada periode modern awal di Eropa, perubahan sosial dan ekonomi mulai menghasilkan tekanan untuk mengakhiri praktik pemungutan pajak yang sewenang-wenang dan tidak adil, yang pada akhirnya memicu terjadinya pemberontakan di sejumlah negara di Eropa. Selain bertujuan untuk membatasi kewenangan penguasa dalam mengenakan pajak, pemberontakan ini juga dianggap sebagai upaya dalam menerapkan **prinsip demokrasi** dalam **kebijakan pajak**.[14]

A.2 Sejarah Pajak dan Pemberontakan

Dalam sejarahnya, penerapan pajak di dunia tidak pernah dapat lepas dari terjadinya pemberontakan. Bahkan Jane Frecknell-Hughes menyebutkan bahwa salah satu **tema** yang paling dominan dalam **sejarah pajak dunia adalah pemberontakan** dan **protes terhadap pajak** yang dianggap **sewenang-wenang dan tidak adil**, baik yang disebabkan cara pemungutannya, pihak yang dipungut, maupun tarif yang diterapkan.[15] Sebut saja peristiwa besar seperti *Magna Carta*, Revolusi Amerika, dan Revolusi Prancis tahun 1789. Ketiganya dapat dikatakan sebagai representasi dari peristiwa pemberontakan yang dipicu oleh pemungutan pajak yang dilakukan penguasa.

Magna Carta, atau yang dalam bahasa Latin disebut *Magna Charta Libertatum*, adalah piagam yang dipaksakan oleh para baron (para pemilik tanah) terhadap Raja John dari Inggris. Pemaksaan ini merupakan 'buntut' dari pergolakan yang besar ketika para baron dari bagian utara negeri itu tidak mau lagi membayar pajak kepada sang raja. Salah satu pernyataan yang penting dalam piagam tersebut yang berhubungan dengan masalah pajak adalah *"... No scutage nor aid should be levied without the consent of the common counsel of the realm ..."* yang

12 Samuel Blankson, *Op.Cit.*, 21.
13 Stephen Smith, *Op.Cit.*, 8.
14 *Ibid.*
15 Jane Frecknall-Hughes, *Op.Cit.*, 10.

artinya penguasa tidak dapat memungut pajak tanpa persetujuan dari penasihat umum kerajaan.

Sementara itu, dalam Revolusi Prancis, pajak menjadi salah satu penyebab meletusnya peristiwa pemberontakan, yaitu dengan adanya **kesewenang-wenangan** dan **ketidakadilan** Raja Louis XIV dalam memungut pajak. Pada masa itu, raja membuat rakyat biasa harus membayar pajak yang lebih tinggi dibandingkan kaum bangsawan dan pendeta demi memenuhi kehidupan raja dan para bangsawan istana serta permaisuri Louis XVI yang penuh kemewahan.

Pemberontakan yang disebabkan oleh pajak juga mewarnai sejarah pemungutan pajak di Amerika Serikat. Sejarah mencatat terdapat banyak pemberontakan yang terjadi akibat adanya kebencian koloni Amerika terhadap pemberlakuan Undang-Undang Parlemen yang disahkan oleh Kerajaan Britania Raya untuk mengenakan pajak terhadap koloni Amerika, seperti Molasses Act, Sugar Act, Stamp Act, Townshed Act, serta Tea Act.

Pemberontakan tersebut meliputi pembantaian Boston, Boston Tea Party, dan Revolusi Amerika pada tahun 1775. Ketiga peristiwa tersebut saling berhubungan dan yang disebut terakhir merupakan peristiwa yang menjadi puncak pemberontakan sekaligus penanda terjadinya revolusi sistem pemungutan pajak di Amerika Serikat.[16]

Terlepas dari alasan, motivasi, serta segala masalah yang terjadi dalam pemungutan pajak, Lymer dan Hasseldine berpendapat bahwa pemungutan pajak telah diterapkan oleh berbagai negara di berbagai tempat dan waktu. Embrio dari sistem pajak ini telah hadir beribu-ribu tahun yang lalu, walau masih dalam bentuk yang sederhana. Pada faktanya, **pajak merupakan salah satu fenomena tertua** yang muncul dalam masyarakat dan pajak memiliki peranan yang **sangat penting dalam sejarah manusia**.

Mengutip Mills, "*One of the certainties of history is that 'no structural society has ever arisen **without** Taxation'*." Pajak memainkan peran penting dalam masyarakat dan mempunyai kapasitas untuk memengaruhi kehidupan setiap manusia di dalamnya.[17] Oleh karenanya, dalam membahas sejarah pajak dunia, memahaminya harus berjalan melalui waktu untuk melihat bagaimana pajak tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, perubahan yang dialaminya, serta tantangan yang dihadapi hingga pajak dapat menjadi 'alat' terbaik utuk membangun suatu pemerintahan.[18]

16 Jane Frecknall-Hughes, *Op.Cit.,* 13-14.
17 Stephen Mills, *Taxation in Australia* (London: Macmillan and Co., Limited, 1925).
18 Samuel Blankson, *Op.Cit.,* 87.

B. Sejarah Pajak dan Pembentukan Negara[19]

Adakah hubungan antara sejarah pajak dan pembentukan suatu negara? Pertanyaan ini belum selesai dijawab sampai 1883, ketika di Eropa Tengah, di Moravia, Kerajaan Austria Hongaria, persisnya di Triesch, kota kecil di tengah-tengah Praha dan Vienna, Joseph Alois Schumpeter dilahirkan. Dalam masa tenang hidupnya, pada 28 Juni 1914, sekelompok nasionalis Slavia Selatan membunuh putra mahkota Kerajaan Austria Hongaria Franz Ferdinand dan istri ketika sedang jalan-jalan di Sarajevo, wilayah Austria Hongaria. Maka, pecahlah perang dunia pertama.

Hanya dalam dua pekan, dunia pun seketika terbagi menjadi dua blok besar yang saling berperang memperebutkan wilayah. Blok pertama beranggotakan Kekaisaran Jerman, Kerajaan Austria-Hongaria, Kesultanan Utsmaniyah, Bulgaria, dan Jabal Shammar. Blok tersebut berdiri melawan blok lain di ujung sana, yaitu blok Sekutu yang terdiri atas Prancis, Kekaisaran Britania, Kekaisaran Rusia, Italia, AS, Rumania, Jepang, Serbia, Belgia, Yunani, Kerajaan Hijaz, Emirat Nejd dan Hasa.

Setelah perang yang mengubah wajah dunia, Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) menemukan jawaban dari pertanyaan tadi. Jawaban yang sampai sekarang masing dikutip oleh para sejarawan dunia sejak diungkapkan pada tahun 1918.[20]

> "*……. Pajak membantu membentuk negara. Sistem pajak adalah organ yang perkembangannya mensyaratkan organ lain. Saat tagihan pajak di tangan, negara telah merambah swasta dan meningkatkan donasinya.*"

Schumpeter berargumen bahwa setelah perang dunia pertama berakhir, ketika banyak monarki lama tergusur dan negara baru bermunculan, sistem pajak tidak hanya digunakan untuk mengumpulkan penerimaan negara, tetapi juga memperkuat kendali negara atas rakyat, guna mempertahankan wilayah dan legitimasi. Ini ungkapan Schumpeter.

> "*Pajak membawa uang dan semangat menghitung ke berbagai sudut, dan menjadi faktor pembentuk negara itu sendiri. Jenis dan tarif pajak ditentukan struktur sosial, tetapi begitu ada, mereka menjadi pegangan, sebagai kekuatan yang dapat mengubah struktur sosial.*"

---

19 Disadur dari Redaksi DDTC News, "Pajak Membantu Membentuk Negara," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-membantu-membentuk-negara-23090 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

20 Joseph Aloisius Schumpeter, "The Crisis of the Tax State," Internet, dapat diakses melalui https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5322348/mod_resource/content/1/Crise%20do%20Estado%20Fiscal.pdf.

Pada 1919, seusai perang dunia pertama yang melahirkan Republik Jerman-Austria dan menghapuskan Kerajaan Austria-Hongaria dari peta dunia, Kanselir Republik Jerman-Austria Karl Renner menunjuk Schumpeter sebagai Menteri Keuangan.

Peran pajak terhadap keberadaan negara, didukung dengan pernyataan dari Gifty Agyeiwaa Badu, seorang anggota Komisi Nasional untuk Pendidikan Kewarganegaraan (NCCE) Ghana, yang menyatakan bahwa "**Jika kita menolak membayar pajak maka kita sedang menghancurkan negara ini**."[21] Dengan demikian, pajak sejatinya tidak hanya berfungsi sebagai sumber penerimaan negara, pendorong alokasi sumber daya yang efisien, dan proses redistribusi pendapatan. Lebih penting lagi, pajak berperan penting dalam proses pembangunan bangsa (*state building*).[22]

B.1 Sejarah Pajak dalam *State Building*[23]

Sejarah panjang pajak, salah satunya, adalah untuk memperkuat *state building*. Pengertian umum dari *state building* pada dasarnya memperkuat kapasitas negara berdasarkan kekuatan atau kemampuan sendiri yang ada di dalam negara tersebut. Dikaitkan dengan pajak, suatu negara akan menjadi kuat dan mandiri melalui pembiayaan pajak tanpa tergantung dengan bantuan keuangan dari negara lain melalui skema utang.

Ide yang dipetik dalam perjalanan sejarah pajak, yaitu tentang peran pajak untuk memperkuat negara. Ide yang yang diperjuangkan tersebut, saat ini sejalan dengan premis Fukuyama tentang pentingnya memperkuat peran negara di Abad-21.[24] Tanpa adanya kemampuan untuk memungut penerimaan pajak, kemampuan negara dalam menyediakan kesejahteraan dan keadilan sosial sangatlah terbatas.

Apa yang bisa kita pelajari dalam sejarah pajak di atas? Pajak merupakan warisan bagi bangsa dan negara dari generasi pendahulu kepada generasi penerus. Persepsi tentang pajak di masa lalu akan berpengaruh terhadap

---

21 Redaksi DDTC News, "Jika Menolak Bayar Pajak Maka Kita Sedang Menghancurkan Bangsa Ini," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/jika-menolak-bayar-pajak-maka-kita-sedang-menghancurkan-bangsa-ini-11512.

22 Deborah Brautigam, "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries," dalam *Taxation and State-Building in Developing Countries*, ed. Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad, dan Mick Moore, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 1-2.

23 Disadur dari Redaksi DDTC News, "Menyelami Sejarah, Menatap Masa Depan," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/menyelami-sejarah-menatap-masa-depan-23188 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

24 Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004). Lihat juga Francis Fukuyama, "The Imperative of State-Building," *Journal of Democracy* (April, 2004).

persepsi pajak pada saat ini, yaitu kerelaan masyarakat untuk mau membayar pajak. Demikian pula, sistem pajak pajak yang sudah dibangun dengan baik di masa lalu merupakan warisan berharga untuk membentuk masyarakat yang patuh pajak.

Selain itu, pelajaran lain terkait dengan sejarah pajak adalah bahwa pajak tidak lepas dengan pemberontakan. Ini artinya, walaupun pajak sebagai hak negara untuk mengenakan pajak, tetapi harus dikenakan atau dipungut berdasarkan kesepakatan antara negara dan masyarakat melalui **kontrak sosial.** Lebih lanjut, dengan melihat sejarahnya, pajak harus ditempatkan sebagai suatu **kebutuhan**, tidak hanya sebagai suatu **kewajiban** yang **dipaksakan** semata. Apabila pajak sudah menjelma menjadi kebutuhan dan menjadi **sarana partisipasi publik**[25] maka akan lebih mudah dalam membentuk masyarakat yang patuh pajak secara sukarela dan bukannya patuh dengan cara dipaksa.

[25] Attiya Waris, *Tax and Development Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights* (Uganda: LawAfrica Publishing Ltd, 2013).

Referensi

Buku

Blankson, Samuel. *A Brief History of Taxation*. New York: Lulu Inc., 2007.

Brautigam, Deborah. "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries." Dalam *Taxation and State-Building in Developing Countries*, ed. Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad, dan Mick Moore. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Frecknall-Hughes, Jane. *The Theory, Principles and Management of Taxation: An Introduction*. New York: Routledge, 2015.

Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

Grapperhaus, Ferdinand H.M. *Taxes through The Ages: A Pictorial History*. The Netherlands: IBFD, 2009.

Henessy, Trish. "Passing On the Torch." Dalam *The Great Revenue Robbery*, ed. Richard Swift. Toronto: Between the Lines, 2013.

Smith, Stephen. *Taxation: A Very Short Introduction*. United Kingdom: Oxford University Press, 2015.

Waris, Attiya. *Tax and Development Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*. Uganda: LawAfrica Publishing Ltd, 2013.

Artikel/Jurnal

Fukuyama, Francis. "The Imperative of State-Building." *Journal of Democracy* (April, 2004).

Internet

Darussalam. "Awal Kehadiran Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/sejarah-pajak-awal-kehadiran-pajak-10547.

_____. "Bangkit Bersama Pajak untuk Indonesia Maju." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bangkit-bersama-pajak-untuk-indonesia-maju-22311.

Redaksi DDTC News. "Pajak Membantu Membentuk Negara." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-membantu-membentuk-negara-23090.

_____. "Jika Menolak Bayar Pajak Maka Kita Sedang Menghancurkan Bangsa Ini." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/jika-menolak-bayar-pajak-maka-kita-sedang-menghancurkan-bangsa-ini-11512.

_____. "Menyelami Sejarah, Menatap Masa Depan." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/menyelami-sejarah-menatap-masa-depan-23188.

Schumpeter, Joseph Aloisius. "The Crisis of the Tax State." Internet. Dapat diakses melalui https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5322348/mod_resource/content/1/Crise%20do%20Estado%20Fiscal.pdf.

Vissaro, Denny. "Pajak Sebagai Bentuk Perlawanan atas Kapitalisme." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-sebagai-bentuk-perlawanan-atas-kapitalisme-22999.

BAB 3

HUKUM, MORAL, DAN PEMBELAJARAN PAJAK

"*… an economist's view, after his work on tax design has been completed and set on the table, is that tax law should be simple, short, and almost self-explanatory. The legal view can be observed to stand quite apart from this and, in real life, tax law is generally complex.*"

(Parthasarathi Shome, 2021)

"*Pemungutan pajak harus diatur secara hukum*." Ungkapan Radjiman Wedyodiningrat bersumber dari kejadian pada tahun 1945 ketika Radjiman menyodorkan prinsip penting tentang sumber penerimaan utama negara, yaitu pemungutan pajak.[1] Dalam butir keempat dari lima usulan yang ditawarkan, Radjiman tegas menyebutkan bahwa **pajak harus diatur hukum**. Dalam forum tersebut, anggota lainnya sepakat.

Hukum memiliki peran penting dalam pajak. Terdapat tiga hal utama yang menggambarkan pentingnya 'hukum' dalam pajak.[2] *Pertama*, pajak harus dipungut berdasarkan undang-undang dan bukan berdasarkan keputusan lembaga eksekutif. *Kedua*, adanya penerapan teori-teori normatif hukum dan keadilan dalam pajak, seperti keadilan horizontal dan vertikal.

Ketiga, undang-undang pajak sering kali bergantung pada undang-undang lain, misalnya undang-undang tentang korporasi dan properti.[3] Hubungan antara undang-undang pajak dan undang-undang lainnya menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara hukum pajak dan hukum lainnya.

Oleh karena itu, **pembelajaran pajak tidak boleh diklaim oleh suatu disiplin ilmu tertentu**. Dengan kata lain, pajak harus dipelajari melalui multidisiplin ilmu. Pembahasan lebih lanjut terkait dengan pembelajaran pajak dan pajak sebagai multidisiplin ilmu dibahas lebih lanjut dalam bab ini.

---

1 Redaksi DDTC News, "Pajak Harus Diatur Hukum," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-harus-diatur-hukum-16366.

2 Miranda Stewart, *Tax and Government in the Twenty-first Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 10-11.

3 *Ibid*, 11.

A. Pajak Hasil Proses Demokrasi yang Ditetapkan dengan Undang-undang[4]

Di negara demokrasi, sistem pajak dikembangkan dari hasil proses keputusan demokrasi (*democratic decision-making*). Artinya, pajak yang dipungut oleh negara kepada rakyatnya harus melibatkan rakyat dalam proses penyusunannya.

Dengan kata lain, untuk dapat memungut pajak harus melalui persetujuan rakyat, yaitu melalui wakil rakyat yang ada di parlemen. Dengan demikian, undang-undang pajak merupakan **kesepakatan** antara negara dan rakyat terkait dengan pengenaan pajak. Tidak ada pajak tanpa diatur dengan undang-undang (***no taxation without representation***). Undang-undang pajak adalah produk dari demokrasi yang merepresentasikan kesepakatan antara pemerintah dan rakyat.

Lantas, bagaimana cara mengenakan pajak? Pajak dikenakan terhadap subjek pajak tertentu atas objek pajak tertentu yang dihitung dari dasar pengenaan pajak dikalikan tarif. Dengan demikian, **unsur-unsur pajak** adalah **subjek pajak**, **objek pajak**, **dasar pengenaan pajak**, dan **tarif pajak**.

Dilihat dari sejarahnya, Darussalam mengutip Tibor R Machan, pajak merupakan warisan dari sistem feodal. Sistem ini, tidak mengenal hak kepemilikan pribadi oleh rakyat. Oleh karena itu, pajak merupakan upeti yang harus dibayar oleh rakyat kepada penguasa sebagai balas jasa atas penggunaan hak milik negara oleh rakyat.

Di sisi lain, bagi **negara yang mengakui adanya hak milik pribadi**, pajak dipandang sebagai pengambilan sebagian harta milik rakyat oleh negara. Menurut Philip Baker, **pajak tidak lain adalah bentuk legal dari perampasan**. Dengan demikian, pajak yang pengenaannya tidak sesuai dengan undang-undang merupakan perampasan yang bersifat ilegal, atau dengan kata lain, ***taxation without representation is robbery***.

Pertanyaannya, bagaimana agar tidak sewenang-wenang? Darussalam menyampaikan "harus dipungut berdasarkan prinsip-prinsip pajak yang bersifat *fiscal justice*. Prinsip ini meliputi kepastian hukum, adil, sesuai dengan undang-undang, tidak berlaku surut, efisien, dan dipungut oleh lembaga yang dipercaya oleh masyarakat."

---

4 Disadur dari Ganda Christian Tobing, "Kembali ke Filosofi Pajak," *InsideTax Edisi 18* (November – Desember, 2013): 9-10 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

Kemudian, biaya pemungutan pajak harus efisien. Efisien tidak hanya dari sisi otoritas pajak (***cost of administration***), tetapi juga harus efisien dari sisi subjek pajak (***cost of compliance***). Salah satu bentuk efisiensi pemungutan pajak adalah menghindari sengketa pajak yang tidak perlu. Untuk itu, dengan mengutip sekali lagi pernyataan Philip Baker, "pajak seharusnya dikenakan dengan **aturan yang jelas** dan **tidak multitafsir**."

Lebih lanjut**, pajak tidak boleh dikenakan atas dasar analogi**. Jean-Claude Bouchard menegaskan pernyataan tersebut "*The liability for tax cannot be extended by analogy or comparison. A tax is either due or not due.*" Bahkan, Frans Vanistendael melarang penggunaan analogi "*the prohibition of analogous application*" dalam hukum pajak.

B. Hukum Pajak sebagai Bagian dari Sistem Hukum

Dalam ilmu hukum, terdapat beberapa jenis hukum yang berlaku, seperti hukum privat, hukum pidana, hukum administrasi, dan hukum internasional. Dari beberapa jenis hukum yang ada, penulis berfokus pada dua di antaranya, yaitu hukum privat dan hukum publik.

Hukum privat berlaku atas keadaan yang berkaitan dengan hubungan antara orang pribadi dalam suatu sistem hukum. Dalam arti lain, hukum privat mengatur hubungan yang sifatnya horizontal antarpihak swasta.[5] Hukum privat meliputi hukum properti, hukum keluarga, hukum perseroan, hukum kontrak, hukum komersial, hukum dagang, dan lainnya.

Kemudian, hukum publik. Hukum publik merupakan seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara orang pribadi atau organisasi swasta dan badan publik. Secara umum, hukum publik berkaitan dengan persoalan yang memengaruhi masyarakat umum atau masyarakat secara keseluruhan.

Hukum publik sendiri meliputi hubungan horizontal antara pemerintahan pada tingkatan berbeda dan hubungan vertikal antara pemerintah dan orang pribadi atau pihak swasta.[6] Hukum publik meliputi hukum tata negara, hukum administrasi, hukum pidana, hukum konstitusi, hukum internasional, dan lainnya.

Hukum pajak atau disebut juga dengan hukum fiskal merupakan bagian dari hukum publik. Sebagai bagian dari hukum publik, hukum pajak mengatur hubungan hukum antara negara dan orang pribadi atau badan (hukum) yang memiliki kewajiban membayar pajak.[7] Apabila didefinisikan secara tersendiri,

---

5 Alon Harel, "Public and Private Law," *SSRN* (Januari, 2013): 2.
6 *Ibid*, 2.
7 R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: PT Eresco, 1986), 1.

hukum pajak adalah sekumpulan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewajiban suatu pihak untuk membayar pajak kepada pemerintah.[8]

Sekumpulan aturan ini mencakup penetapan berapa besarnya pajak yang harus dibayar, apa dasar pengenaan pajaknya, bagaimana administrasi pajaknya, sistem pajak apa yang berlaku, serta bagaimana pemungutannya. Hukum pajak juga meliputi ketika pemerintah memiliki wewenang untuk mengambil kekayaan seseorang maka harus lah menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas negara.[9]

Sumber hukum pajak umumnya serupa di berbagai negara. Di negara-negara *civil law*,[10] sumber hukum berupa undang-undang, perjanjian, peraturan, yurisprudensi, dan doktrin.[11] Yurisprudensi mengacu pada putusan pengadilan dan doktrin mengacu kepada tulisan-tulisan, termasuk karya akademis dan bahan-bahan yang dirilis oleh otoritas pajak yang tidak bersifat normatif. Adapun sumber yang sama terdapat di negara-negara *common law*, tetapi dengan penekanan berbeda.

Dalam sistem *common law*,[12] kasus-kasus yang sudah diputuskan oleh hakim menjadi sumber hukum utama. Sekalipun terdapat undang-undang yang melengkapinya, sumber utama yang dipergunakan adalah putusan sengketa pengadilan (*case law*).[13] Artinya, suatu aturan dibuat dari hasil putusan atas suatu sengketa pengadilan yang terdahulu. Inilah yang disebut sebagai sistem preseden.[14]

Sistem preseden bersifat mengikat (*binding*) dan aturan *stare decisis* mewajibkan pengadilan yang lebih rendah untuk mematuhi keputusan yang diberikan oleh pengadilan yang lebih tinggi.[15] Perbedaan negara *civil law* dan

---

8 Stephen Barkoczy, *Foundations of Taxation Law 15th Edition* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 3.

9 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*

10 Negara-negara yang menerapkan sistem hukum berdasarkan pada kodifikasi undang-undang menjadi sumber hukum utamanya disebut dengan **negara *civil law***. Lihat Victor Thuronyi, Kim Brooks, dan Borbala Kolozs, *Comparative Tax Law Second Edition* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2016), 51.

11 Victor Thuronyi, Kim Brooks, dan Borbala Kolozs, *Op.Cit.*, 53.

12 Negara-negara yang menganut sistem hukum berdasarkan pada putusan pengadilan sebagai sumber hukumnya disebut dengan **negara *common law***. Lihat Victor Thuronyi, Kim Brooks, dan Borbala Kolozs, *Comparative Tax Law Second Edition* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2016), 51.

13 Mary Garvey Algero, "The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation," *Louisiana Law Review* 65 (Maret, 2005): 784.

14 Kamil Abdu Oumer, "Key Difference Between the Civil and the Common Law Systems," *SSRN* (Februari, 2018): 1.

15 *Ibid*.

negara *common law* terletak pada penggunaan *case law*, yang mana di negara-negara *common law*, *case law* memiliki bobot lebih tinggi dibandingkan sumber hukum lainnya.

Lebih lanjut, dalam sistem *common law*, hakim merupakan faktor utama yang melatarbelakangi pembuatan dan pengembangan hukum. Adapun doktrin tidak diakui sebagai sumber hukum yang independen di negara-negara *common law*. Namun, dalam praktiknya, risalah dan tulisan digunakan oleh pengadilan dan praktisi sejauh risalah dan tulisan tersebut bersifat persuasif.[16]

Dalam perkembangannya saat ini, hukum pajak semakin membutuhkan keilmuan tentang perjanjian pajak internasional, analisis putusan sengketa dari berbagai kasus pajak, opini-opini kritis terhadap berbagai hukum positif pajak yang berlaku, penafsiran dan penerapan hukum pajak.

Berdasarkan situasi di atas, setiap negara memiliki sistem hukum pajak yang berbeda dan terus berkembang untuk mengatasi masalah yang sama.[17] Masalah yang sama dihadapi adalah adalah bagaimana meningkatkan penerimaan pajak sebagai sumber utama penerimaan negara.

C. Pembatasan Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak[18]

Dalam **konstitusi** suatu negara, **kekuasaan pengenaan pajak harus dibatasi dengan prinsip-prinsip pengenaan pajak**, seperti prinsip keadilan dan kepastian. Misal, Meksiko secara tegas membatasi kekuasaan parlemen untuk mengenakan pajak. Hal itu dimaksudkan untuk melindungi hak-hak subjek pajak meskipun berdasarkan konstitusinya parlemen Meksiko diberi kekuasaan untuk membuat undang-undang pajak.

Secara umum, pembatasan tersebut mengacu kepada prinsip-prinsip ajaran Adam Smith, yaitu *equality* (dikenakan sesuai dengan kemampuan membayar), *certainty* (harus mempunyai kepastian hukum), *convenience* (dikenakan pada saat yang tidak menyulitkan), dan *economy* (biaya pemungutan pajak dan pemenuhan kewajiban pajak seminimal mungkin).

Lebih lanjut, Mansury menjelaskan bahwa prinsip *certainty* (kepastian) harus dihubungkan dengan empat hal. Empat hal tersebut di antaranya adalah (i) harus pasti '**siapa-siapa**' yang harus dikenakan pajak, (ii) harus pasti '**apa**' yang

16 Victor Thuronyi, Kim Brooks, dan Borbala Kolozs, *Op.Cit.*, 53.
17 *Ibid.*
18 Disadur dari Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006) dengan penambahan dan/atau pengurangan.

menjadi dasar untuk mengenakan pajak, (iii) harus pasti '**berapa**' jumlah pajak yang harus dibayar, dan (iv) harus pasti '**bagaimana**' cara pembayarannya.[19]

Frans Vanistendael juga menyatakan bahwa kekuasaan untuk mengenakan pajak harus dibatasi, antara lain dengan prinsip keadilan, kesetaraan antara otoritas pajak dan subjek pajak, pajak harus dikenakan atas dasar kemampuan subjek pajak (*ability to pay*), dan ketentuan pajak tidak boleh berlaku surut.[20]

Pada dasarnya, undang-undang tentang pajak terdiri atas empat bagian, yaitu (i) **siapa saja** yang diwajibkan untuk membayar pajak (subjek pajak), (ii) **apa saja** yang dikenakan pajak (objek pajak),[21] (iii) **bagaimana cara** menghitung jumlah pajak yang harus dibayar (*tax base* dan *tax rate*), serta **cara pelunasannya** (apakah melalui pemotongan dan/atau melalui pembayaran angsuran masa), dan (iv) ketentuan tentang **prosedur** pajak.

Ketentuan **(i), (ii), dan (iii)** disebut sebagai **ketentuan material** dan ketentuan **(iv)** disebut sebagai **ketentuan formal**. Menurut Mansury, ketentuan tentang subjek pajak, objek pajak, dan tarif pajak merupakan ketentuan yang harus mendapat persetujuan rakyat karena itu harus diatur oleh undang-undang. Demikian pula ketentuan tentang prosedur pajak.[22]

Dalam rangka memberikan kepastian hukum, Mahkamah Agung Meksiko telah menegaskan bahwa penentuan unsur-unsur untuk menghitung dasar penghasilan kena pajak (***tax base***) dan tarif pajak (***tax rate***) merupakan **elemen dasar dari prinsip pembatasan kekuasaan untuk mengenakan pajak** yang pengaturannya harus diatur secara jelas dalam undang-undang pajak. Dengan demikian, apabila dasar penghitungan penghasilan kena pajak (*tax base*) dan tarif pajak (*tax rate*) tidak diatur dalam undang-undang pajak, produk hukum tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk mengenakan pajak.[23]

Hal yang sama juga diterapkan di negara Estonia. Mahkamah Agung Estonia telah memberikan penegasan bahwa subjek pajak hanya berkewajiban untuk membayar pajak apabila dalam undang-undang pajak terdapat ketentuan yang jelas terhadap semua unsur yang menjadi dasar perhitungan pajak. Unsur-unsur tersebut antara lain adalah dasar penghitungan penghasilan kena pajak (*tax*

---

19 Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan: Pascareformasi 2000* (Jakarta: YP4, 2002), 12.

20 Frans Vanistendael, "Legal Framework for Taxation," dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Victor Thuronyi (Washington D.C.: IMF, 1996), 19-27.

21 Lihat Darussalam, "Apa Saja yang Menjadi Objek Pajak Penghasilan," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-saja-yang-menjadi-objek-pajak-penghasilan-18981. Adapun pembahasan lebih lanjut terkait dengan objek pajak penghasilan dapat dilihat dalam Bab 8 buku ini.

22 Mansury, *Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 27 dan Pasal 26)* (Jakarta: YP4, 1999), 153.

23 Oscar Moliho, "Limit on the Taxing Power of the Mexican Government," *Bulletin for International Fiscal Documentation* (2004): 551.

base) dan tarif pajak (*tax rate*).[24] Demikian pula, Konstitusi Swedia yang menyatakan bahwa ketentuan peraturan pajak yang bersifat untuk mengenakan pajak harus ditetapkan melalui parlemen.

D. Hukum Pajak Material dan Formal

Sebagaimana telah diuraikan di pada subbab di atas, terdapat dua ketentuan dalam hukum pajak. *Pertama*, ketentuan yang bersifat hukum material. Ketentuan ini harus ada di dalam undang-undang dan sifatnya wajib. *Kedua*, ketentuan-ketentuan yang sifatnya hukum pajak formal. Ketentuan hukum formal ini tidak mutlak harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Namun, tidak ada larangan dan batasan untuk menuangkan ketentuan-ketentuan hukum pajak formal di dalam ketentuan undang-undang.

Ketentuan yang bersifat hukum material, yaitu ketentuan mengenai subjek pajak, objek pajak, basis pajak, dan tarif pajak. Keempat ketentuan ini mutlak harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Secara prinsip, hukum pajak material mencakup norma-norma yang menjelaskan keadaan, perbuatan, dan peristiwa hukum apa saja yang harus dikenakan pajak, siapa yang harus dikenakan pajak, serta berapa besarnya pajak yang dikenakan.[25]

Dengan kata lain, hukum pajak material mengatur segala sesuatu tentang timbulnya, besarnya, dan hapusnya utang pajak, serta hubungan hukum antara pemerintah dan subjek pajak, termasuk di dalamnya tentang denda dan hukuman.[26] Di sisi yang berbeda, hukum pajak formal berisikan ketentuan peraturan mengenai tata cara untuk mentransformasikan hukum material menjadi suatu bentuk yang dapat diimplementasikan.[27]

Kemudian, bagian hukum formal memuat tata cara penetapan utang pajak, pengawasan oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan administrasi pajak, kewajiban subjek pajak, kewajiban pihak ketiga, dan termasuk di dalamnya prosedur pemungutan pajak.[28] Dengan demikian, hukum pajak formal bertujuan untuk memberikan jaminan bahwa hukum pajak material dapat dilksanakan dengan baik.

---

24 Lasse Lehis, "Constitutional and Statutory Requirements for Levying Tax in Estonia," *Bulletin for International Fiscal Documentation* (2000): 537.
25 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 43.
26 *Ibid*.
27 *Ibid*, 46.
28 *Ibid*.

E. Perlindungan Subjek Pajak dalam Hukum[29]

Pada satu sisi, negara yang diwakili oleh otoritas pajak diberikan wewenang dalam melakukan pemungutan pajak. Pemberian wewenang ini diatur di dalam undang-undang suatu negara. Pengaturan ini diperlukan untuk memastikan bahwa subjek pajak telah melaksanakan kewajiban pajaknya dengan benar.[30] Namun, di sisi lain, pengenaan pajak oleh negara dapat berpotensi menimbulkan konflik dengan hak-hak subjek pajak, seperti hak atas kekayaan milik orang pribadi, hak atas privasi, serta hak atas perlakuan yang adil.[31]

Menurut Buchanan dan Milton Friedman, sebagaimana dikutip oleh Philippe Vitu, dalam suatu negara yang demokratis dan berasaskan hukum, kekuasaan untuk mengenakan pajak tidak boleh bersifat tidak terbatas.[32] Oleh karenanya, kebebasan atau diskresi yang dimiliki oleh negara melalui otoritas pajak untuk mengenakan pajak juga harus dibatasi (***limits on the taxing power***) melalui undang-undang, sebagaimana dikutip oleh Darussalam dan Danny Septriadi.[33] Adanya pembatasan ini guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh negara dan melindungi subjek pajak dari perilaku *unfair taxation*.

Dalam perkembangannya pun terdapat pergeseran paradigma hukum pajak. Sebelumnya, paradigma hukum pajak berfokus dalam hal pelaksanaan kekuasaan untuk memungut pajak. Saat ini, berubah menjadi paradigma yang mengupayakan adanya **keseimbangan** antara perlindungan hak-hak dan kewajiban subjek pajak. OECD juga menyatakan bahwa keduanya ini harus berjalan beriringan.

> "*These basic taxpayer rights also imply basic obligations. There is a set of behavioural norms expected of taxpayers by Governments. These expected behaviours are so fundamental to the successful operation of taxation systems that they are legal requirements in many, if not most, countries.* ***Without this balance of taxpayers' rights and obligation taxation systems could not function effectively and efficiently***."
>
> (dengan tambahan penekanan)

---

29 Disadur dari Darussalam, Danny Septriadi, dan Yurike Yuki, *Lembaga Peradilan Pajak di Indonesia: Persoalan, Tantangan, dan Tinjauan di Beberapa Negara* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2023) dengan penambahan dan/atau pengurangan.

30 Jeffrey Owens, "Taxpayers' Rights and Obligations," *Intertax* 554 (1990): 1.

31 Robin Williamson, *Taxpayer Safeguards and the Rule of Law* (United Kingdom: Claritax Books, 2020), xi.

32 Philippe Vitu, "Fiscal Constitutionalism and the Basic of Law," *Asia Pacific Tax Bulletin* (1999), 407.

33 Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006), 2.

Berangkat dari permasalahan akan perlunya keseimbangan hak dan kewajiban subjek pajak, langkah yang bisa diambil adalah dengan mengatur secara spesifik larangan pengenaan pajak secara berlebihan (*prohibition on confiscatory taxation*) dalam **konstitusi** suatu negara. Pertanyaannya, mengapa perumusan hak-hak subjek pajak harus di dalam konstitusi? Mengapa tidak di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan suatu negara?

Pertama, hak-hak subjek pajak yang sifatnya fundamental sebaiknya dirumuskan dalam konstitusi.[34] Hak-hak subjek pajak yang dirumuskan dalam konstitusi bertujuan untuk **membangun kepercayaan** masyarakat terhadap bekerjanya sistem pajak suatu negara.[35] Dengan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban subjek pajak dapat menciptakan kepatuhan sukarela yang didasari pada kepercayaan dan hubungan yang lebih setara antara otoritas pajak dan subjek pajak.[36]

Perumusan ini juga diyakini akan memberikan manfaat, tidak hanya terhadap kepatuhan subjek pajak, tetapi juga sebagai mekanisme untuk membatasi kekuasaaan otoritas pajak yang selalu bertambah seiring dengan berjalannya waktu.[37] Konstitusi merupakan bentuk perlindungan hukum yang paling kuat untuk menjamin hak-hak subjek pajak akan dilindungi oleh negara.[38]

Sebagai hukum yang paling tinggi dan sifatnya fundamental, konstitusi akan menjadi acuan bagi ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang ada di bawahnya. Oleh karenanya, perumusan hak-hak subjek pajak yang sifatnya fundamental, yaitu pajak harus dikenakan secara adil dan pasti, perlu dirumuskan secara tegas dalam konstitusi atau instrumen serupa, seperti statuta atau deklarasi hak-hak subjek pajak.

Kedua, menurut Bentley, hak-hak subjek pajak dibagi ke dalam dua kategori besar, yaitu (i) ***primary legal rights*** dan (ii) ***secondary legal rights***.

Primary legal rights merupakan hak-hak fundamental yang tercantum dan dijamin dalam **konstitusi** dan perjanjian-perjanjian internasional. Elemen-elemen yang tercakup, yaitu.

---

34 Duncan Bentley, "Taxpayer Rights: Coping With Globalization and Uncertainty," *Tax Notes International* (April, 2016): 200.

35 Mukesh Butani dan Kinshuk Jha, "Introduction," dalam *Taxpayer Rights: Deciphering the Indian Charter,* ed. Mukesh Butani dan Kinshuk Jha (India: Oakbridge Publishing, 2021), 1.

36 Sahil Sharma, Karan Dhanuka, dan Dhwani Mainkar, "Framework of the Taxpayers' Charter," dalam *Taxpayer Rights: Deciphering the Indian Charter*, ed. Mukesh Butani dan Kinshuk Jha (India: Oakbridge Publishing, 2021), 85-86.

37 OECD, *Taxpayers' Rights and Obligations: A Survey of the Legal Situation in OECD Countries* (Paris: OECD, 1990), paragraf 1.4.

38 Duncan Bentley, *Taxpayers' Rights: Theory, Origin and Implementation* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007), 113.

(i) Hak untuk tidak membayar pajak lebih daripada yang seharusnya;
(ii) Hak atas kepemilikan pribadi;
(iii) Pajak harus dikenakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
(iv) Hak untuk tidak dikenakan pajak atas dasar hukum yang berlaku surut (nonretroaktif);
(v) Hak atas kepastian hukum;
(vi) Hak untuk mendapatkan informasi; dan
(vii) Nondiskriminasi.

Perhatian utama dari *primary legal rights* adalah pada proses **perumusan** dan **pembuatan hukum**.

Dalam *primary legal rights* juga mencakup hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil. Dalam konteks pajak, perlakuan adil salah satunya dimaknai bahwa beban pajak harus didistribusikan secara tepat berdasarkan kemampuan ekonomi subjek pajak untuk memperoleh kesejahteraan yang lebih baik. Konsep ini dikenal dengan prinsip ***ability to pay***.

Beberapa negara telah menyebutkan prinsip *ability to pay* secara eksplisit di dalam konstitusinya sebagai persyaratan sistem pajak yang adil. Namun, beberapa negara lainnya belum menyatakan secara eksplisit di dalam konstitusinya.

Di sisi lain, ***secondary legal rights*** merupakan hak-hak subjek pajak yang dirumuskan ke dalam ketentuan peraturan perundang-undangan setiap negara. Perhatian utama dari *secondary legal rights* adalah menyediakan perlindungan bagi subjek pajak dalam konteks **penerapan hukum**. Hak-hak ini umumnya ditemukan dalam undang-undang yang mengatur tentang administrasi pajak, pemungutan, dan mekanisme penerapannya. Termasuk di dalamnya cakupan hukum material dan hukum formal.

Selain ditemukan di dalam undang-undang, *secondary legal rights* juga dapat ditemukan di ranah ketentuan peraturan perundang-undangan pajak tentang tata cara ketentuan umum yang menyediakan hak-hak administratif utama dan juga hak-hak administratif sekunder, seperti berbagai regulasi yang dibuat oleh otoritas pajak. Pada akhirnya, karakteristik dari hak-hak ini tidak sekuat hak-hak yang diatur di dalam undang-undang.

Dari kedua kategori yang diuraikan oleh Bentley, hak-hak fundamental yang tercantum dalam *primary legal rights* memiliki bobot yang tinggi. Oleh karenanya, perlindungan hak-hak subjek pajak sangat terkait dengan status jaminan hak-hak tersebut terdapat dalam hierarki ketentuan peraturan perundang-undangan yang mana. Adapun bagi negara hukum, suatu negara

menempatkan konstitusi pada tingkatan tertinggi dalam hierarki sumber hukum (*the supreme rules of the constitution*).

Dalam negara hukum, konstitusi dirancang untuk menyeimbangkan hak-hak rakyat dan alokasi kekuasaan lembaga-lembaga negara sehingga dapat menjalankan perannya secara adil. Dengan demikian, perlindungan hak-hak asasi manusia, termasuk hak-hak subjek pajak, sejatinya diatur di dalam konstitusi. Konstitusi merupakan puncak hierarki sumber hukum yang dapat memberikan jaminan yang lebih kuat atas *primary legal rights* subjek pajak.

Ketiga, menurut Pistone, hak-hak dasar subjek pajak sama pentingnya dengan hak asasi manusia. Jaminan perlindungan hak asasi manusia diatur di dalam konstitusi di beberapa negara. Pertanyaannya, apakah pengakuan atas hak-hak dasar subjek pajak juga harus diatur di dalam konstitusi?

Beberapa negara hanya **fokus** kepada **hak negara** untuk memungut pajak dan sama sekali tidak menyinggung apa pun berkaitan dengan kedudukan subjek pajak di konstitusi. Hampir di seluruh negara sudah menjamin hak milik orang pribadi di dalam konstitusinya dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Namun demikian, hak tersebut belum seluruhnya dikaitkan secara langsung dengan pengenaan pajak.

Alasannya, hak subjek pajak atas milik pribadi sering kali dipandang marginal karena negara memiliki kedaulatan pajak (*tax sovereignty*) berupa adanya kebebasan untuk menciptakan sistem pajak yang dirasa paling baik menurut mereka. Oleh karenanya, kebebasan atau diskresi yang dimiliki oleh negara melalui otoritas pajak untuk mengenakan **pajak harus** dibatasi, salah satunya dengan mengatur secara spesifik **larangan pengenaan pajak secara berlebihan** (*prohibition on confiscatory taxation*) dalam konstitusi suatu negara.[39]

Terakhir, bagi negara hukum, suatu negara menempatkan konstitusi pada tingkatan tertinggi dalam hierarki sumber hukum. Konstitusi dirancang untuk menyeimbangkan hak-hak rakyat dan alokasi kekuasaan lembaga-lembaga negara agar kekuasaan lembaga-lembaga negara tersebut dapat menjalankan perannya secara adil. Dengan demikian, perlindungan hak-hak asasi manusia,

[39] Juliane Kokott dan Pasquale Pistone, *Op.Cit.,* 465. Beberapa negara secara spesifik telah mengatur pembatasan kekuasaan negara dalam mengenakan pajak dengan menggariskan larangan pengenaan pajak secara berlebihan yang berpotensi melanggar hak milik pribadi yang melekat pada subjek pajak (*confiscatory taxation*) di dalam konstitusinya. Beberapa contoh negara tersebut diulas dalam Darussalam, Danny Septriadi, dan Yurike Yuki, *Lembaga Peradilan Pajak di Indonesia: Persoalan, Tantangan, dan Tinjauan di Beberapa Negara* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2023), 162-163.

termasuk hak-hak subjek pajak, sejatinya harus diatur di dalam konstitusi suatu negara.

F. Moral sebagai Ruh Hukum Pajak[40]

Subjek pajak yang menjalankan kegiatan usaha yang berorientasi laba, sudah tentu akan berusaha meminimalkan beban usahanya, termasuk beban pajak. Salah satu cara subjek pajak meminimalkan beban pajak adalah dengan memanfaatkan kelemahan ketentuan peraturan pajak dari suatu negara.

Suatu skema transaksi yang ditujukan untuk meminimalkan beban pajak dengan memanfaatkan kelemahan (*loophole*) ketentuan pajak suatu negara disebut dengan istilah ***tax avoidance***. Banyak ahli pajak menyatakan bahwa skema *tax avoidance* sah-sah saja (legal) karena tidak melanggar ketentuan pajak.

Lebih lanjut, *The Asprey Committee of Australia*, seperti dikutip oleh Indrayagus Slamet, menyatakan bahwa *tax avoidance* umumnya menyangkut perbuatan yang masih dalam koridor hukum. Akan tetapi, tindakan *tax avoidance* berlawanan dengan maksud dari pembuat undang-undang atau bertentangan dengan "*bonafide and adequate consideration*."

Di banyak negara, skema penghindaran pajak (*tax avoidance*) dapat dibedakan menjadi (i) penghindaran pajak yang diperkenankan (***accepatable tax avoidance***) dan (ii) penghindaran pajak yang tidak diperkenankan (***unacceptable tax avoidance***).

Istilah lain yang sering dipergunakan untuk menyatakan penghindaran pajak yang diperkenankan adalah ***defensive tax planning*** dan istilah untuk penghindaran pajak yang tidak diperkenankan adalah ***aggressive tax planning***. Adapun definisi dari *tax planning* itu sendiri adalah upaya subjek pajak untuk meminimalkan pajak yang terutang melalui skema yang memang telah jelas diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan pajak dan sifatnya tidak menimbulkan sengketa antara subjek pajak dan otoritas pajak.

Moral dalam ranah perencanaan pajak perlu menjadi perhatian. Pasalnya, saat ini kita hidup di zaman krisis sistem pajak (*crisis in fiscalibus*), kata Lemmens dan Badisco. Pernyataan tersebut tidak berlebihan karena sistem pajak yang ada sekarang lebih bertumpu kepada aturan formal dan mengabaikan **moral** yang seharusnya **menjadi ruh dalam hukum pajak**.

---

40 Disadur dari Darussalam, "Membangun Moral Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/membangun-moral-pajak-23197 dan Darussalam, "Ini Beda Tax Planning, Tax Avoidance, dan Tax Evasion," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/perencanaan-pajak-ini-beda-tax-planning-tax-avoidance-dan-tax-evasion-9750 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

Adanya krisis sistem pajak dikuatirkan akan berimbas mengikis kewajiban moral masyarakat untuk membayar pajak. Kalau ini terjadi, tentu akan menggerus penerimaan pajak. Menurut Frecknall-Hughes, moral adalah suatu tindakan atau perilaku yang dianggap benar, dapat diterima secara sosial, pantas, dan wajar.[41]

Dalam konteks moral pajak (*tax morale*), moral artinya sejauh mana motivasi intrinsik seseorang untuk mematuhi pajak. Moral pajak sendiri merupakan kunci untuk hadirnya kepatuhan pajak secara sukarela.[42] Adapun isu moral dalam ranah perencanaan pajak tidak hanya sekedar apakah skema perencanaan pajak tidak melanggar (legal) atau melanggar (ilegal) hukum pajak yang berlaku. Namun, apakah skema perencanaan pajak tersebut **sesuai dengan ruh dari tujuan dibuatnya hukum pajak**.

Kemudian, persoalannya pun bukan sekedar legal atau ilegal secara hukum pajak. Namun, ada persoalan lain, yaitu masalah moral ketika pembayaran pajak yang dilakukan tidak sebanding dengan penghasilan yang diterima.

Moral bisa menjadi '**senjata**' yang ampuh dalam mendorong pembayaran pajak. Memang benar, bahwa moral bukanlah produk hukum yang dapat digunakan untuk memaksa dan mengatur, tetapi moral pajak dapat dijadikan nilai untuk melaksanakan hak dan kewajiban pajak.

Lebih lanjut, saat ini telah terjadi **pergeseran perspektif** masyarakat mengenai perencanaan pajak. Perencanaan pajak sekarang tidak hanya dimaknai sebagai perencanaan pajak yang legal dan bermoral karena telah sesuai dengan isi hukum pajak. Namun, bisa juga dimaknai dengan **legal tetapi tidak bermoral** jika melanggar ruh dari hukum pajak. Di sinilah peran moral menjadi suatu 'ambang batas' atas perilaku kepatuhan pajak yang bisa diterima.

Dalam konteks hukum pajak, nilai moral pajak di banyak negara telah diadopsi dengan memasukkannya ke dalam hukum positif. Misal, ketentuan peraturan tentang ***general anti-avoidance rule***. Serta, penggunaan terminologi '**itikad baik** (***good faith***)' dalam interpretasi *tax treaty*.[43]

Dukungan publik, media, lembaga swadaya masyarakat, hingga akademisi dapat mengubah standar tata kelola pajak dengan mempertimbangkan unsur moral di

---

41 Jane Frecknall-Hughes, "The Moral Basis for Taxation," dalam *Ethics and Taxation*, ed. Robert F. van Brederode (Singapura: Springer, 2020), 25.

42 Benno Torgler dan Friedrich Georg Schneider, "Attitudes Towards Paying Taxes in Austria: An Empirical Analysis," *Empirica* (Februari, 2005): 2.

43 Angel Becerra, *Interpretation and Application of Tax Treaties in North America* (Amsterdam: IBFD, 2007), 118-119.

dalamnya, khususnya subjek pajak yang berskala multinasional. Singkat kata, strategi Machiavelli dengan penekatan moral terbukti efektif.[44]

Selama ini, sisi moral manusia berupa aspek kesukarelaan tercermin dari aktivitas filantropi yang bersifat altruisme.[45] Sayangnya, aktivitas filantropi belum dikelola dengan baik sebagai modal besar untuk memupuk moral pajak menuju kepatuhan pajak secara sukarela.

Moral pajak akan menjamin kontribusi masyarakat melalui sistem pajak dengan atau tanpa adanya pendekatan yang bersifat memaksa, kadang bahkan di tengah kekosongan hukum pajak. Dari sisi pemerintah, moral pajak menjadi modal penting untuk memupuk kepatuhan pajak.

Keterlibatan gerakan moral dalam sektor pajak juga kian mengemuka. Setidaknya ada beberapa gerakan moral yang dapat menjelaskan pendekatan moral dapat diterapkan untuk mendorong kepatuhan pajak. Bahkan, menciptakan masyarakat yang bangga membayar pajak.

Secara empiris, moral pajak terbukti berperan penting dalam meningkatkan kepatuhan sukarela di negara maju maupun berkembang.[46] Berbagai survei, baik oleh Afrobarometer, Asiabarometer, dan Latinobarometer, moral pajak sangat dipengaruhi oleh **kepuasan atas pelayanan publik**, **kepercayaan kepada pemerintah**, serta **persepsi atas korupsi**.

Lebih lanjut, studi tentang moral pajak dilakukan oleh OECD.[47] Hasilnya memberikan peta bagaimana membangun moral pajak.

Pertama, moral pajak umumnya akan semakin tinggi di negara-negara yang justru memungut pajak lebih banyak. Ada keyakinan bahwa kinerja pemerintah yang efektif, baik dalam belanja maupun pemungutan pajak, telah menciptakan kontrak fiskal yang semakin kokoh dan meningkatkan moral pajak.

Kedua, bagi subjek pajak orang pribadi, moral pajak sangat dipengaruhi oleh umur, tingkat pendidikan, jenis kelamin, religiusitas, serta kepercayaan terhadap pemerintah. Khusus bagi subjek pajak orang pribadi di negara berkembang,

---

44 Hans van den Hurk, "Starbucks versus the People," *Bulletin for International Taxation*, Vol. 68 No. 1 (Desember, 2013).

45 OECD, "Philantropic Foundations and Development Co-operation," *Off-print of the DAC Journal*, Vol. 4 No. 3 (2003): 12.

46 Merima Ali, Odd-Helge Fjeldstad, dan Ingrid Hoem Sjursen, "To Pay or Not to Pay? Citizens' Attitudes Toward Taxation in Kenya, Tanzania, Uganda, and South Africa," *World Development*, Vol. 64 (2014): 828-842. Lihat juga R. Cummings, *et al.*, "Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment," *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 70/3 (2009): 447-457.

47 OECD, *Tax Morale What Drives People and Businesses to Pay Tax?* (Paris: OECD Publishing, 2019).

pelayanan publik dan kualitas administrasi yang dilakukan otoritas pajak berperan jauh lebih signifikan.

Ketiga, untuk subjek pajak badan, moral pajak akan meningkat selama kepastian dalam sistem pajak tersedia. Kepastian tersebut juga mencakup berbagai aspek, mulai dari perumusan kebijakan dan produk hukum, hingga penyelesaian sengketa pajak.[48]

Keempat, strategi untuk meningkatkan moral pajak bagi subjek pajak orang pribadi mencakup kegiatan edukasi pajak, membenahi kualitas administrasi pajak khususnya terkait kemudahan pelaksanaan hak dan kewajiban pajak, serta mengkaitkan antara penerimaan pajak dan belanja negara. Tidak mengherankan jika kini banyak negara berkembang mendesain program edukasi bermuatan kesadaran pajak sejak dari pendidikan dasar hingga lanjutan.[49]

Moral pajak harus dibangun sejak usia dini untuk membentuk masyarakat sadar pajak sebagai modal kepatuhan pajak secara sukarela. Moral pajak juga harus dibangun melalui perumusan kebijakan pajak yang partisipatif dan transparan.

Selain itu, **pengelolaan uang pajak harus efisien**, **dirasakan manfaatnya**, dan **uang pajak digunakan dengan bijak dan tidak diselewengkan**. Serta, pengenaan pajak yang mencerminkan aspek keadilan, kepastian hukum, dan didasari dengan itikad baik masing-masing pihak, yaitu antara otoritas pajak dan subjek pajak.

Pekerjaan untuk membangun moral pajak bukan merupakan tanggung jawab otoritas pajak semata. Terdapat institusi lain di luar otoritas pajak yang harus ikut bertanggungjawab, misalnya institusi-institusi pengelola anggaran yang dananya berasal dari uang pajak. Institusi-institusi pengguna uang pajak tersebut dituntut menggunakan uang pajak secara efisien, tepat sasaran, dan tidak disalahgunakan.

Moral pajak bukanlah sesuatu yang dapat diubah secara instan dalam jangka pendek. Kuncinya adalah, **edukasi pajak sejak usia dini** secara **konsisten** dan **bersabar** untuk tidak berharap segera menghasilkan kepatuhan pajak dalam jangka pendek.

G. Pajak Merupakan Multidisiplin Ilmu

Dalam mempelajari hukum pajak, disiplin ilmu atas aspek lain di luar pajak jelas sangat dibutuhkan. Pasalnya, hukum pajak tidak berjalan dalam ruang hampa. Di

48 IMF/OECD, "Tax Certainty," *IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers* (Maret, 2017).
49 OECD/FIIAPP, *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education* (Paris: OECD Publishing, 2015).

negara mana pun, hukum pajak merupakan bagian dari sistem legal, sosial ekonomi, dan politik.[50]

Bahkan, pajak pada dasarnya adalah **proses sosial dan politik**. Para ahli teori pajak terdahulu adalah filsuf politik yang melihat fungsi utama pajak sebagai pelaksanaan kekuasaan negara yang bersifat memaksa.[51]

Hukum pajak memiliki dampak sosial dan ekonomi yang luas serta besar relevansi praktisnya terhadap semua jenis transaksi komersial.[52] Setiap hari, masyarakat melakukan berbagai transaksi yang atas transaksi tersebut mempunyai konsekuensi pajak.

Dalam disiplin ilmu hukum sendiri, hukum pajak bersinggungan dengan banyak bidang hukum lainnya, termasuk aspek hukum komersial, hukum properti, hukum perusahaan, dan hukum administrasi. Berdasarkan uraian ini, tidak dapat dipungkiri bahwa pajak merupakan multidisiplin ilmu.

Bahkan, Joseph Schumpeter mengungkapkan bahwa kita dapat menggunakan lensa pajak untuk menyajikan "pandangan tentang negara, sifatnya, bentuknya, nasibnya, seperti yang kita bisa lihat dari perjalanan fiskal."[53]

Hukum pajak adalah area yang menantang dengan jumlah ketentuan peraturannya yang banyak, implementasi teknisnya yang kompleks, dan dinamika reformasi yang terus berjalan sehingga mempelajari undang-undang pajak menjadi sangat penting.[54]

Dari paparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pajak terdiri dari berbagai aspek keilmuan. Dengan demikian, ketika melakukan pembelajaran pajak harus lah menyinggung disiplin ilmu lainnya. Artinya, **pembelajaran pajak tidak boleh diklaim milik satu disiplin ilmu tertentu**, misal milik ilmu akuntansi, milik ilmu ekonomi, milik ilmu administrasi, atau milik ilmu hukum.

H. Perubahan Paradigma Pembelajaran Pajak[55]

Pembelajaran pajak saat ini dan ke depan selalu akan bersifat dinamis mengikuti perubahan dan perkembangan zaman, terlebih terkait dengan fenomena

50 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 51.
51 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 8.
52 Stephen Barkoczy, *Op.Cit.*, 4.
53 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 8.
54 *Ibid*.
55 Disadur dari Darussalam, "Revitalisasi Kurikulum Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/revitalisasi-kurikulum-pajak-6847 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

perubahan dalam lingkungan pajak global.[56] Namun demikian, masih terdapat pemikiran bahwa penerapan pengetahuan pajak dimaknai terbatas untuk lingkup domestik.

Padahal, penerapan pengetahuan pajak dapat menembus dimensi lintas batas negara. Pajak internasional dan *transfer pricing* adalah contoh topik pajak yang berlaku secara internasional dan tidak mengenal batas negara. Hal ini karena topik pajak tersebut menggunakan panduan yang sama dan berlaku secara internasional.

Pengetahuan pajak internasional dan *transfer pricing* terus berkembang mengikuti perkembangan proses bisnis. Untuk *transfer pricing*, yang saat ini menjadi isu utama bagi otoritas pajak dunia, sudah mulai dipelajari dalam mata kuliah tersendiri. Sementara itu, pajak internasional tidak dimaknai terbatas sekedar mempelajari persetujuan penghindaran pajak berganda (P3B).

Contoh di atas hanya sebagian kecil catatan untuk segera meredesain kurikulum pajak di perguruan tinggi. Redesain hendaknya memerhatikan perkembangan kurikulum di beberapa perguruan tinggi ternama di belahan dunia.

Pertama, **mempelajari pajak sebagai multidisiplin ilmu**. McCrudden berpendapat bahwa untuk mempelajari pajak perlu menyertakan pendekatan disiplin ilmu lainnya yang disebut sebagai "*a pluralism of methodological approach*."[57]

Livingston juga mendukung pendekatan "*methodological pluralism*" dalam pembelajaran pajak.[58] Artinya, ahli pajak harus 'meminjam' disiplin-disiplin ilmu lainnya **tanpa harus didominasi oleh keilmuan lain tersebut**.

---

56 Lingkungan pajak global kini telah berubah drastis. Fenomena perubahan dalam area pajak global ini ditandai dengan adanya aksi bersama antara negara-negara anggota OECD dan G20, misalnya dalam upaya bersama memerangi perencanaan pajak agresif maupun penyelundupan pajak. Perubahan lainnya, membangun babak baru hubungan antara otoritas pajak dan subjek pajak. Dulu, hubungan dibangun berdasarkan pendekatan tradisional ala militer. Dalam pendekatan tersebut, subjek pajak yang tidak patuh dijadikan target dan diperlakukan layaknya penjahat, di mana otoritas pajak berperan sebagai polisi. Kerja otoritas pajak fokus terhadap upaya mendeteksi dan memberikan efek jera. Adapun pemeriksaan menjadi strategi utama yang bersifat konfrontatif. Kini, hubungan subjek pajak dan otoritas pajak dibangun dalam kerangka saling terbuka, saling percaya, dan saling menghargai. Inti hubungan ini adalah kesetaraan antara subjek pajak dan otoritas pajak. Dengan kata lain, perlawanan terhadap penghindaran dan penyelundupan pajak secara internasional melalui transparansi merupakan tema yang diusung. Di sisi lain, otoritas pajak juga harus menjamin hak-hak dasar subjek pajak melalui deklarasi *taxpayers' charter*.

57 C. McCrudden, "Legal Research and the Social Science," *Law Quarterly Review* 122 (2006): 642 – 645.

58 Michael A. Livingston, "Reinventing Tax Scholarship: Lawyers, Economists and the Role of Legal Academy," *Cornell Law Review* 83 (1998): 406.

Ilmu hukum, akuntansi, dan ekonomi sangat berkaitan erat dengan pajak. Hal ini diungkapkan oleh Wheatcroft sebagaimana dikutip oleh Park yang menyatakan bahwa "*taxation is a subject which forms a bridge between economists, accountants, and lawyers*."[59]

Lamb juga menyarankan bahwa untuk memperkaya hasil penelitian masalah pajak harus dilakukan dengan cara menggabungkan pengetahuan dari berbagai disiplin ilmu.[60] Oleh karena itu, tidak mengherankan jika di Belanda tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara ahli hukum pajak dan ekonomi pajak.[61]

Sebaliknya, terdapat kondisi antara dua keahlian tersebut dan masing-masing membentuk kubu sendiri dengan ego disiplin ilmu dasarnya. Ahli hukum yang belajar pajak tidak fasih bicara ekonomi pajak apalagi menjelaskan akuntansi pajak. Begitu pula sebaliknya, ahli ekonomi (termasuk akuntansi) yang menekuni pajak tidak sigap berbicara hukum pajak.

Kedua, **mempelajari pajak dengan perbandingan negara lain**. Thuronyi berargumen bahwa cara yang paling mendasar untuk memahami pajak adalah dengan melakukan perbandingan dengan negara lain.[62] Lebih lanjut, menurut Mossner, perbandingan pajak ditujukan untuk membandingkan **jawaban yang berbeda terhadap pertanyaan yang sama**.[63]

Ketiga, **mempelajari pajak dengan studi kasus**. Kekuatan pembelajaran pajak di benua Eropa, Australia, dan Amerika adalah penggunaan kasus-kasus pajak dalam proses pembelajaran.[64] Tidak heran banyak putusan-putusan kasus pajak telah dibukukan oleh para akademisi dan dianalisis sebagai bahan pembelajaran.

Terakhir, **meningkatkan kuantitas dan kualitas tenaga pengajar pajak yang berasal dari luar otoritas pajak**. Ini mendesak dilakukan agar pembelajaran pajak di kampus diwarnai dengan perdebatan konstruktif atas dasar referensi yang mendalam dari berbagai perspektif.

---

59 Andrew Park, "Tax Law in and after the Wheatcroft Era," dalam *Law, Society and the Economy*, ed. R. Rawlings (Oxford: Clarendon Press, 1997), 131-145.

60 Margaret Lamb, *Taxation: An Interdisciplinary Approach to Research* (Oxford: Oxford University Press, 2004), 4-7.

61 Rene Niessen, "Netherlands – European Tax Education," *European Taxation* (Maret, 1999): 130

62 Victor Thuronyi, *Comparative Tax Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 1.

63 Jorg Manfred Mossner, "Why and How to Compare Tax Law," dalam *Liber Amicorum Luc Hinnekens* (2002): 306.

64 Li Jin, "Teaching Taxation Law in China," *Bulletin for International Taxation* (Mei, 2008): 189. Lihat juga J.M. Mossner, "Tax Avoidance Concepts and European Tax Education: Professor of Tax Law Hold First Meeting in Onasbruck," *European Taxation* (1999): 92-135.

Dengan demikian, ke depan, peran perguruan tinggi **tidak sebatas** '**mensosialisasikan**' ketentuan peraturan perundang-undangan pajak, tetapi lebih besar dari itu. Peran perguruan tinggi ke depan adalah membangun sistem pajak yang adil dan pasti secara hukum, menjaga kedudukan yang setara antara otoritas pajak dan subjek pajak, serta menjadi mitra kritis konstruktif yang berwibawa bagi otoritas pajak.

Itulah pekerjaan rumah yang harus segera disikapi oleh perguruan tinggi. Intinya, pembelajaran pajak sebagai disiplin '**ilmu tersendiri**' yang merupakan gabungan beberapa disiplin ilmu adalah suatu keharusan dan sangat prospektif untuk dikembangkan.

Referensi

Buku

Barkoczy, Stephen. *Foundations of Taxation Law 15th Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

Brotodihardjo, R. Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: PT Eresco, 1986.

Becerra, Angel. *Interpretation and Application of Tax Treaties in North America*. Amsterdam: IBFD, 2007.

Bentley, Duncant. *Taxpayer's Rights: Theory, Origin and Implementation*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007.

Darussalam dan Danny Septriadi. *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2006.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Yurike Yuki. *Lembaga Peradilan Pajak di Indonesia: Persoalan, Tantangan, dan Tinjauan di Beberapa Negara*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2023.

Frecknall-Hughes, Jane. "The Moral Basis for Taxation." Dalam *Ethics and Taxation*, ed. Robert F. van Brederode. Singapura: Springer, 2020.

Mansury. *Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 27 dan Pasal 26)*. Jakarta: YP4, 1999.

OECD. *Taxpayers' Rights and Obligations: A Survey of the Legal Situation in OECD Countries*. Paris: OECD, 1990.

_____. *Tax Morale What Drives People and Businesses to Pay Tax?*. Paris: OECD Publishing, 2019.

OECD/FIIAPP. *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*. Paris: OECD Publishing, 2015.

Sharma, Sahil, Karan Dhanuka, dan Dhwani Mainkar. "Framework of the Taxpayers' Charter." Dalam *Taxpayer Rights: Deciphering the Indian Charter*, ed. Mukesh Butani dan Kinshuk Jha. India: Oakbridge Publishing, 2021.

Stewart, Miranda. *Tax and Government in the Twenty-first Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Thuronyi, Victor, Kim Brooks, dan Borbala Kolozs. *Comparative Tax Law Second Edition*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2016.

Vanistendael, Frans. "Legal Framework for Taxation." Dalam *Tax Law Design and Drafting*, ed. Thuronyi. Washington D.C.: IMF, 1996.

Williamson, Robin. *Taxpayer Safeguards and the Rule of Law*. United Kingdom: Claritax Books, 2020.

Artikel/Jurnal

Algero, Mary Garvey. "The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation." *Louisiana Law Review 65* (Maret, 2005).

Ali, Merima, Odd-Helge Fjeldstad, dan Ingrid Hoem Sjursen. "To Pay or Not to Pay? Citizens' Attitudes Toward Taxation in Kenya, Tanzania, Uganda, and South Africa." *World Development*, Vol. 64 (2014).

Bentley, Duncan. "Taxpayer Rights: Coping With Globalization and Uncertainty." *Tax Notes International* (April, 2016).

Butani, Mukesh dan Kinshuk Jha. "Introduction." Dalam *Taxpayer Rights: Deciphering the Indian Charter*, ed. Mukesh Butani dan Kinshuk Jha. India: Oakbridge Publishing, 2021.

Cummings, R., et al., "Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artefactual field experiment." *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 70/3 (2009).

Harel, Alon. "Public and Private Law." *SSRN* (Januari, 2013).

IMF/OECD. "Tax Certainty." *IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers* (Maret, 2017).

Lehis, Lasse. "Constitutional and Statutory Requirements for Levying Tax in Estonia." *Bulletin for International Fiscal Documentation* (2000).

Moliho, Oscar. "Limit on the Taxing Power of the Mexican Government." *Bulletin for International Fiscal Documentation* (2004).

OECD. "Philantropic Foundations and Development Co-operation." *Off-print of the DAC Journal*, Vol. 4 No. 3 (2003).

Oumer, Kamil Abdu. "Key Difference Between the Civil and the Common Law Systems." *SSRN* (Februari, 2018).

Owens, Jeffrey. "Taxpayers' Rights and Obligations." *Intertax 554* (1990).

Tobing, Ganda Christian. "Kembali ke Filosofi Pajak." *InsideTax Edisi 18* (November – Desember, 2013).

Torgler, Benno dan Friedrich Georg Schneider. "Attitudes Towards Paying Taxes in Austria: An Empirical Analysis." *Empirica* (Februari, 2005).

van den Hurk, Hans. "Starbucks versus the People." *Bulletin for International Taxation*, Vol. 68 No. 1 (Desember, 2013).

Vitu, Philippe. "Fiscal Constitutionalism and the Basic of Law." *Asia Pacific Tax Bulletin* (1999).

Internet

Darussalam. "Membangun Moral Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/membangun-moral-pajak-23197.

_____. "Ini Beda Tax Planning, Tax Avoidance, dan Tax Evasion." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/perencanaan-pajak-ini-beda-tax-planning-tax-avoidance-dan-tax-evasion-9750.

_____. "Apa Saja yang Menjadi Objek Pajak Penghasilan." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-saja-yang-menjadi-objek-pajak-penghasilan-18981.

_____. "Revitalisasi Kurikulum Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/revitalisasi-kurikulum-pajak-6847.

Redaksi DDTC News. "Pajak Harus Diatur Hukum." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-harus-diatur-hukum-16366.

BAB 4
PRINSIP-PRINSIP PAJAK

"*Taxation is a fundamental aspect of modern societies. Therefore, an understanding of the principles of taxation is crucial.*"

(Filip Debelva, 2024)

Terlepas dari berbagai perbedaan atas bentuk kebijakan pajak yang dipilih, tujuan utama setiap negara mengenakan pajak adalah untuk mendapatkan penerimaan negara. Dalam memperoleh penerimaan negara yang optimal, diperlukan sistem pemungutan pajak yang efisien.

Membangun suatu sistem pemungutan pajak yang merupakan hak negara untuk mendapatkan penerimaan tetap harus memerhatikan hak-hak dari subjek pajak. Oleh karenanya, terdapat beberapa prinsip pajak yang menjadi syarat utama dalam mencapai sistem pemungutan pajak yang efisien, adil, dan mempunyai kepastian hukum. Adapun prinsip-prinsip ini berlaku secara universal di berbagai negara.

Dikenal sebagai ***The Four Maxims***, Adam Smith memperkenalkan empat prinsip yang menjadi landasan dasar dibentuknya suatu kebijakan pajak, yaitu ***equity***, ***certainty***, ***convenience***, dan ***efficiency***.[1] *The Four Maxims* mempunyai pengaruh yang signifikan di berbagai literatur pajak di banyak negara.[2] Walau demikian, tidak sedikit yang juga mengkritik prinsip-prinsip *The Four Maxims*.

Seiring dengan perkembangan hukum pajak, hadir asas-asas lain yang juga dianggap penting untuk dipahami, yaitu **asas yuridis**, **asas ekonomis**, dan **asas finansial**. Ketiga asas ini merupakan dasar pijakan suatu negara ketika hendak memungut pajak dari rakyatnya. Selain itu, ketiga asas ini sebenarnya bernafaskan makna yang sama dengan prinsip-prinsip yang dikemukakan Adam Smith di atas, yaitu menjadi syarat utama dalam pemungutan pajak.[3]

---

1 Adam Smith, "The Wealth of Nation," dalam *Tax and Government in the Twenty-First Century*, ed. Miranda Stewart (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 75-77.

2 Hans Gribnau dan Henk Vording, "The Birth of Tax as a Legal Discipline," dalam *Tax and Government in the Twenty-first Century,* ed. Miranda Stewart (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 75.

3 R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: PT Eresco, 1986), 29.

Pertama, **asas yuridis** yang bermakna serupa dengan prinsip kepastian (*certainty*). Smith menyatakan bahwa pajak yang dibayar oleh subjek pajak harus pasti dan tidak mengenal kompromi (*not arbitrary*). Artinya, ada suatu rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan pajak yang diatur secara jelas dan tidak menimbulkan interpretasi yang ambiguitas.

Dalam arti lain, segala sesuatu terkait dengan pajak, yaitu berupa subjek, objek, dasar pengenaan pajak, dan tarif, harus diatur dengan undang-undang. Pengaturannya juga harus menutup ruang penafsiran yang luas.

Kedua, **asas ekonomis** yang memiliki makna sejalan dengan prinsip kemudahan (*convenience*). Artinya, pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling menyenangkan bagi subjek pajak. Dengan kata lain, pajak hendaknya dipungut berdekatan dengan waktu di mana terjadinya perbuatan, peristiwa, ataupun keadaan yang menjadi dasar pengenaan pajak.[4]

Sebagai contoh, saat ketika subjek pajak memperoleh penghasilan maka subjek pajak merasa tidak keberatan untuk membayar pajak. Selain itu, pajak tidak boleh mengganggu keseimbangan kehidupan ekonomi, yaitu kelancaran kegiatan produksi dan perdagangan.

Terakhir, **asas finansial** yang bermakna sama dengan prinsip efisiensi, yaitu pemungutan pajak dilakukan secara hemat. Dalam kata lain, biaya yang dikeluarkan untuk melakukan pemungutan pajak dan biaya kepatuhan pajak harus lebih rendah dari jumlah pajak yang terutang.

Selanjutnya, prinsip *equity, efficiency,* dan *simplicity* yang berasal dari *The Four Maxims* merupakan prinsip-prinsip dalam kebijakan pajak yang paling banyak diterima di berbagai negara.[5] Prinsip-prinsip tersebut sering disebut sebagai '***building blocks***' dari kebijakan pajak.

Sebagai suatu *building blocks*, prinsip-prinsip ini harus tercermin di dalam desain keseluruhan kebijakan pajak.[6] Meskipun demikian, perlu disadari bahwa setiap prinsip maupun teori pajak yang berlaku pada suatu periode tertentu mungkin saja tidak lagi relevan di masa mendatang. Perkembangan zaman dan perekonomian yang lebih modern menghadirkan prinsip-prinsip pajak yang semakin luas.

---

4 *Ibid*, 42.

5 Bruce Bartlett, "Flat Tax Meets Three Principles of Taxation, Ncpa Concludes," *Tax Notes International* (Februari, 1996).

6 Pasquale Pistone, *et al.*, *Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration* (Amsterdam: IBFD, 2019), 9.

Meskipun ada pengembangan prinsip yang lebih luas, tetapi prinsip-prinsip seperti keadilan, efisiensi, kesederhanaan, dan kepastian tetap menjadi pijakan utama dalam mendesain kebijakan pajak. Oleh karenanya, pada bagian ini akan diulas lebih lanjut beberapa prinsip sebagaimana disampaikan di atas.

A. Keadilan (*Equity*)[7]

Prinsip keadilan dalam sistem pajak sudah sejak lama menjadi diskusi di area filsafat dan politik ekonomi. Sebagai konsep yang abstrak, penuh perdebatan, dan kerap dipandang subjektif, prinsip keadilan kemudian dilekatkan dalam konteks yang lebih riil, yaitu *benefit principle* dan *ability to pay*.

Benefit principle berdiri di atas pemahaman bahwa subjek pajak membayar pajak kepada pemerintah atas manfaat yang diperoleh. Contoh sederhana atas prinsip ini ditemukan pada pungutan retribusi, yaitu ketika manfaat yang diterima atas pembayaran retribusi dapat dirasakan secara langsung.

Akan tetapi, dalam konteks barang publik yang sifatnya *non-excludability*, misalnya keamanan dan kestabilan politik, manfaatnya tidak mudah diukur dan dialokasikan secara tepat terhadap subjek pajak.[8] Oleh karena itu, implementasi *benefit principle* umumnya merujuk kepada pertanyaan siapa pihak yang akan memiliki kerugian (*worse-off*) atas tidak tersedianya manfaat yang berupa barang dan pelayanan publik.

Jawaban atas pertanyaan tersebut umumnya disederhanakan dengan beban pajak yang lebih tinggi harus dikenakan pada pihak yang mempunyai kemampuan ekonomis yang lebih sejahtera, dengan asumsi pihak inilah yang menikmati manfaat yang lebih besar dari pemerintah.[9] Sebagai contoh, infrastruktur jalan yang baik, pemilik mobil lebih diuntungkan dibandingkan dengan buruh pabrik yang tidak memiliki mobil.

Berbeda dengan *benefit principle*, prinsip ***ability to pay*** memandang bahwa beban pajak harus didistribusikan secara tepat kepada pihak yang mempunyai kemampuan ekonomi atau penghasilan yang lebih besar. Dalam teori keuangan publik modern, gagasan mengenai *ability to pay* diletakkan dalam fungsi fiskal sebagai instrumen redistribusi seperti yang disampaikan oleh Musgrave.[10]

---

7 Disadur dari Denny Vissaro dan Awwaliatul Mukarromah, "Pajak, Prinsip Keadilan, dan Ketimpangan Ekonomi," dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022), dengan penambahan dan/atau pengurangan.

8 Joseph E. Stiglitz dan Jay K. Rosengard, *Economics of the Public Sector 4th Edition* (New York: W. W. Norton Company, 2015), 529.

9 Joel Slemrod dan Jon Bakija, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, 4th Edition* (Massachusetts: MIT Press, 2008), 62-64.

10 Lihat Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (McGraw Hill: New York, 1959).

Berdasarkan IBFD *International Tax Glossary*, prinsip *ability to pay* didefinisikan sebagai berikut.[11]

> "*[A] principle of tax economics, based on the theory that taxes should be equitable, that a taxpayer's burden should reflect his economic capacity to bear that burden relative to other taxpayers. Income is traditionally considered to be the best measure of a person's ability to pay. However, alternative measures of economic position, such as consumption and net worth, may also be used for these purposes. The principle is used, inter alia, as an argument for progressive tax rates, for the imposition of taxes on capital and for various allowances such as age and disability allowances. Although it may appear inconsistent with the benefit principle, the two may arguably be reconciled.*"

Benefit principle dan prinsip *ability to pay* kemudian tercermin dalam jargon keadilan horizontal dan keadilan vertikal. **Keadilan horizontal** berarti bahwa dua atau lebih subjek pajak yang memiliki kondisi ekonomi dengan karakteristik yang sama harus menerima perlakuan pajak dan membayar beban pajak yang sama. Dengan kata lain, dalam situasi ekonomi dengan karakteristik yang sama, adanya perbedaan perlakuan dan beban pajak membutuhkan justifikasi yang kuat.

Walau terkesan sederhana, keadilan horizontal belum tentu mudah diimplementasikan dalam sistem pajak. Sebagai ilustrasi, dalam situasi terdapat dua subjek pajak yang memiliki penghasilan dengan besaran yang sama, keadilan horizontal akan diwujudkan dengan memastikan perlakuan dan beban pajak yang sama.[12] Namun, bagaimana jika kedua subjek pajak tersebut memiliki jenis penghasilan yang berbeda, tingkat kepatuhan yang berbeda, serta sumber penghasilan dari negara yang berbeda? Pada situasi inilah, tantangan mewujudkan keadilan horizontal muncul.

Di sisi lain, **keadilan vertikal** merujuk pada perbedaan perlakuan dan beban pajak apabila terdapat perbedaan situasi ekonomi yang berbeda. Pandangan ini kerap diterjemahkan pada beban pajak yang semakin tinggi seiring meningkatnya penghasilan dan kesejahteraan seseorang. Dalam arti lain, ketika dua subjek pajak memiliki penghasilan dengan besaran yang berbeda, keadilan vertikal akan diwujudkan dengan memastikan perlakuan dan beban pajak yang berbeda. Keadilan vertikal merupakan prinsip dibalik adanya pengenaan pajak yang bersifat progresif.[13]

---

11 Julie Rogers-Glabush, *IBFD International Tax Glossary, 7th Edition* (Amsterdam: IBFD, 2015).
12 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 11.
13 Joel Slemrod dan Jon Bakija, *Op.Cit.*, 59-60.

Desain sistem pajak yang pro terhadap keadilan bertujuan untuk meminimalkan beban pajak kelompok berpenghasilan rendah serta berorientasi pada keadilan vertikal dan horizontal.

A.1 Nondiskriminasi

Pengembangan prinsip pajak yang berkeadilan juga mengenal prinsip nondiskriminasi. Terminologi diskriminasi berakar dari kata kerja bahasa Latin '*discriminare*', yang berarti membuat perbedaan atau membedakan.[14] Akan tetapi, di era modern, makna netral dari terminologi diskriminasi tersebut telah digantikan oleh penggunaan 'negatif secara aksiologis' yang umumnya dimaknai sebagai pembedaan berdasarkan kriteria yang sewenang-wenang (*arbitrary*) atau tidak relevan sehingga terdapat konsekuensi yang kurang menguntungkan bagi subjek pajak.[15]

Oleh karenanya, konsep nondiskriminasi secara normatif dapat diartikan sebagai larangan untuk membuat pembedaan berdasarkan kriteria yang tidak relevan dengan dampak pemberian perlakuan yang kurang menguntungkan bagi subjek pajak. Namun, perlu diperhatikan bahwa larangan diskriminasi tersebut hanya dapat diterapkan dengan melakukan penilaian secara objektif atas kriteria yang digunakan untuk membuat pembedaan. Dengan demikian, dapat diketahui apakah kriteria tersebut relevan atau bersifat sewenang-wenang (*arbitrary*).[16]

Prinsip nondiskriminasi adalah salah satu hak asasi manusia dan fundamental hukum yang terpenting, yaitu sebagaimana disebutkan oleh Hersh Lauterpach dalam karyanya yang berjudul *An International Bill of the Rights of Man*.[17]

> "*The claim to equality before Law is in a substantial sense the most fundamental of the rights of man.*"

Sebagai contoh, prinsip nondiskriminasi diterapkan juga di dalam konteks perdagangan bebas dengan cara menciptakan *level playing field* yang setara antara rantai pasokan dari dalam negeri atau luar negeri (impor). Penerapan prinsip nondiskriminasi dalam konteks perdagangan bebas tersebut dilakukan

---

14 Kees van Raad, *Nondiscrimination in International Tax Law* (Deventer: Wolters Kluwer, 1986), 7.

15 *Ibid*, 8-9.

16 Kees van Raad, "Nondiscrimination in taxation of cross-border income under the OECD Model and EC Treaty rules – a concise comparison and assessment," dalam *A Tax Globalist: Essays in honour of Maarten J. Ellis, General Series*, ed. Henk van Arendonk, *et al.* (Amsterdam: IBFD, 2005), 106.

17 Kuntal Kumar Sen, "Nondiscrimination – Introduction and Recent Judicial Developments (Article 24)," dalam *International Taxation – A Compendium,* The Chamber of Tax Consultants (Mumbai: The Chamber of Tax Consultants, 2013), II 711.

oleh *World Trade Organization* (WTO) melalui pelarangan diskriminasi dalam dua bentuk, yaitu.[18]

(i) Kewajiban *most favoured nation* (MFN) melarang diskriminasi antara negara-negara anggota WTO, di mana setiap negara anggota WTO harus memberikan perlakuan terbaik yang sama kepada anggota lainnya atas kondisi-kondisi yang sama dengan perlakuan terhadap mitra dagang negara anggota WTO ataupun bukan negara anggota WTO (negara anggota WTO tidak boleh diperlakukan kurang menguntungkan dibandingkan negara anggota WTO lainnya atau bukan negara anggota WTO lainnya);[19] dan

(ii) Kewajiban *national treatmen*t (NT) melarang anggota-anggota WTO melakukan diskriminasi terhadap barang impor dibandingkan dengan barang dari dalam negeri (domestik/lokal), di mana tidak ada perlakuan yang berbeda antara barang dari dalam negeri (domestik/lokal) dengan barang impor atas situasi yang sama.[20]

Namun, perlu dicatat bahwa prinsip nondiskriminasi dalam praktik perdagangan bebas yang diatur oleh WTO tersebut dapat berbeda satu sama lain di antara perjanjian perdagangan. Konsekuensinya, kesimpulan dan implementasi dari masing-masing perjanjian perdagangan dapat berbeda, meskipun prinsip dasarnya sama.[21] Dalam konteks pajak, istilah diskriminasi diartikan sebagai **perlakuan pajak yang kurang menguntungkan** terhadap suatu subjek pajak tertentu dibandingkan dengan subjek pajak lainnya dalam kondisi yang sama.[22]

Sejalan dengan **prinsip keadilan,** berlaku bahwa '**yang sama harus diperlakukan sama**' dan '**yang tidak sama harus diperlakukan berbeda**'. Dengan demikian, menerapkan suatu bentuk perlakuan yang berbeda harus selaras dengan dasar pijakan adanya 'ketidaksamaan' dari situasi yang sebanding.[23]

Prinsip keadilan juga diartikan adanya suatu larangan atas dua situasi, yaitu (i) adanya perlakuan yang kurang menguntungkan dan/atau (ii) adanya perlakuan

---

18 Peter Hongler, *International Law of Taxation* (New York: Oxford University Press, 2021), 169.

19 WTO, *European Communities: Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* (Jenewa: Report of the Appellate Body, 2014), Paragraf 5.79.

20 *Ibid*.

21 Peter Hongler, *Op.Cit.*, 170.

22 Kevin Holmes, *International Tax Policy and Double Tax Treaties – An Introduction to Principles and Application, Second Revised Edition* (Online Books: IBFD, 2014), Bab 20.5.

23 Peter Hongler, *Justice in International Tax Law: A Normative Review of the International Tax Regime* (Amsterdam: IBFD, 2019), 8. Lihat juga Niels Bammens, *The Principle of Non-Discrimination in International and European Tax Law, IBFD Doctoral Series, Volume 24* (Amsterdam: IBFD, 2012), 4.

yang istimewa. Namun, perlu dipahami bahwa penerapan prinsip keadilan di sini tidak mengacu pada dua situasi yang identik. **Penerapan prinsip keadilan mengacu pada dua situasi yang sebanding**. Dua situasi yang sebanding diartikan bahwa sepanjang semua karakteristik atas situasi tersebut relevan satu sama lain.[24]

Prinsip keadilan dan **prinsip nondiskriminasi** saling berkaitan erat, tetapi **memiliki konsep yang berbeda**. **Prinsip nondiskriminasi melarang perlakuan yang merugikan** (kurang menguntungkan) terhadap salah satu dari dua situasi yang sebanding. Namun di sisi lain, **prinsip keadilan menuntut agar situasi yang sebanding diberikan perlakuan yang sama** (tidak lebih merugikan atau juga tidak lebih menguntungkan).

Dengan kata lain, meskipun elemen dari prinsip keadilan dan prinsip nondiskriminasi (adanya dua situasi yang sebanding) adalah sama, tetapi konsekuensi normatif yang melekat berbeda. Artinya, **perlakuan yang sama versus larangan perlakuan yang kurang menguntungkan**.[25]

Berdasarkan uraian di atas, prinsip nondiskriminasi dapat dipahami sebagai persyaratan perlakuan yang sama yang mengadopsi perspektif kelompok yang dilindungi. Dalam arti lain, hanya menyasar perlakuan yang kurang menguntungkan. Oleh karenanya, perlakuan yang lebih menguntungkan tidak masuk ke dalam cakupan prinsip nondiskriminasi.[26] Lebih lanjut, dalam prinsip nondiskriminasi, anggota kelompok yang dilindungi dapat menuntut ketika mereka mengalami perlakuan yang kurang menguntungkan jika dibandingkan dengan pihak yang sebanding.

A.2 Teori Kompensasi[27]

Dalam bagian ini, penulis akan membahas tentang **teori kompensasi**. Teori ini dibahas dengan mengingat adanya tantangan kebutuhan penerimaan negara, tren konsolidasi fiskal, serta dampak pandemi terhadap ketimpangan. Pasalnya, pada masa kini, pajak menjadi solusi dalam menghadapi krisis ketimpangan dan menguatkan penerimaan negara.

Menilik ke belakang saat periode Perang Dunia I, Depresi Besar, dan Perang Dunia II, periode ini merupakan tahun-tahun yang berat bagi kondisi fiskal

---

24 *Ibid*.

25 Niels Bammens, *Op.Cit.*, 16.

26 Lihat OECD, "Commentary," dalam *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017* (Paris: OECD Publishing, 2019) atas Pasal 24, Paragraf 36 dan 76.

27 Disadur dari Redaksi DDTC News, "Teori Kompensasi Pajak, Reborn," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/teori-kompensasi-pajak-reborn-30875, dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

Amerika Serikat (AS). Pada masa perang, kebutuhan belanja meningkat. Padahal, perang telah menciptakan ketimpangan, pengangguran, dan kemiskinan.

Pengangguran dan kemiskinan meningkat drastis pada periode Perang Dunia I dan II. Adanya program bantuan sosial seperti kupon makanan menjadi beban bagi pemerintah. Pada saat perang, sebagian besar kelompok masyarakat nonkaya umumnya turut berkontribusi dengan keikutsertaan dalam medan perang. Sementara itu, orang kaya AS yang secara fisik tidak mengikuti perang cenderung tidak melakukan konsumsi dan memilih untuk menabung atau memarkir modal di sektor yang tidak produktif.[28]

Setelah Perang Dunia II, tarif pajak penghasilan (PPh) orang pribadi berada di atas 70%. Pada saat itu, tarif progresif PPh dimaknai sebagai bentuk paksaan kepada kelompok kaya sebagai wujud solidaritas kepada kelompok nonkaya yang relatif banyak mengorbankan jiwanya di medan perang. Pengenaan tarif yang sangat progresif tentu bukan tanpa alasan. Inilah yang dimaksud dengan **teori kompensasi** (*compensatory theorem*).

Teori kompensasi tidak semata-mata menegaskan perlunya kewajiban untuk berkontribusi lebih bagi negara melalui pajak. Teori tersebut juga mencakup argumen untuk menjamin pembangunan ekonomi yang mencerminkan nilai demokrasi dan pemerataan.

Franklin D. Roosevelt (1935) menjawab kritik atas pemajakan yang lebih besar bagi orang kaya. Komentar tersebut menggambarkan justifikasi teori kompensasi.

> "*Bukan untuk menghancurkan kemakmuran, tapi untuk menciptakan peluang yang lebih luas, untuk mengendalikan pertumbuhan atas hal-hal yang tidak bermanfaat luas, mencegah akumulasi, dan meletakkan beban pemerintah di pundak para pihak yang memiliki kemampuan untuk menanggungnya.*"

Dalam literatur modern, teori kompensasi memiliki dua elemen. *Pertama*, teori ini bertujuan untuk mencapai atau merestorasi perlakuan yang setara oleh negara bagi setiap kelompok dalam masyarakat. *Kedua*, upaya mencapai kesetaraan tersebut timbul karena negara, secara sengaja atau tidak, telah memberikan fasilitas bagi kelompok kaya.[29] Tugas kesetaraan tersebut tentu dapat diemban melalui instrumen pajak yang notabene memiliki fungsi redistribusi.

---

[28] Joseph J. Thorndike, "The Fiscal Revolution and Taxation: The Rise of Compensatory Taxation, 1929 —1938," *Law and Contemporary Problems* Vol. 73 No. 1 (2010): 95-122.

[29] Fasilitas yang dimaksud, yaitu baik dalam hal memperoleh *privilege* melalui intervensi kebijakan maupun adanya pembebasan dari suatu kewajiban. Lihat Mariana Alvarado Chavez, "Compensatory Theory Drives Perceptions of Fairness In Taxation: Cross-Country Experimental Evidence," *Unequal Democracies Working Paper* No. 24 (2021).

Seiring dengan masa damai, teori kompensasi semakin kalah populer dengan teori *ability to pay* dalam menjamin sistem pajak yang adil. Tidak adanya urgensi, seperti halnya perang, membuat justifikasi untuk memaksa kontribusi pajak dari kelompok kaya justru semakin mengecil.[30] Namun demikian, 'perang melawan pandemi covid' menjadi momentum di mana teori kompensasi dapat dianggap mengalami kelahirannya kembali (*reborn*).

Kebutuhan yang mendesak bagi pendanaan biaya penanganan pandemi menjadi salah satu alasannya. Alasan lainnya, ketimpangan yang sebelum pandemi sudah tinggi, bisa jadi akan semakin meningkat. Semangat teori kompensasi inilah yang mendorong berbagai lembaga internasional menyerukan kontribusi pajak yang lebih banyak dari orang kaya. Instrumennya bisa melalui penyesuaian tarif tertinggi PPh, pajak kekayaan, atau pajak warisan.

Gagasan solidaritas melalui sistem pajak belum sepenuhnya terwujud di beberapa negara dengan melalui suatu instrumen khusus. Mungkin ini saatnya pemerintah di berbagai negara mempertimbangkan **pajak solidaritas** yang senafas dengan teori kompensasi.[31]

B. Kepastian (*Certainty*) dan Kemudahan (*Convenience*)

Kepastian dalam konteks pajak mensyaratkan bahwa subjek pajak harus mengetahui secara pasti **apa** yang dikenakan pajak, **berapa** yang harus dibayarnya, **bagaimana** cara membayarnya, serta **kapan** harus membayarnya. Artinya, ketentuan peraturan perundang-undangan pajak harus jelas, tegas, tidak membingungkan, serta tersedia interpretasi otoritas pajak terhadap pertanyaan apa, berapa, bagaimana, dan kapan, yang mudah dipahami.[32]

Kepastian juga harus diberikan mengenai bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan pajak akan diterapkan dan ditafsirkan, terutama oleh otoritas pajak. Dengan kata lain, harus tersedia transparansi sehubungan dengan cara yang dilakukan otoritas pajak dalam menerapkan ketentuan peraturan

---

30 Hal ini dibahas secara mendalam pada Kenneth Scheve dan David Stasavage, *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe* (New Jersey: Princeton University Press, 2016).

31 **Pajak solidaritas** berupa pungutan tambahan yang berdiri sendiri dan tidak menggugurkan kewajiban pajak lainnya. Dengan demikian, implementasinya juga tidak memiliki dampak yang berpotensi menggeser penerimaan di masa mendatang menjadi penerimaan jangka pendek. Oleh karena itu, akan lebih baik jika dikenakan kepada kelompok kaya dan/atau yang masih mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang tinggi di saat pandemi. Juga mempertimbangkan desain basis pajak solidaritas yang seyogiayanya dapat merujuk pada jumlah aset atau harta bersih maka pajak solidaritas akan berupa pajak kekayaan. Lihat Darussalam, "Saatnya Saling Menopang, Saatnya Pajak Solidaritas," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/saatnya-saling-menopang-saatnya-pajak-solidaritas-30918.

32 Julie Rogers-Glabush, *Op.Cit.*

perundang-undangan pajak.[33] Pasalnya, adanya kewenangan diskresi yang besar yang diberikan kepada otoritas pajak akan menurunkan kepastian dalam sistem pajak.[34]

Walau demikian, saat ini, perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang dalam pajak di sebagian besar negara demokratis dijamin oleh persyaratan konstitusional bahwa pengenaan pajak harus dilakukan oleh lembaga legislatif (bukan melalui perintah eksekutif) dan diatur melalui proses hukum yang berlaku.[35]

Lebih lanjut, kepastian juga harus diberikan beriringan dengan prinsip kemudahan (*convenience*). Artinya, pajak harus dibayar pada waktu yang tepat, yaitu pada saat subjek pajak memperoleh penghasilan untuk membayar pajak. Prinsip ini dikenal dengan istilah ***Pay-As-You-Earn*** (**PAYE**). Pemungutan dilakukan oleh pemberi penghasilan sebagai pihak yang melakukan pemotongan pajak atas penghasilan, seperti gaji, yang diterima oleh subjek pajak tersebut.[36]

Kedua prinsip ini, yaitu kepastian dan kemudahan, mengedepankan adanya perlindungan terhadap subjek pajak dan keadilan prosedur terkait penagihan, penyidikan, upaya banding, dan peninjauan kembali.[37]

C. Efisiensi (*Efficiency*)

Berdasarkan *The Four Maxims*, prinsip efisiensi dibagi ke dalam dua aspek, yaitu efisiensi ekonomi dan efisiensi administrasi.[38] *Pertama*, efisiensi ekonomi. Suatu sistem pajak dianggap efisien secara ekonomi apabila tidak memengaruhi subjek pajak dalam membuat keputusan ekonomi dan komersial.[39]

Pajak sejatinya menciptakan dampak dan distorsi terhadap perilaku ekonomi masyarakat.[40] Bahkan, menurut Pistone, pajak menciptakan biaya yang tidak dapat dihindari bagi perekonomian, yaitu dikenal sebagai ***deadweight costs***.[41] Oleh karenanya, prinsip efisiensi merupakan upaya untuk meminimalkan dampak dan distorsi dari adanya unsur pajak dalam perekonomian.

---

33 Undang-undang harus juga seragam untuk seluruh subjek pajak.
34 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 18.
35 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 222.
36 Ram L. Roy, "Mauritius Introduces 'Pay as You Earn' Legislation," *Tax Notes International* (Juni, 1994).
37 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 223.
38 Andy Lymer dan Lynne Oats, *Taxation: Policy and Practice, 29th Edition 2022/2023* (Lancaster: Fiscal Publications, 2022), 48.
39 *Ibid*, 48-49.
40 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 13.
41 *Ibid*, 15.

Gagasan utama dari efisiensi ekonomi adalah pajak, sejauh mungkin, tidak boleh mengganggu cara kerja perekonomian, termasuk keputusan yang diambil subjek pajak mengenai berbagai aktivitas yang dilakukannya.[42] Aktivitas yang dimaksud termasuk menabung dan berinvestasi.[43] Artinya, dalam prinsip efisiensi, pajak seharusnya secara lebih luas tidak mendistorsi alokasi sumber daya dalam perekonomian, seperti uang/modal, tenaga kerja, dan waktu.[44]

Sistem pajak yang efisien meningkatkan jumlah penerimaan pajak yang seharusnya diperoleh. Karakteristik umum dari **sistem pajak yang efisien** adalah tarif pajaknya relatif rendah, basis pajaknya luas, terdiri dari berbagai jenis pajak untuk membatasi ketergantungan pada sumber penerimaan pajak tertentu saja, serta tingginya pemahaman tentang insentif yang diberikan oleh sistem pajak tersebut.[45]

Kedua, aspek efisiensi dalam konteks administrasi pajak. Semakin besar biaya administrasi pajak, semakin sedikit penerimaan yang diperoleh dari pajak yang tersedia bagi pemerintah untuk rencana pengeluarannya.[46] Kebanyakan otoritas pajak terus-menerus mencari cara baru untuk meningkatkan efisiensi administrasi sistem pajaknya. Adapun kemajuan teknologi digital semakin banyak digunakan untuk meningkatkan efisiensi administrasi pajak.

D. Kesederhanaan (*Simplicity*)

Sistem pajak sejatinya akan selalu kompleks. Pernyataan ini dapat digambarkan dengan empat situasi. *Pertama*, sistem pajak di suatu negara memiliki beberapa jenis pajak yang setiap jenis pajak tersebut berinteraksi antara satu dengan lainnya. Adanya interaksi di antara beberapa jenis pajak, termasuk adanya beda basis pengenaan pajak dan tarif yang digunakan, menimbulkan kompleksitas pada sistem pajak di suatu negara.[47]

Kedua, seberapa banyak ketentuan peraturan tentang pengecualian subjek dan objek pajak yang ada di suatu negara, termasuk sebagai faktor yang memengaruhi sistem pajak di negara tersebut menjadi kompleks.[48] *Ketiga*, penegakkan undang-undang pajak yang rumit membentuk sistem dan hukum pajak menjadi kompleks. Kemudian, seberapa panjang dan mudahnya suatu

42 Andy Lymer dan Lynne Oats, *Op.Cit.*, 48-49.
43 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 13.
44 Miranda Stewart, *Op.Cit.*, 91.
45 Mark J. Mazur dan Robert C. Pozen, "Options for Small Business Tax Reform," *Tax Notes International* (Juni, 2017): 2.
46 Andy Lymer dan Lynne Oats, *Op.Cit.*, 50.
47 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 14.
48 Simon James, Adrian Sawyer, dan Tamer Budak, *The Complexity of Tax Simplification* (Inggris: Palgrave Macmillan, 2016), 4.

ketentuan peratuan perundang-undangan pajak dapat dibaca dan dipahami, serta seberapa seringnya dirubah menjadi faktor yang juga penting dalam mengindikasikan besarnya kompleksitas pajak di suatu negara.

Keempat, adanya berbagai persyaratan yang memberatkan subjek pajak dalam memenuhi kepatuhan pajaknya.[49] Persyaratan ini digunakan oleh otoritas pajak untuk memastikan bahwa pajak telah dibayarkan dan dilaporkan oleh subjek pajak. Namun, adanya berbagai kewajiban tambahan tersebut untuk memenuhi persyaratan tentu akan menjadi beban bagi subjek pajak.

Dalam sistem pemungutan pajak, terdapat terminologi biaya yang menjadi beban bagi otoritas pajak maupun bagi subjek pajak, yaitu sebagai berikut.

(i) **Biaya pemungutan pajak** (*cost of tax collection*) adalah jumlah anggaran otoritas pajak ditambah dengan besarnya nilai atas waktu dan uang yang dikeluarkan subjek pajak, ditambah biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pihak ketiga dalam proses pemungutan pajak.[50] Total biaya atas sumber daya yang digunakan dalam memungut pajak tersebut merupakan ukuran dalam menghitung biaya atas kompleksitas pajak;[51]

(ii) **Biaya administrasi pajak** (*tax administration cost*) adalah biaya pemungutan pajak dari sudut pandang pemerintah;

(iii) **Biaya kepatuhan pajak** (*tax compliance cost*) adalah biaya pemungutan pajak dari sudut pandang subjek pajak.

Biaya kepatuhan pajak bukan biaya yang mencerminkan seberapa besar pajak yang harus dibayarkan oleh subjek pajak. Namun, biaya ini mencakup seluruh biaya yang dikeluarkan oleh subjek pajak terkait dengan pemenuhan hak dan kewajiban pajaknya. Biaya kepatuhan pajak dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu biaya langsung dan biaya tidak langsung.[52]

Biaya langsung terdiri dari biaya atas waktu yang dihabiskan oleh subjek pajak dalam menyelenggarakan pembukuan dan mengisi surat pemberitahuan, biaya memperoleh nomor pokok subjek pajak, biaya yang dikeluarkan dalam menggunakan *software* pajak, pembayaran yang dilakukan kepada pihak ketiga seperti konsultan pajak, biaya yang berhubungan dengan audit pajak, biaya pengajuan litigasi pajak berupa banding dan gugatan, dan lainnya.

---

49 World Bank Group, *A Handbook for Tax Simplification* (Washington D.C.: The World Bank Group, 2009), 6-7.

50 Biaya yang dikeluarkan oleh pihak ketiga, seperti pemberi kerja melakukan pemotongan pajak atas karyawannya dan melaporkan pemotongan tersebut atas nama karyawannya.

51 Joel Slemrod, "Why'd You Have to Go and Make Things So Complicated?" dalam *Tax Simplification*, ed. Chris Evans, Richard Krever, dan Peter Mellor (Alphen aan den Tijn: Kluwer Law International BV, 2015), 1.

52 World Bank Group, *Op.Cit.*, 34-35.

Referensi

Buku

Bammens, Niels. *The Principle of Non-Discrimination in International and European Tax Law, IBFD Doctoral Series, Volume 24*. Amsterdam: IBFD, 2012.

Brotodihardjo, R. Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: PT Eresco, 1986.

Gribnau, Hans dan Henk Vording. "The Birth of Tax as a Legal Discipline." Dalam *Tax and Government in the Twenty-First Century*, ed. Miranda Stewart. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Holmes, Kevin. *International Tax Policy and Double Tax Treaties – An Introduction to Principles and Application, Second Revised Edition*. Online Books: IBFD, 2014.

Hongler, Peter. *International Law of Taxation*. New York: Oxford University Press, 2021.

_____. *Justice in International Tax Law: A Normative Review of the International Tax Regime*. Amsterdam: IBFD, 2019.

James, Simon, Adrian Sawyer, dan Tamer Budak. *The Complexity of Tax Simplification*. Inggris: Palgrave Macmillan, 2016.

Lymer, Andy dan Lynne Oats. *Taxation: Policy and Practice, 29th Edition 2022/2023*. Lancaster: Fiscal Publications, 2022.

Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill: New York, 1959.

Pistone, Pasquale, *et al. Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration*. Amsterdam: IBFD, 2019.

Rogers-Glabush, Julie. *IBFD International Tax Glossary, 7th Edition*. Amsterdam: IBFD, 2015.

Scheve, Kenneth dan David Stasavage. *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

Sen, Kuntal Kumar. "Nondiscrimination – Introduction and Recent Judicial Developments (Article 24)." Dalam *International Taxation – A Compendium*, The Chamber of Tax Consultants. Mumbai: The Chamber of Tax Consultants, 2013.

Slemrod, Joel dan Jon Bakija. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, 4th Edition*. Massachusetts: MIT Press, 2008.

Slemrod, Joel. "Why'd You Have to Go and Make Things So Complicated?" Dalam *Tax Simplification*, ed. Chris Evans, Richard Krever, dan Peter Mellor. Alphen aan den Tijn: Kluwer Law International BV, 2015.

Smith, Adam. "The Wealth of Nation." Dalam *Tax and Government in the Twenty-First Century*, ed. Miranda Stewart. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Stiglitz, Joseph E. dan Jay K. Rosengard. *Economics of the Public Sector 4th Edition*. New York: W. W. Norton Company, 2015.

van Raad, Kees. *Nondiscrimination in International Tax Law*. Deventer: Wolters Kluwer, 1986.

van Raad, Kees. "Nondiscrimination in taxation of cross-border income under the OECD Model and EC Treaty rules – a concise comparison and assessment." Dalam *A Tax Globalist: Essays in honour of Maarten J. Ellis, General Series*, ed. Henk van Arendonk, *et al*. Amsterdam: IBFD, 2005.

Vissaro, Denny dan Awwaliatul Mukarromah. "Pajak, Prinsip Keadilan, dan Ketimpangan Ekonomi." Dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji. Jakarta: Penerbit DDTC, 2022.

World Bank Group. *A Handbook for Tax* Simplification. Washington D.C.: The World Bank Group, 2009.

WTO. *European Communities: Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*. Jenewa: Report of the Appellate Body, 2014.

Artikel/Jurnal

Bartlett, Bruce. "Flat Tax Meets Three Principles of Taxation, Ncpa Concludes." *Tax Notes International* (Februari, 1996).

Chavez, Mariana Alvarado. "Compensatory Theory Drives Perceptions of Fairness In Taxation: Cross-Country Experimental Evidence." *Unequal Democracies Working Paper* No. 24 (2021).

Mazur, Mark J. dan Robert C. Pozen. "Options for Small Business Tax Reform." *Tax Notes International* (Juni, 2017).

Roy, Ram L. "Mauritius Introduces 'Pay as You Earn' Legislation." *Tax Notes International* (Juni, 1994).

Thorndike, Joseph J. "The Fiscal Revolution and Taxation: The Rise of Compensatory Taxation, 1929 —1938." *Law and Contemporary Problems Vol. 73 No. 1* (2010).

Internet

Darussalam. "Saatnya Saling Menopang, Saatnya Pajak Solidaritas." *DDTCNew.* Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/saatnya-saling-menopang-saatnya-pajak-solidaritas-30918.

Redaksi DDTC News. "Teori Kompensasi Pajak, Reborn." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/teori-kompensasi-pajak-reborn-30875.

BAB 5
FUNGSI-FUNGSI PAJAK

"*The power to tax is the one great power upon which the whole national fabric is based. It is as necessary to the existence and prosperity of a nation as is the air he breathes to the natural man. It is not only the power to destroy, but the power to keep alive.*"

(Isaacs J, 1908)

Penerimaan negara dari sektor pajak menyumbang kontribusi besar, bahkan yang terbesar, dalam membangun negara yang maju dan mandiri. **Tanpa pajak yang kuat**, mustahil negara dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Hal ini kemudian menjadikan pajak memiliki peran krusial bagi perjalanan suatu negara.

Angka statistik di beberapa negara juga menunjukkan betapa besarnya kontribusi penerimaan pajak dalam anggaran pendapatan dan belanja suatu negara. Dari sini, dapat dimaknai bahwa pajak merupakan salah satu komponen dalam perjalanan suatu bangsa. Pernyataan ini juga sejalan dengan ungkapan Blankson bahwa pajak dapat menjadi 'alat' terbaik untuk membangun dan menjamin berjalannya suatu pemerintahan.[1]

Lebih lanjut, pajak diperlukan agar pemerintah dapat menyediakan layanan publik, menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat, menjamin kesejahteraan, dan sebagainya.[2] Argumen tersebut mengantarkan paradigma **pajak sebagai fungsi *budgetair***.

Selain fungsi *budgetair*, pajak juga **berfungsi untuk mengatur atau *regulerend***. Adanya berbagai gagasan yang berkembang menyatakan bahwa fungsi utama pajak diyakini tidak lagi hanya sebagai sumber penerimaan negara. Fungsi *budgetair* dan *regulerend* kemudian seringkali diperdebatkan untuk menjadi yang utama.[3]

Walaupun demikian, belum ditemukan satu literatur mana pun yang dengan tegas menyatakan fungsi mana yang paling 'utama'. Hal ini karena semua

---

1 Samuel Blankson, *A Brief History of Taxation* (Leeds: Blankson Enterprises Limited, 2007).
2 Lihat Darussalam, "Bangkit Bersama Pajak untuk Indonesia Maju," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bangkit-bersama-pajak-untuk-indonesiamaju-22311.
3 R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: PT Eresco, 1986), 206.

kembali lagi ke cita-cita dari setiap negara. Suatu ilustrasi situasi yang nyata pada masa pandemi Covid-19, terdapat perubahan paradigma dalam kebijakan pajak.

Pemerintah di banyak negara bereaksi cepat melakukan **pergeseran** paradigma pajak dari fungsi *budgetair* menjadi fungsi *regulerend*. Dari sini, ada suatu kerelaan untuk mengorbankan penerimaan pajak dalam rangka menstabilkan kondisi ekonomi.[4] Hadirnya peran pajak dalam melawan pandemi Covid-19 kian membuktikan peran penting pajak.

Dalam keyakinan lainnya, pajak tatkala menjadi solusi penting terhadap kondisi yang bersifat *extraordinary*. Oleh karenanya, terlepas dari fungsi mana yang 'utama', Darussalam mengungkapkan bahwa dalam masa pandemi terlihat bahwa **pajak adalah urat nadi suatu negara**.[5] Artinya, adagium pajak sebagai jantung dan urat nadi penerimaan negara dan pembangunan bukanlah tak beralasan.

Pajak juga memiliki peran penting dalam redistribusi pendapatan. Fungsi ini merupakan salah satu peran utama yang diemban oleh pajak. Namun demikian, Brautigam menyatakan bahwa pajak sejatinya tidak hanya berfungsi sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga mendorong alokasi sumber daya yang efisien dan proses redistribusi pendapatan.

Lebih jauh lagi, pajak berperan penting dalam proses pembangunan negara (***state building***).[6,7] Ide ini juga sejalan dengan premis Fukuyama tentang pentingnya memperkuat peran negara di Abad-21.[8] **Tanpa adanya**

---

4 Darussalam, "Peran Pajak sebagai Penyelamat Dampak Covid-19," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/peran-pajak-sebagai-penyelamat-dampak-covid-19-24258.

5 *Ibid*. Lihat juga Redaksi DDTC News, "Mengoptimalkan Fungsi Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mengoptimalkan-fungsi-pajak-22319.

6 Deborah Brautigam, "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries," dalam *Taxation and State-Building in Developing Countries*, ed. Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad, dan Mick Moore, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 1-2.

7 ***State building*** didefinisikan sebagai suatu proses yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas negara yang ditopang oleh kekuatan domestik dan ditentukan oleh hubungan antara negara dan masyarakatnya. Lihat OECD, "State Building in Situations of Fragility: Initial Findings," *OECD DAC* (September, 2008). Singkatnya, *state building* mencakup elemen proses memperkuat kapasitas negara dan kelembagaan, berasal dari kekuatan dalam negeri (berdikari), dan berkaitan dengan hubungan antara negara dan masyarakat. Peran pajak dalam *state building* kemudian berkaitan erat dengan fungsi pajak sebagai alat penerimaan, redistribusi, sekaligus sebagai *regulatory component*. Lihat Reuven S. Avi-Yonah, "The Three Goals of Taxation," *Tax Law Review* Vol. 60, No. 1 (2006): 1-28. Pembahasan lebih lanjut mengenai pajak dan *state building* dapat dilihat dalam Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji, *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022).

8 Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

kemampuan untuk memungut pajak, kemampuan negara dalam menyediakan kesejahteraan dan keadilan sosial sangatlah terbatas.

Peran sektor pajak terhadap pembangunan pada dasarnya tidak secara eksplisit dapat ditemukan dalam definisi tentang pajak. Dari lima elemen yang umumnya dapat ditemukan dalam definisi mengenai pajak sebagaimana diulas dalam Bab 1, elemen terakhir mengenai tujuan publik merupakan pintu masuk peran sektor pajak dalam pembangunan.

Beberapa fungsi pajak lainnya, seperti stabilitas dan katalisator, juga menjadi sorotan karena luasnya pembahasan fungsi pajak di era modern ini. Dengan demikian, pada bagian ini akan diulas masing-masing fungsi pajak secara lebih lanjut.

A. Fungsi Anggaran (*Budgetair*)

Hampir seluruh pemerintahan mengenakan pemungutan pajak, dengan sedikit pengecualian seperti di negara yang memobilisasi (ekstraksi) hasil dari sumber daya alam (SDA).[9] Penerimaan dari sektor SDA sifatnya tidak berkelanjutan dan memiliki volatilitas yang besar. Oleh karenanya, pemungutan pajak kemudian menjadi sumber utama penerimaan pemerintah di sebagian besar negara.[10]

Pentingnya peran pajak dimaknai dari fungsinya yang merupakan suatu alat (atau suatu sumber) yang digunakan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara (penerimaan negara).[11] Dari penerimaan pajak, pajak kemudian akan digunakan untuk membiayai belanja-belanja (pengeluaran negara) yang telah dianggarkan.[12] Fungsi pajak ini dikenal sebagai fungsi anggaran atau *budgetair*.

Peran pajak dalam anggaran negara juga memberikan pemahaman tentang proses menuju *fiscal state* (negara fiskal) yang diajukan oleh Ormrod dan Bonney. Menurut model tersebut, *fiscal state* tidak hanya mengacu pada situasi ketika terdapat suatu kebutuhan yang meningkat dari pajak.[13]

Lebih lanjut lagi, perencanaan kebijakan pajak menjadi bagian tidak terpisahkan dari postur anggaran pembangunan yang mengacu pada situasi ekonomi dan opini publik. Melalui model tersebut, pajak tidak diterjemahkan semata-mata

---

9 Pasquale Pistone, *et al.*, *Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration* (Amsterdam: IBFD, 2019), 1.
10 *Ibid*.
11 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 205.
12 *Ibid*.
13 Mark Ormrod dan Margaret Bonney, *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History* (Stanford: Paul Watkins Publishing, 1999), 1130-1830.

atas kekuasaan atau paksaan dalam mengambil hak privat warganya, tetapi menjadi **partisipasi publik**.[14]

Shome mengungkapkan bahwa adanya unsur 'paksaan' dari pemerintah dalam memungut pajak berlandaskan pada kondisi bahwa pemerintah perlu menyediakan barang dan jasa tertentu yang pengadaannya tidak dapat dipastikan oleh keputusan ekonomi yang dibuat oleh orang pribadi.[15] Pernyataan Shome menjadi selaras dengan model Ormrod dan Bonney.

Pengadaan barang dan jasa publik dalam situasi di atas contohnya adalah yang tidak dapat dibagi-bagi sehingga tidak ada konsumen yang dapat dikecualikan.[16] Artinya, meskipun konsumen tidak membayarnya, tetapi barang dan jasa ini dianggap penting bagi masyarakat.

Adapun barang dan jasa publik yang dimaksud seperti ketertiban dan keamanan, pertahanan, hukum, pendidikan, kesehatan masyarakat, infrastruktur jalan raya, saluran air, bendungan, dan lain-lain. Oleh karena adanya situasi 'paksaan' dalam pengadaan barang dan jasa publik tersebut maka pemerintah harus menyediakannya melalui alokasi anggaran negara.[17]

Ketika pajak yang terkumpul telah digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin, apabila setelah itu masih terdapat sisa (yang lazimnya disebut sebagai surplus) maka surplus ini dapat digunakan untuk membiayai investasi pemerintah (*public saving* untuk *public investment*).[18] Namun demikian, faktanya sering terjadi suatu kondisi yang menunjukkan besarnya pengeluaran pemerintah melampaui besarnya jumlah pajak yang dikumpulkan.[19]

Kondisi di atas terutama terjadi ketika negara-negara mencoba mempertahankan *counter-cyclical* anggaran. *Counter-cyclical* anggaran artinya dalam periode perekonomian yang turun, pengeluaran pemerintah meningkat sekali pun tidak optimalnya penerimaan pajak dalam upaya mendorong perekonomian.[20,21]

---

14 Perlu digarisbawahi bahwa model tersebut agaknya terlalu Eropa-sentris dan kurang mampu menjelaskan tahap perkembangan negara-negara yang pernah dijajah (*post-colonial*). Lihat Attiya Waris, *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights* (Nairobi: Law Africa Publishing, 2013), 93-120.

15 Parthasarathi Shome, *Taxation History, Theory, Law and Administration* (Cham: Springer, 2021), 4.

16 *Ibid*.

17 *Ibid*.

18 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 205.

19 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 1.

20 *Ibid.*

21 Contoh situasi nyatanya adalah ketika masa pandemi Covid-19, pemerintah banyak memberikan insentif pajak yang masif. Pada tahun tersebut, dampak yang terjadi adalah

Dalam menghadapi kekurangan (defisit) antara pengeluaran dan pendapatan, pemerintah kemudian akan melakukan pinjaman.[22] Pinjaman sejumlah uang ini akan digunakan untuk mendanai pengeluaran tambahan. Pistone, *et al.*, menyatakan bahwa (i) **pajak**, (ii) **pinjaman**, dan (iii) **pengeluaran** merupakan tiga elemen dalam **segitiga pendanaan anggaran pemerintah**.

Perlu dipahami bahwa pajak mengemban **prinsip efisiensi ekonomi** dengan elemen **kecukupan** (*sufficient*).[23] Artinya, suatu negara tidak dibenarkan memungut pajak lebih dari yang diperlukan untuk mendanai pengeluaran pemerintah.[24] Kecukupan penerimaan pajak juga menunjukkan bahwa, dalam lingkungan yang ideal, pemerintah harus mampu memperoleh pendapatan yang cukup dari pajak dan **tidak harus** melakukan pinjaman untuk mendanai pengeluaran pemerintah.[25]

Dengan demikian, diskusi mengenai seberapa besar penerimaan pajak yang ingin dikumpulkan akan secara mudah terjawab dengan seberapa besar uang yang ingin dibelanjakan untuk mencapai target pembangunan negara.

B. Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Selain untuk memasukkan uang ke dalam kas negara, pajak juga digunakan untuk mencapai sesuatu yang dicita-citakan oleh pemerintah terhadap keadaan di dalam negaranya.[26] Fungsi pajak ini mengarah pada tujuan yang positif. Ada usaha pemerintah untuk mengatur negaranya guna mencapai suatu tujuan melalui pendekatan kebijakan pajak.

Tujuan-tujuan tertentu yang hendak dicapai letaknya di luar bidang keuangan, seperti mengurusi persoalan bidang sosial dan budaya, mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dan lainnya. Dengan kata lain, pajak juga memiliki fungsi mengatur atau ***regulerend***.

Di sisi yang berbeda, pemerintah juga dapat menggunakan pajak sebagai alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya negatif. Pemerintah di suatu negara dapat mengeluarkan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan pajak yang

---

pelebaran belanja pajak (*tax expenditure*). Padahal, untuk meningkatkan perekonomian tidak harus dikaitkan dengan relaksasi. Langkah yang dapat diambil adalah peningkatan daya saing dan penguatan ekonomi dengan menciptakan kepastian dalam sistem pajak.

22 Umumnya, pemerintah melakukan pinjaman melalui penerbitan obligasi. Lihat Redaksi DDTC News, "Mengoptimalkan Fungsi Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mengoptimalkan-fungsi-pajak-22319.

23 Pasquale Pistone, *et al.*, *Op.Cit.*, 17.

24 *Ibid*.

25 *Ibid*.

26 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 212.

memberatkan beberapa pihak. Pihak-pihak yang menjadi sasarannya adalah yang menyebabkan timbulnya suatu hal atau kondisi yang mencederai tujuan negara sehingga menjadi perhatian pemerintah untuk ditiadakan.[27]

Sebagai contoh, pemerintah mengenakan pajak pencemaran lingkungan. Isu permasalahan lingkungan makin sering menjadi topik perbincangan, mulai dari masalah sampah di darat dan lautan, pemanasan global, hingga perubahan iklim. Persoalan tersebut dinilai menjadi faktor utama terjadinya kerusakan lingkungan yang berdampak secara signifikan bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Kerusakan lingkungan juga diperkirakan dapat menimbulkan gangguan terhadap kegiatan sosial dan ekonomi di kemudian hari. Merespons permasalahan tersebut, berbagai negara -secara nasional maupun internasional- berupaya untuk mencegah serta menanggulangi kerusakan lingkungan yang terjadi. Salah satu kebijakan yang diusulkan dari sisi fiskal adalah menerapkan **pajak lingkungan** (*environmental taxes*).

Merujuk OECD, pajak lingkungan adalah pajak yang pemungutannya berbasis suatu unit fisik yang terbukti memiliki dampak negatif terhadap lingkungan. Pajak lingkungan tersebut, menurut OECD, dapat terbagi menjadi empat kategori, yaitu (i) pajak energi, (ii) pajak transportasi, (iii) pajak atas polusi, dan (iv) pajak atas sumber daya. Pajak lingkungan harus digunakan secara eksklusif untuk meningkatkan kualitas lingkungan.

Kebijakan pajak pencemaran lingkungan diterapkan untuk salah satunya menekan emisi karbon. Sebagai upaya pengendalian emisi karbon, pemerintah juga secara spesifik dapat menerapkan pajak karbon. Gagasan pengenaan pajak karbon (sebagai salah satu kategori pajak lingkungan) berasal dari teori Arthur Cecil Pigou, seorang ekonom dari Inggris yang mempelopori konsep eksternalitas, positif atau negatif.[28]

---

27 *Ibid*.

28 Theophilus Tawiah, "Tax Strategies to Fight Global Warming: What Is the Answer?" *Tax Notes International Volume* 110 (Juni, 2023): 1340.

Kotak 5.1 Pajak Lingkungan[29]

Falcao berpendapat pemungutan pajak lingkungan harus berdasarkan tiga prinsip umum. *Pertama*, prinsip pencemar membayar (***polluters pay principle***). Prinsip ini pertama kali diusulkan pada 1970 oleh OECD. Pada dasarnya pandangan yang ditawarkan adalah pihak pencemar diwajibkan untuk memikul biaya yang diperlukan dalam rangka memperbaiki lingkungan.

Biaya yang dikeluarkan pihak yang melakukan pencemaran lingkungan tersebut dihitung berdasarkan pada barang dan/atau jasa yang menyebabkan pencemaran lingkungan selama proses produksi atau proses konsumsi dilakukan. Prinsip ini juga berpijak pada pemahaman bahwa kegiatan positif ataupun negatif terhadap lingkungan harus dihitung dengan matang.

Kedua, prinsip pencegahan (***the prevention principle***). Prinsip pencegahan ini diadopsi dari prinsip dasar hukum lingkungan yang berlaku secara internasional. Dalam prinsip ini, setiap negara harus mengetahui jenis kegiatan yang menghasilkan polusi dan menimbulkan kerusakan lingkungan bagi negaranya sendiri dan negara lain. Kemudian negara penghasil polusi harus melakukan upaya optimal untuk mencegah kerusakan lingkungan atas kegiatan produksi dan konsumsi yang dilakukannya.

Ketiga, prinsip kehati-hatian (***the precautionary principle***). Prinsip kehati-hatian merupakan prinsip ketiga yang bertujuan untuk melakukan penanggulangan atas adanya kerusakan lingkungan. Prinsip ini berfokus pada situasi yang mungkin atau tidak mungkin terjadi di masa depan atas suatu aktivitas yang dilakukan pada masa sekarang. Prinsip kehati-hatian tersebut pertama kali dicetuskan dalam *The World Charter for Nature* dan diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 1982.

Falcao menyatakan pada dasarnya permasalahan global membutuhkan solusi global. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pajak lingkungan perlu menjadi diskursus internasional dan melibatkan pemerintah negara, lembaga internasional, serta pengusaha.

[29] Disadur dari Hamida Amri Safarina, "Mengenal Pajak Lingkungan dan Prinsip Pemungutannya," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mengenal-pajak-lingkungan-dan-prinsip-pemungutannya-31270, dengan penambahan dan/atau pengurangan. Lihat juga Tatiana Falcao, *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty* (Amsterdam: IBFD, 2019).

Gagasan Pigou kemudian berkembang dan dikenal dengan nama ***pigouvian tax***, yaitu pajak yang dikenakan terhadap transaksi dalam pasar yang memberikan eksternalitas negatif.[30] Teori ini juga berkaitan dengan bagaimana sistem pajak dapat digunakan untuk (i) mensubsidi kegiatan-kegiatan yang tidak dibayar oleh masyarakat, tetapi mempunyai dampak positif terhadap masyarakat secara keseluruhan atau (ii) memberi tambahan biaya pada kegiatan-kegiatan yang mempunyai dampak negatif terhadap seluruh masyarakat.[31]

Dalam isu pajak karbon, pengenaan pajak memang ditujukan terhadap eksternalitas negatif. Emisi berbahaya merupakan eksternalitas negatif yang dengan adanya pengenaan pajak karbon ini akan mengurangi dampak yang ditimbulkan terhadap masyarakat. Contoh lainnya adalah mengenakan pajak atas bahan bakar fosil juga akan mengurangi insentif penggunaan bahan bakar fosil dan dapat menurunkan tingkat emisi. Hal ini sama dengan ketika menerapkan cukai pada minuman beralkohol dan produk tembakau.

Kenaikan tarif cukai tembakau juga menjadi salah satu upaya pemerintah dalam menggunakan pajak sebagai suatu alat untuk mengatur.[32] Adanya kenaikan tarif cukai pada tembakau ditujukan untuk menaikkan harga jual rokok guna mengurangi permintaan atas rokok tersebut.[33] Tujuan besarnya adalah mengurangi jumlah perokok. Pasalnya, apabila tidak ada kontrol diri sendiri dari konsumen (kecanduan) dan pemerintah juga tidak mengambil sikap terhadap besarnya permintaan rokok di pasar maka dari sisi kesehatan akan terjadi peningkatan jumlah masyarakat pengidap kanker serta buruknya kualitas kesehatan masyarakat.[34]

Pada akhirnya, penerapan pajak lingkungan **tidak** hanya didasarkan pada motif kebutuhan penerimaan untuk mendanai anggaran.[35] Lebih dari itu, pengenaan pajak harus dirancang untuk memberikan insentif bagi suatu entitas dalam upaya penurunan emisi.[36] Pembebanan pajak lingkungan harus sebanding dengan kerusakan lingkungan yang ditimbulkan.

---

30 Redaksi DDTC News, "Jenis-jenis Pajak Lingkungan di Beberapa Negara," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/jenis-jenis-pajak-lingkungan-di-beberapa-negara-1794049.

31 Theophilus Tawiah, *Op.Cit.*

32 Dapat dikatakan bahwa fungsi mengatur ini memang banyak ditujukan terhadap sektor swasta.

33 Elizabeth Allen, "Using Excise Taxes to Increase Government Revenue Post-COVID-19," *Tax Notes International Volume* 100 (Oktober, 2020): 115.

34 *Ibid*.

35 Abiyoga Sidhi Wiyanto, "Perlukah Pengenaan Pajak Pencemaran Lingkungan?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/perlukah-pengenaan-pajak-pencemaran-lingkungan-1797388.

36 *Ibid*.

Berangkat dari uraian beberapa contoh di atas, tidak menjadi persoalan bagi pemerintah apabila tidak terdapat penerimaan dari pajak karbon dan cukai tembakau.[37] Bahkan, situasi inilah yang diharapkan oleh pemerintah, yaitu meminimalkan eksternalitas negatif.[38] Dengan demikian, selain memiliki kewajiban untuk menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha, pemerintah juga berkewajiban untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesehatan masyarakat.

Beberapa negara bahkan secara jelas dan lugas menyatakan bahwa pemungutan pajak ditujukan untuk tidak mengharapkan seberapa besar hasil pemungutan pajaknya.[39] Oleh karenanya, semakin kecil hasil penerimaan pajak yang ditujukan untuk mengatasi eksternalitas semakin berhasil pemerintah mengatasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadi eksternalitas negatif.

Lebih lanjut, mengambil contoh pajak lingkungan, motif anggaran dalam pengenaan pajak lingkungan juga harus diikuti dengan alokasi penyaluran yang sebanding terhadap program terkait. Dalam konteks ini, implementasi kebijakan *budget earmarking* dapat menjadi alternatif solusi.[40]

Bagian ini juga mengulas mengenai *earmarked taxes* dan *sin tax*. Keduanya merupakan konsep dasar ketika menganalisis berbagai kebijakan pajak yang mengadopsi fungsi pajak untuk mengatur tatanan kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya di suatu negara.

B.1 *Earmarked Taxes*[41]

Efisiensi penggunaan anggaran bagi pemerintah merupakan hal yang penting dalam teori kebijakan publik. Satu langkah untuk dapat mencapai efisiensi anggaran pemerintah menurut ekonom adalah melalui *earmarking*.[42]

---

37 R. Santoso Brotodihardjo, *Op.Cit.*, 212.

38 *Ibid*.

39 *Ibid*.

40 Lihat Wiyanto, *Op.Cit.* ***Budget earmarking*** merujuk pada alokasi dana dari penerimaan pajak yang diperuntukkan untuk pembiayaan program yang berorientasi bagi perbaikan lingkungan serta masyarakat terdampak sebagaimana tercantum dalam undang-undang. Selain itu, penerapan *earmarking* dapat mendukung akuntabilitas pengenaan pajak karena alokasi dari pungutan pajak diketahui secara jelas. Dalam arti lain, optimalisasi skema *earmarking budget* bisa dilakukan untuk memastikan adanya alokasi yang tepat untuk perbaikan lingkungan.

41 Disadur dari Nora Galuh Candra Asmarani, "Apa Itu Earmarking Tax?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-earmarking-tax-25712, dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

42 Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia," *Badan Kebijakan Fiskal* (2013).

Earmarking didefinisikan sebagai **alokasi pendapatan tertentu untuk pembiayaan layanan publik tertentu**.[43]

Dalam bidang keuangan publik, *earmarking* atau *earmarked* merupakan salah satu pendekatan yang ditujukan untuk penganggaran atau pengalokasian pengeluaran. Dalam kaitannya dengan pajak, konsep *earmarking* dikenal dengan istilah *earmarked tax*.

Merujuk IBFD *International Tax Glossary*, *earmarked tax* atau *appropriated tax* atau *hypothecated tax* digunakan dalam konteks keuangan publik untuk mengacu pada peningkatan pendapatan dari sumber tertentu dan mendedikasikannya untuk pengeluaran publik tertentu.[44]

Hypothecated tax diartikan sebagai pajak yang digunakan untuk tujuan tertentu. Misalnya, pajak atas gaji yang digunakan untuk membiayai sistem asuransi sosial dan pendapatan pajak kendaraan bermotor digunakan untuk pemeliharaan jalan serta berbagai bentuk kebijakan antipolusi, seperti pajak energi.

Selaras dengan itu, *Cambridge Dictionary* mendefinisikan *hypothecated tax* sebagai uang yang dikumpulkan dari pajak tertentu, yang hanya dapat digunakan untuk satu tujuan tertentu. Misalnya, pajak judi sering kali digunakan untuk mendanai pendidikan atau pembangunan ekonomi.

Sementara itu, *Tax Foundation* mendefinisikan ***earmarking tax*** sebagai alat yang menghubungkan pendapatan dari pajak tertentu untuk pembiayaan fungsi pemerintahan tertentu.[45] Secara lebih luas, Clague and Gordon mengartikan *earmarking tax* sebagai beberapa pajak yang sengaja dipisahkan dari pendapatan secara keseluruhan.[46]

Earmarking tax juga diartikan hanya bisa digunakan untuk program-program khusus pemerintah dan digunakan sepenuhnya untuk program tersebut. Sebagai pajak yang penerimaannya telah didesain khusus, *earmarking tax* terbagi menjadi dua tipe.[47]

Pertama, *full earmarking tax* yang berarti *earmarking tax* didesain sebagai satu-satunya sumber pembiayaan bagi suatu program tertentu. *Kedua, partial*

---

43 James M. Buchanan, "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5 (Oktober, 1963): 457-458.

44 Julie Rogers-Glabush, *IBFD International Tax Glossary, 7th Edition* (Amsterdam: IBFD, 2015).

45 Tax Foundation, "Earmarked State Taxes," *Research Publication* No. 2 (Juni, 1965): 8.

46 Ewan Clague and Joel Gordon, "Earmarking Tax Funds for Welfare Purposes," *Bureau of Research and Statistics* (Juni, 1939): 10.

47 Joel Michael, "Earmarking State Tax Revenue," *House Research Department* (Januari, 2008): 2.

earmarking tax yang berarti *earmarking tax* didesain bukan sebagai satu-satunya sumber pembiayaan, tetapi ada sumber pendapatan lain yang dialokasikan untuk membiayai suatu program tertentu.

Secara singkat, konsep pajak ini mengacu pada pengaturan anggaran dari pajak tertentu yang dialokasikan untuk pengeluaran fiskal tertentu.[48] Dengan demikian, *earmarking tax* adalah pengalokasian seluruh atau sejumlah penerimaan pajak tertentu untuk mendanai pengeluaran publik atau tujuan tertentu.

B.2 *Sin Tax*[49]

Peran pajak yang sedemikian besar menjadikan pajak terkait dengan banyak sektor dan terdiri dari berbagai konsep atau jenis. Salah satu konsep pajak yang telah banyak diterapkan adalah *sin tax*. Apa yang dimaksud dengan '*sin*' atau 'dosa' dalam konsep pajak ini?

Merujuk IBFD *International Tax Glossary*, ***sin tax*** merupakan istilah populer untuk **pajak represif** atas barang seperti alkohol dan/atau tembakau atau aktivitas seperti perjudian.[50] Pajak semacam ini dirancang lebih untuk mencegah aktivitas tertentu daripada untuk meningkatkan pendapatan.

Sementara itu, berdasarkan *Cambridge Dictionary*, *sin tax* didefinisikan sebagai pajak yang dikenakan atas rokok, alkohol, perjudian, dan hal-hal lain yang dianggap tidak perlu dan buruk bagi kesehatan fisik atau mental seseorang. Selaras dengan itu, Javadinasab, *et al.*, menyebut *sin tax* sebagai pajak yang dipungut atas (i) komoditas seperti tembakau dan alkohol, (ii) kegiatan dan jasa yang dipandang buruk dan merugikan, atau (iii) sesuatu yang tidak bermoral untuk meningkatkan penerimaan dan mencegah konsumsinya, misalnya di sini dari konsumsi alkohol dan/atau tembakau.[51]

Dalam konteks pajak, definisi 'dosa' dalam agama tidak dipergunakan untuk mendefinisikan 'dosa' dalam konsep *sin tax*. Pasalnya, dalam agama, dosa merupakan sesuatu yang jelas dilarang dan tidak sekedar ditoleransi melalui pengenaan pajak.

---

48 Bingyuang Hsiung, "A Note on Earmarked Taxes," *Public Finance Review*, Vol. 29 No. 3 (Mei, 2001): 223.

49 Disadur dari Nora Galuh Candra Asmarani, "Apa Itu Sin Tax?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-sin-tax-25384, dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

50 Julie Rogers-Glabush, *Op.Cit.*

51 Hamideh Javadinasab, *et al.*, "Comparing Selected Countries Using Sin Tax Policy in Sustainable Health Financing: Implications for Developing Countries," *Wiley Research Article* (Mei, 2019): 2.

'Dosa' dalam konsep *sin tax*, merupakan suatu aktivitas yang membuat seseorang ketagihan, merusak diri sendiri, dan secara sosial tidak diinginkan.[52] Hal ini berarti 'dosa' yang dimaksud dalam konsep pajak ini merupakan sesuatu yang menggambarkan perilaku tertentu tanpa harus dihubungkan dengan agama.

Misalnya, mengendarai kendaraan yang menghabiskan banyak bahan bakar. Berkendara bukanlah suatu 'dosa', tetapi konsumsi bahan bakar berlebihan yang menjadi masalah. Begitu juga dengan konsumsi anggur. Dalam konsep pajak ini, konsumsi anggur dianggap sebagai 'dosa' karena merupakan aktivitas yang berbahaya jika dilakukan secara berlebihan atau dalam jangka panjang.[53]

Secara ringkas, *sin tax* merupakan pajak yang dikenakan atas aktivitas yang dianggap tidak diinginkan secara sosial. Dalam banyak kasus, pajak ini diterapkan untuk mengurangi penggunaan alkohol dan/atau tembakau, perjudian, dan kendaraan dengan polutan berlebihan.

Selain itu, dalam perkembangan terakhir, *sin tax* juga telah diusulkan untuk dikenakan terhadap minuman ringan dan berpemanis. Beberapa negara juga mengenakan *sin tax* atas *recreational drugs*, seperti ganja.[54]

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *sin tax* adalah istilah populer yang digunakan untuk pajak atau cukai yang **bersifat represif** atas barang-barang atau perilaku yang dianggap berbahaya atau perilaku yang perlu dikendalikan, seperti konsumsi alkohol dan/atau tembakau atau aktivitas seperti perjudian.

C. Redistribusi Pendapatan[55]

Fungsi redistribusi pendapatan merupakan salah satu peran utama yang diemban oleh pajak. Dengan intervensi pajak, keputusan para pemilik modal, pekerja, dan rumah tangga akan terpengaruh sedemikian rupa sehingga mendorong pertambahan produktivitas yang didorong oleh setiap lapisan penghasilan masyarakat.[56] Sebab, kebijakan pajak tersebut akan mengeliminasi

52 Peter Lorenzi, "Sin Taxes," *Social Science and Public Policy* (Maret, 2004): 60.

53 *Ibid*.

54 Benjamin Hansen, Keaton Miller, dan Caroline Weber, "The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State," *National Bureau of Economic Research* (Juli, 2017): 1.

55 Disadur dari Denny Vissaro dan Awwaliatul Mukarromah, "Pajak, Prinsip Keadilan, dan Ketimpangan Ekonomi," dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022), dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

56 Lihat Leonel Muinelo-Gallo dan Oriol Roca-Sagales, "Joint Determinants of Economic Growth, Income Inequality, and Fiscal Policies," *Economic Modelling* Vol. 30 (2013): 814-824.

dorongan pertumbuhan ekonomi yang bersifat *trade-off* dengan kesetaraan ekonomi (*economic equality*).[57]

Hal tersebut memang dibutuhkan, sebab ekonomi yang pertumbuhannya didorong oleh kelompok masyarakat tertentu saja akan menciptakan berbagai permasalahan baru. Berbagai dampak negatif timbul akibat ketimpangan ekonomi melalui rendah atau lemahnya *social capital*[58], terbatasnya akses terhadap modal oleh pekerja[59], sulitnya mengatasi kemiskinan[60], dan terhambatnya produktivitas ekonomi[61].

Selain itu, kontribusi masyarakat kaya terhadap pembangunan itu sendiri berpotensi minim. Hatgioannides, *et al.*, menemukan dalam studinya di Amerika Serikat bahwa semakin besar penghasilan atau kekayaan belum tentu diikuti dengan kontribusi yang signifikan dari pertambahan kekayaan tersebut terhadap pertambahan pajak yang dibayar.[62]

Kondisi ini disebabkan tidak hanya dari kemampuan subjek pajak sangat kaya dalam menghindari kewajiban pajaknya, tetapi juga kurang optimalnya kebijakan pajak memberikan beban fiskal yang tinggi terhadap kelompok subjek pajak tersebut. Untuk itu, desain kebijakan pajak memiliki peran dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

Dari segi belanja, pajak menjadi sumber pendanaan anggaran, baik melalui subsidi, bantuan tunai, anggaran pendidikan, dan sebagainya. Perlu diketahui pula, meski kebijakan belanja memang umumnya dianggap lebih efektif dalam mengurangi ketimpangan, dampak distributif yang dihasilkan relatif menurun dalam jangka panjang.[63]

Di sisi lain, dibutuhkan juga desain kebijakan pajak yang pro terhadap kesetaraan. Prinsip dasar yang dapat dijadikan landasan adalah bagaimana

---

57 *Ibid*.

58 Eric D. Gould dan Alexander Hijzen, "Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital," *IMF Working Paper* WP/16/176 (2016): 5-22.

59 Klaus Deininger dan Pedro Olinto, "Asset Distribution, Inequality, and Growth," *Policy Research Working Paper* No. 2375 (2000): 2-19.

60 Alberto Alesina dan Dani Rodrik, "Distibutive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal Economics* No. 108 (1994): 465.

61 Torsten Persson dan Guido Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth," *American Economic Review* No. 84 (1994): 600-621.

62 John Hotgioannides, Marika Karanassou, dan Hector Sala, "Should the Rich Be Taxed More? The Fiscal Inequality Coefficient," *IZA Discussion Paper Series* No. 10978 (2017): 5-10.

63 David Coady, Ruud de Mooij, dan Boaping Shang, "Inequality and Fiscal Redistribution in Advanced Economies," dalam *Inequality and Fiscal Policy*, ed. B. Clemens, *et al.* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2014).

meminimalkan beban pajak kelompok berpenghasilan rendah, serta berorientasi pada keadilan vertikal dan horizontal.

Sayangnya, perhatian terhadap inklusivitas dan pemerataan ekonomi melalui kebijakan pajak masih dapat dikatakan minim. Peran pajak cenderung dipandang pada bagaimana penerimaan yang diperoleh dapat mendanai program pemerintah dalam mengurangi ketimpangan. Dengan kata lain, belum banyak diskursus yang membahas bagaimana desain pemungutan pajak yang seharusnya dilakukan untuk mendukung inklusivitas.[64]

Selain itu, tidak sedikit pula studi yang menilai kebijakan pajak tidak signifikan dalam menurunkan ketimpangan. Meski demikian, perlu dicatat bahwa berbagai studi tersebut terbatas dalam melihat opsi dan terobosan kebijakan pajak yang bersifat baru. Pertanyaan yang justru perlu dijawab adalah bagaimana mendesain kebijakan pajak dapat menjadi lebih berperan untuk mengatasi ketimpangan ekonomi.

Untuk itu, perlu diperhitungkan berbagai sisi dan karakteristik pajak, seperti kemungkinan jenis-jenis pajak yang baru atau merombak rumusan jenis pajak yang ada. Oleh karena dari itu, fungsi pajak perlu dipandang tidak sebatas hanya sebagai instrumen pembiayaan atas belanja pemerintah dan pelayanan publik saja. Namun, juga sebagai perwujudan upaya pemerintah menyeimbangkan antara pemenuhan prinsip ekonomi, yang mengedepankan efisiensi serta produktivitas, dan prinsip keadilan, yang mengedepankan aspek sosial dan pemerataan kesejahteraan.

Pandemi Covid-19 yang muncul pada awal 2020 dapat digunakan sebagai momentum yang memperlihatkan bagaimana kebijakan pajak dapat menolong kelompok masyarakat paling terdampak. Gagasan tersebut berangkat dari realita di mana berbagai lapisan masyarakat kehilangan pekerjaan, pendapatan, dan berbagai sektor ekonomi mengalami perlambatan, sementara golongan tertentu justru semakin kaya dan memperoleh keuntungan dari adanya pandemi.[65]

Dapat kita lihat bahwa tidak hanya keringanan pajak terhadap golongan masyarakat terdampak saja yang diterapkan, tetapi juga tambahan beban pajak bagi kelompok masyarakat kaya kerap menjadi pilihan yang kerap diimplementasikan di berbagai negara.[66] Sebagaimana dapat kita lihat penerapannya secara global, kebijakan pajak hadir untuk meringankan beban

---

64 Bert Brys, *et al.*, "Tax Design for Inclusive Economic Growth," *OECD Taxation Working Papers* No. 26 (2016).

65 Ruud de Mooij, *et al.*, "Tax Policy for Inclusive Growth after the Pandemic," *IMF Special Series on Covid-19* (2020).

66 DDTC Fiscal Research, "Global Tax Policy Responses to Covid-19 Crisis," *DDTC Quarterly Report* I-2020 (2020).

pajak masyarakat terdampak, termasuk di antaranya membebaskan pajak atas kelompok masyarakat tertentu, percepatan restitusi, keringanan sanksi atau denda, dan berbagai bentuk lainnya.

Di sisi lain, terdapat berbagai pungutan pajak 'tambahan' yang didorong oleh adanya solidaritas dan semangat *burden sharing*. International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), dan Asian Development Bank (ADB) telah menyerukan adanya kontribusi lebih dari orang kaya (*high wealth individuals*/HWI) untuk mendanai penanggulangan pandemi.[67]

Tentunya, persoalan ketimpangan tidak hanya akan berhenti pascapandemi. Sebab, menciptakan ekonomi inklusif membutuhkan upaya yang dilakukan secara kontinu. Dengan demikian, dukungan desain kebijakan pajak kian relevan untuk menciptakan keadilan sosial. Terkait hal ini, perumusan kebijakan tersebut perlu dirumuskan dengan mempertimbangkan situasi ketimpangan ekonomi yang ada saat ini.

C.1 Pajak sebagai Instrumen Fiskal dalam Mengatasi Ketimpangan Ekonomi[68]

Upaya mengatasi ketimpangan kesejahteraan dan meningkatkan distribusi pendapatan menjadi salah satu prioritas utama dalam kebijakan pembangunan yang ditetapkan pemerintah di beberapa negara. Pertumbuhan ekonomi diharapkan memiliki dampak yang inklusif kepada setiap lapisan ekonomi masyarakat.

Pergeseran pendekatan pembangunan ini tentunya memiliki beberapa konsekuensi. Dalam pemikiran ekonomi, pemerataan distribusi kesejahteraan seringkali berbenturan dengan optimalisasi pertumbuhan dan efisiensi. Selain itu, benturan yang ditimbulkan tersebut sulit untuk diukur secara empiris.

Perbandingan besarnya produktivitas agregat yang dikorbankan dengan manfaat yang didapat dari distribusi pendapatan yang merata merupakan hal

---

67 Redaksi DDTC News, "Pembiayaan Penanganan Corona, IMF Serukan Penerapan Pajak Kekayaan," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pembiayaan-penanganan-corona-imf-serukan-penerapan-pajak-kekayaan---20454.

68 Disadur dari Denny Vissaro dan Awwaliatul Mukarromah, "Pajak, Prinsip Keadilan, dan Ketimpangan Ekonomi," dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022), dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

yang sangat abstrak. Hal ini dikarenakan kedua komponen tersebut tidak memiliki kesebandingan manfaat yang dapat diukur secara sebanding.[69]

Akan tetapi, pemerintah memiliki justifikasi serta peluang untuk meningkatkan peran kebijakan pajak dalam mengatasi ketimpangan ekonomi. Hal ini perlu dilihat tidak sekedar sebatas pada ketimpangan pendapatan, tetapi juga ketimpangan kepemilikan aset kekayaan yang semakin terkonsentrasi pada kelompok masyarakat sangat kaya (*top earners*).

Selain upaya meningkatkan kepatuhan, pemerintah juga dapat meningkatkan kontribusi pajak dari pemilik kekayaan tersebut dengan desain kebijakan pajak yang baru, baik dengan jenis pajak yang sudah ada maupun dengan membuka peluang menerapkan jenis pajak baru. Dengan demikian, pemerintah perlu meningkatkan peran kebijakan fiskal untuk mengurangi kesenjangan pendapatan dengan tidak sebatas mengandalkan desain kebijakan pengeluaran (*fiscal expenditure policies*) saja, tetapi juga dengan meningkatkan peran kebijakan pajak.

Secara umum, pajak yang pro terhadap pemerataan distribusi pendapatan memenuhi beberapa prinsip dasar berikut:[70]

(i) meminimalkan atau meniadakan beban pajak yang ditanggung oleh masyarakat miskin;

(ii) mendapatkan penerimaan pajak yang lebih besar seiring semakin tinggi penghasilan subjek pajak (*vertical equity*);

(iii) mengenakan tarif atau perlakuan pajak yang relatif seragam antarsubjek pajak yang memiliki kemampuan membayar pajak (*ability to pay*) yang sama (*horizontal equity*).

D. Stabilizer dan Katalisator

Selain fungsi anggaran, mengatur, dan redistribusi pendapatan, kebijakan pajak juga menjalankan fungsi sebagai ***stabilizer***. Fungsi yang dilakukannya adalah dengan cara menciptakan kesetaraan dalam berusaha.[71] Artinya, di bidang usaha, kebijakan pajak memberikan kesetaraan, misal untuk bisnis melalui ekonomi digital maupun ekonomi konvensional. Dengan kata lain, pajak

---

69 Joel Slemrod, "Tax Progressivity and Income Inequality: Introduction," *Michigan Ross School of Business WP* No. 1993-10 (1993): 2-3.

70 Nathan-MSI Group, "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region," *Technical Report* (2004): 1-4.

71 Redaksi DDTC News, "Pajak Punya Fungsi Stabilizer dan Katalisator, Begini Penjelasan DJP," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-punya-fungsi-stabilizer-dan-katalisator-begini-penjelasan-djp-39709.

berfungsi untuk menjaga kompetisi pasar dan keseimbangan perekonomian (*level playing field*).

Kemudian, dengan fungsinya sebagai *stabilizer*, pemerintah melalui pemungutan pajak memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga. Dengan upaya tersebut, inflasi juga dapat dikendalikan.[72]

Selain fungsi sebagai *stabilizer*, pajak juga menjalankan fungsi sebagai **katalisator**. Artinya, kebijakan pajak mengambil peran dalam mempercepat pemulihan ekonomi nasional. Misalnya, pemerintah memberikan insentif atau fasilitas kemudahan bagi subjek pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak pada masa pandemi Covid-19.[73] Walau berpotensi meningkatkan *tax expenditure*, pemberian insentif pajak bukan berarti tidak rasional.

Adanya insentif pajak pada dasarnya mencegah adanya pemutusan hubungan kerja (PHK), penutupan usaha, maupun meningkatnya sektor informal dalam perekonomian. Apabila tidak dicegah, hal-hal tersebut dapat menghilangkan basis pajak pemerintah secara permanen. Oleh karenanya, akan **masih lebih baik**, misal di saat pandemi, pemerintah **kehilangan penerimaan secara temporer daripada harus kehilangan basis pajak** yang akan mengakibatkan sulitnya pemulihan penerimaan pajak pascaresesi.[74]

---

72 Redaksi DDTC News, "Sederet Fungsi Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/sederet-fungsi-pajak-26837.

73 Redaksi DDTC News, "Pajak Punya Fungsi Stabilizer dan Katalisator, Begini Penjelasan DJP," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-punya-fungsi-stabilizer-dan-katalisator-begini-penjelasan-djp-39709.

74 Darussalam, "Peran Pajak Sebagai Penyelamat Dampak Covid-19," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/peran-pajak-sebagai-penyelamat-dampak-covid-19-24258.

Referensi

Buku

Blankson, Samuel. *A Brief History of Taxation*. Leeds: Blankson Enterprises Limited, 2007.

Brautigam, Deborah. "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries." Dalam *Taxation and State-Building in Developing Countries*, ed. Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad, dan Mick Moore. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Brotodihardjo, R. Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: PT Eresco, 1986.

Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji. *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2022.

Falcao, Tatiana. *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty.* Amsterdam: IBFD, 2019.

Fukuyama, Francis. *State-Building: Governance and World Order in 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

Ormrod, Mark dan Margaret Bonney. *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130*-1830. Stanford: Paul Watkins Publishing, 1999.

Pistone, Pasquale, *et al. Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration*. Amsterdam: IBFD, 2019.

Rogers-Glabush, Julie. *IBFD International Tax Glossary, 7th Edition*. Amsterdam: IBFD, 2015.

Shome, Parthasarathi. *Taxation History, Theory, Law and Administration*. Cham: Springer, 2021.

Vissaro, Denny dan Awwaliatul Mukarromah. "Pajak, Prinsip Keadilan, dan Ketimpangan Ekonomi." Dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji. Jakarta: Penerbit DDTC, 2022.

Waris, Attiya. *Tax and Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights.* Nairobi: Law Africa Publishing, 2013.

Artikel/Jurnal

Allen, Elizabeth. "Using Excise Taxes to Increase Government Revenue Post-COVID-19." *Tax Notes International Volume 100* (Oktober, 2020).

Alesina, Alberto dan Dani Rodrik. "Distibutive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal Economics No. 108* (1994).

Avi-Yonah, Reuven S. "The Three Goals of Taxation." *Tax Law Review Vol. 60, No. 1* (2006).

Brys, Bert, *et al.* "Tax Design for Inclusive Economic Growth." *OECD Taxation Working Papers No. 26* (2016).

Buchanan, James M. "The Economics of Earmarked Taxes." *Journal of Political Economy, Vol. 71, No. 5* (Oktober, 1963).

Clague, Ewan and Joel Gordon. "Earmarking Tax Funds for Welfare Purposes." *Bureau of Research and Statistics* (Juni, 1939).

Coady, David, Ruud de Mooij, dan Boaping Shang. "Inequality and Fiscal Redistribution in Advanced Economies." Dalam *Inequality and Fiscal Policy*, ed. B. Clemens, *et al.* Washington D.C.: International Monetary Fund, 2014.

DDTC Fiscal Research. "Global Tax Policy Responses to Covid-19 Crisis." *DDTC Quarterly Report I-2020* (2020).

de Mooij, Ruud, *et al.* "Tax Policy for Inclusive Growth after the Pandemic." *IMF Special Series on Covid-19* (2020).

Deininger, Klaus dan Pedro Olinto. "Asset Distribution, Inequality, and Growth." *Policy Research Working Paper No. 2375* (2000).

Gould, Eric D. dan Alexander Hijzen. "Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital." *IMF Working Paper WP/16/176* (2016).

Hansen, Benjamin, Keaton Miller, dan Caroline Weber. "The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State." *National Bureau of Economic Research* (Juli, 2017).

Hotgioannides, John, Marika Karanassou, dan Hector Sala. "Should the Rich Be Taxed More? The Fiscal Inequality Coefficient." *IZA Discussion Paper Series No. 10978* (2017).

Hsiung, Bingyuang. "A Note on Earmarked Taxes." *Public Finance Review, Vol. 29 No. 3* (Mei, 2001).

Javadinasab, Hamideh, *et al.* "Comparing Selected Countries Using Sin Tax Policy in Sustainable Health Financing: Implications for Developing Countries." *Wiley Research Article* (Mei, 2019).

Lorenzi, Peter. "Sin Taxes." *Social Science and Public Policy* (Maret, 2004).

Michael, Joel. "Earmarking State Tax Revenue." *House Research Department* (Januari, 2008).

Muinelo-Gallo, Leonel dan Oriol Roca-Sagales. "Joint Determinants of Economic Growth, Income Inequality, and Fiscal Policies." *Economic Modelling Vol. 30* (2013).

Nathan-MSI Group. "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region." *Technical Report* (2004).

OECD. "State Building in Situations of Fragility: Initial Findings." *OECD DAC* (September, 2008).

Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia." *Badan Kebijakan Fiskal* (2013).

Slemrod, Joel. "Tax Progressivity and Income Inequality: Introduction." *Michigan Ross School of Business WP No. 1993-10* (1993).

Tawiah, Theophilus. "Tax Strategies to Fight Global Warming: What Is the Answer?" *Tax Notes International Volume 110* (Juni, 2023).

Tax Foundation. "Earmarked State Taxes." *Research Publication No. 2* (Juni, 1965).

Internet

Asmarani, Nora Galuh Candra. "Apa Itu Earmarking Tax?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-earmarking-tax-25712.

_____. "Apa Itu Sin Tax?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-itu-sin-tax-25384.

Darussalam. "Bangkit Bersama Pajak untuk Indonesia Maju." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/bangkit-bersama-pajak-untuk-indonesiamaju-22311.

_____. "Peran Pajak sebagai Penyelamat Dampak Covid-19." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/peran-pajak-sebagai-penyelamat-dampak-covid-19-24258.

_____. "Peran Pajak Sebagai Penyelamat Dampak Covid-19." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/peran-pajak-sebagai-penyelamat-dampak-covid-19-24258.

Redaksi DDTC News. "Mengoptimalkan Fungsi Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mengoptimalkan-fungsi-pajak-22319.

_____. "Jenis-jenis Pajak Lingkungan di Beberapa Negara." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/jenis-jenis-pajak-lingkungan-di-beberapa-negara-1794049.

_____. "Pembiayaan Penanganan Corona, IMF Serukan Penerapan Pajak Kekayaan." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pembiayaan-penanganan-corona-imf-serukan-penerapan-pajak-kekayaan---20454.

_____. "Pajak Punya Fungsi Stabilizer dan Katalisator, Begini Penjelasan DJP." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-punya-fungsi-stabilizer-dan-katalisator-begini-penjelasan-djp-39709.

_____. "Sederet Fungsi Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/sederet-fungsi-pajak-26837.

_____. "Pajak Punya Fungsi Stabilizer dan Katalisator, Begini Penjelasan DJP." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/pajak-punya-fungsi-stabilizer-dan-katalisator-begini-penjelasan-djp-39709.

Safarina, Hamida Amri. "Mengenal Pajak Lingkungan dan Prinsip Pemungutannya." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui

https://news.ddtc.co.id/mengenal-pajak-lingkungan-dan-prinsip-pemungutannya-31270.

Wiyanto, Abiyoga Sidhi. "Perlukah Pengenaan Pajak Pencemaran Lingkungan?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/perlukah-pengenaan-pajak-pencemaran-lingkungan-1797388.

BAB 6
PENGELOMPOKAN PAJAK

"*No other branch of law touches human activities at so many points*."

(United States Supreme Court observed in Dobson v Commissioner, 1943)

Definisi, prinsip, dan fungsi pajak telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya. Selanjutnya, Bab 6 ini akan menguraikan penggolongan pajak berdasarkan beberapa kelompok.

(i) Berdasarkan **institusi pemungutnya**, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
(ii) Berdasarkan **faktor penghubung** (*connecting factor*) **yang dituju** untuk dikenakan pajak, yaitu pajak subjektif dan pajak objektif;
(iii) Berdasarkan **siapa secara hukum** yang **bertanggung jawab membayar pajak** dan **siapa secara ekonomi** yang **menanggung beban pajak**, yaitu pajak langsung dan tidak langsung;
(iv) Berdasarkan **basis pengenaannya**, yaitu atas dasar penghasilan, konsumsi, dan kekayaan (termasuk tanah dan bangunan).

Selain keempat pengelompokan di atas, pajak juga dapat dibedakan berdasarkan beberapa kelompok lainnya, seperti (i) berdasarkan **nilainya** (spesifik atau *ad valorem*), (ii) berdasarkan **tujuannya**, yaitu penerimaan negara (*budgetair*) atau untuk mengatur (*regulerend*), dan (iii) berdasarkan **tarifnya** (proporsional, progresif, atau regresif).[1]

A. Pajak Pusat dan Daerah[2]

Memahami karakteristik pembagian kekuasaan untuk mengenakan pajak dalam hubungan institusi pemungutnya perlu terlebih dahulu memahami perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal.

---

1 Hector S. De Leon, *The Fundamentals of Taxation* (Manila: Rex Book Store, 1993), 11-14.
2 Disadur dari Denny Vissaro, "Dua Dasawarsa Desentralisasi Fiskal dan Agenda Optimalisasi Kinerja Pajak Daerah," dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022), dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

Sebagian besar negara federal, kekuasaannya terbagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian (*subnational government*[3]) yang memiliki konstitusi serta parlemen di masing-masing yurisdiksi. Oleh karena itu, pada sebagian besar negara federal, pemerintahan negara bagian menjalankan sepenuhnya urusan dan wewenang pemerintahan, termasuk untuk memungut sumber-sumber penerimaan.[4]

Variasi derajat desentralisasi berpeluang terjadi pada negara-negara federal yang disebabkan oleh perbedaan konstitusi dan sistem hukum.[5] Selain itu, terdapat pula negara-negara federal dengan pemerintah daerah otonom yang kuat, tetapi memiliki lebih sedikit ruang kewenangan dibandingkan negara federal lainnya atau yang sering disebut sebagai *quasi-federal*.[6]

Sementara itu, pada negara kesatuan (*unitary*), pemerintah pusat merupakan pemegang kedaulatan dan otoritas tertinggi di suatu negara. Pada sebagian besar negara kesatuan, pemerintah daerah hanya menjalankan wewenang yang didelegasikan atau dilimpahkan oleh pemerintah pusat, termasuk di antaranya wewenang dalam memungut pajak daerah.

Secara umum, jika dibandingkan dengan negara federal, desentralisasi yang diterapkan di negara kesatuan masih cenderung lebih terbatas. Derajat otonomi bergantung pada tingkat kewenangan, tanggung jawab, serta sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat juga dapat melakukan perubahan struktural, seperti pemekaran dan penghapusan daerah serta perluasan dan pembatasan kewenangan daerah.[7]

Dengan kata lain, walaupun konstitusi negara kesatuan dan konstitusi negara federal berdasarkan konsep yang sama, yaitu desentralisasi fiskal. Namun, 'pendelegasian' kewenangannya tetap berbeda. Perbedaan bentuk konstitusi suatu negara dengan berbagai tingkatan pemerintahannya ini tentu berdampak terhadap hubungan ekonomi dan fiskal di dalamnya.

---

3 Negara-negara bagian ini merupakan negara yang pernah berdiri sendiri masing-masing secara terpisah. Namun, negara-negara bagian ini kemudian bersatu secara sukarela untuk membentuk negara federal atau dipaksa menjadi satu.

4 OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (Paris: OECD Publishing, 2019), 43.

5 Pada hakikatnya, desentralisasi merupakan suatu pendekatan dan alat melalui pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi daerahnya. Tujuan utama pelaksanaan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta meningkatkan tingkat akuntabilitas pemerintah daerah.

6 OECD, *Op.Cit.*, 43.

7 Daniel J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems," *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique* Vol. 18 No. 3 (1997): 237.

Artinya, setiap negara akan memiliki perbedaan kebijakan fiskalnya yang berlaku antara tingkat pemerintah pusat dan daerah, atau pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Pembagian kewenangan untuk mengenakan pajak (*tax assignment*) pada akhirnya akan mengikuti tujuan dari adanya stratifikasi tersebut.[8]

Tabel 6.1 *Tax Assignment* di Berbagai Tingkat Pemerintahan Negara Federal: *Standard Approach*

Sumber Penerimaan	Pusat	Negara Bagian/ Provinsi	Kabupaten/ Kota
Pajak penghasilan orang pribadi	Ya	Mungkin (*piggyback*)	Tidak
Pajak atas karyawan	Ya	Mungkin (*piggyback*)	Tidak
Pajak atas laba perusahaan	Ya	Tidak	Tidak
Pajak atas sumber daya alam	Ya	Terbatas	Tidak
Pajak atas penjualan	Ya	Tidak	Tidak
Pajak atas penjualan eceran	Ya	Ya	Tidak
Bea masuk	Ya	Tidak	Tidak
Cukai	Ya	Mungkin (*piggyback*)	Tidak
Pajak properti	Tidak	Tidak	Ya

Sumber: Richard M. Bird, "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature," *Policy Research Working Paper* 5450 (Oktober, 2010): 4.

Berdasarkan informasi Tabel 6.1 di atas, pajak penghasilan umumnya berada di bawah kewenangan pemerintah pusat. Penentuan ini sejalan dengan pendapat Musgrave bahwa **pajak penghasilan harus berada di pemerintahan pusat** atau **federal** untuk alasan efisiensi, stabilisasi makroekonomi, dan distribusi.[9] Namun, pajak penjualan eceran (*retail sales taxes*) dan cukai (keduanya disebut dengan *commodity taxes* oleh Musgrave) harus berada di tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Mengikuti pendapat Musgrave, beberapa negara federal, seperti Brasil, India, dan Amerika Serikat telah menempatkan *retail sales taxes* dan cukai ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah.[10] Namun demikian, masih dimungkinkan timbul isu pajak di dua tingkat pemerintahan seperti di Kanada.

---

8 OECD, *Op.Cit*. Lihat juga John Norregaard, "Tax Assignment," dalam *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997), 49. Istilah '***tax assignment***' menggambarkan tingkatan kewenangan pemerintah yang bertanggung jawab dalam menentukan besaran, pembagian, penugasan, dan struktur tarif berbagai jenis pajak, apakah penerimaan pajaknya ini akan dipungut atau diterima oleh tingkat pemerintah tertentu, atau dibagi kepada pihak lain.

9 Jack M. Mintz, Thomas A. Wilson, dan Pierre-Pascal Gendron, "Canada's GST: Sales Tax Harmonization is the Key to Simplification," *Tax Notes International* (Maret, 1994): 2.

10 *Ibid*.

Pemerintah federal dan negara bagian di Kanada bersama-sama menerapkan pemungutan *goods and service tax* (GST) sehingga penjual yang memungut GST harus mematuhi dua rezim pajak penjualan yang berbeda. Hal ini menciptakan kompleksitas serta menambah beban dan biaya pada sistem administrasi dan kepatuhan pajak.

Selain itu, di Amerika Serikat (AS), pajak penghasilan juga dapat dikenakan pada dua tingkat, yaitu pajak pusat dan pajak negara bagian atau provinsi. Pengenaan suatu jenis pajak pada dua tingkat ini dikenal dengan istilah '***piggybacking***'.[11] Artinya, setiap tingkat pemerintahan tersebut dapat menyusun ketentuan pajak penghasilan mereka sendiri berdasarkan struktur dasar pajak penghasilan pada tingkat pemerintah pusat. Adapun pajak penghasilan pada tingkat negara bagian atau provinsi dikenakan dengan tarif yang jauh lebih rendah. Dalam pembagian pembagian kewenangan pengenaan pajak, masalah utamanya adalah bagaimana melakukan harmonisasi pajak antara tingkat pemerintahan.

Ilustrasi di atas berbeda dari negara kesatuan. Perbedaannya terletak pada sifat 'pendelegasian' wewenang sebagaimana telah disampaikan di atas. Sebagai ilustrasi, pemerintah pusat menetapkan objek pajak, subjek pajak, dan tarif batas maksimal yang dapat dikenakan pada tingkat pemerintahan daerah. Kemudian, pemerintah daerah diberikan wewenang terbatas pada penentuan sistematika pemungutan, tarifnya berapa, dan pihak-pihak yang bertugas melakukan pemeriksaan dan lain sebagainya.[12]

Selanjutnya, dalam subbab berikut ini dibahas lebih jauh mengenai pengelompokan pajak apabila pajak ditinjau dari **institusi pemungutnya**, yaitu (i) pajak pusat dan (ii) pajak daerah.

A.1 Pajak Pusat

Pajak pusat merupakan pajak yang ditetapkan melalui undang-undang, yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat. Hasil dari pemungutan pajak ini digunakan untuk membiayai pemerintah pusat dan pembangunan nasional.

Pajak pusat juga dapat diartikan sebagai pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat melalui otoritas pajak. Adapun hasilnya dipergunakan untuk membiayai

---

11 Parthasarathi Shome, *Taxation History, Theory, Law and Administration* (Cham: Springer, 2021), 118.

12 Dalam menentukan tarif pajak, pemerintah pusat hanya menetapkan klausul, misal "paling tinggi sebesar 5%". Artinya, pemerintah daerah boleh mentapkan tarif pajak lebih kecil dari sebesar 5%.

pengeluaran rutin negara dan pembangunan yang tercakup dalam anggaran pendapatan dan belanja suatu negara.

Pajak yang dikenakan oleh pemerintah pusat di beberapa negara antara lain, pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), pajak pertambahan nilai atas barang mewah (PPnBM), bea masuk, cukai, dan bea meterai.

A.2 Pajak Daerah[13]

Di negara-negara yang memiliki pemerintahan pusat atau federal dan pemerintahan yang terpisah pada tingkat negara bagian, provinsi, kabupaten atau kota, pajak yang dipungut di tingkat pemerintahan yang lebih rendah itu disebut sebagai pajak 'daerah' atau ***local tax***.[14]

Pembahasan pajak daerah berangkat dari pemahaman mengenai otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Berdasarkan literatur yang berkembang, salah satu instrumen utama dari desentralisasi fiskal adalah pemberian wewenang bagi daerah untuk menggali sumber penerimaan yang ada sesuai dengan potensi daerah.[15]

Tujuan utama (*ultimate goal*) dari desentralisasi ialah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang merata di seluruh daerah yang pada gilirannya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam mencapai tujuan tersebut, terdapat prakondisi yang diperlukan, antara lain otonomi yang efektif, akuntabilitas yang kuat, tata kelola yang berkualitas, serta kapasitas keuangan yang kuat.[16]

Untuk mencapai kondisi ideal[17], salah satu instrumen utama dari desentralisasi fiskal adalah pemberian kewenangan dalam memungut dan mengelola pajak yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui

---

13 Lihat Denny Vissaro, "Dua Dasawarsa Desentralisasi Fiskal dan Agenda Optimalisasi Kinerja Pajak Daerah," dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji (Jakarta: Penerbit DDTC, 2022), dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

14 OECD, "*Glossary of Tax Terms*," Internet, dapat diakses melalui https://web-archive.oecd.org/2021-02-12/78005-glossaryoftaxterms.htm.

15 Jorge Martinez Vazquez dan Robert M. Mcnab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth*," Georgia State Andrew Young School of Policy Working Paper*, No. 01-01 (2001): 11.

16 Moussé Sow dan Ivohasina F. Razafimahefa, "Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery," *IMF Working Paper* No. 15/59 (2015): 3.

17 Secara ideal, salah satu karakteristik utama daerah mampu melaksanakan desentralisasi yang seutuhnya bertumpu pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya secara mandiri. Lihat Roy Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization," *CAF Working Paper* No. 7 (2008): 4-5.

revenue assignment.[18] Selain itu, dalam menjamin pemerataan kesejahteraan dan mengurangi ketimpangan antardaerah (*horizontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*), pemerintah pusat juga masih dapat mengalokasikan dana perimbangan (*intergovernmental transfer*) dalam skema yang bervariasi.[19]

Berdasarkan teori desentralisasi dan federalisme fiskal, terdapat beberapa kriteria yang menjadi pertimbangan dalam pemberian *revenue assignment* pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Musgrave berpendapat bahwa basis pajak daerah yang ideal, antara lain mudah dikelola secara lokal, dibebankan kepada penduduk daerah tersebut, serta tidak menimbulkan disharmoni atau persaingan antarpemerintah daerah atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.[20]

Sementara itu, menurut Bahl dan Bird, terdapat prinsip lain bagi *local tax*. Berikut prinsip-prinsipnya.[21]

(i) Pajak tidak boleh terlalu mendistorsi alokasi sumber daya;
(ii) Basis pajak yang bersifat tak bergerak (*immobile*);
(iii) Penerimaan pajak secara ideal dapat mencukupi kebutuhan anggaran daerah; dan
(iv) Pajak hanya ditujukan kepada masyarakat daerah dengan manfaat yang tinggi bagi layanan publik.

Selanjutnya, Smoke secara spesifik memberikan beberapa prinsip dasar dalam menyusun sistem pajak daerah yang sesuai dengan karakteristik pendapatan daerah yang diinginkan.[22] Prinsip-prinsip yang diutarakan Smoke berangkat dari konsep ekonomi yang diterima secara umum. Adapun prinsip-prinsip ini tujuan utamanya untuk memastikan bahwa pendapatan daerah telah sesuai dengan prinsip keuangan publik.[23]

---

18 Jorge Martinez Vazquez dan Robert M. Mcnab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *Georgia State Andrew Young School of Policy Working Paper* No. 01-01 (2001): 11. Selain pemungutan pajak, sumber pendapatan daerah lainnya, seperti *fees,* retribusi (*charges*), dan transfer dana ke daerah (*intergovernmental transfer*).

19 Robin Broadway dan Anwar Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice* (Washington D.C.: The World Bank, 2007).

20 Richard A. Musgrave, "Who Should Tax, Where and What?" dalam *Tax Assignment in Federal Countries,* ed. Charles McLure (Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983): 2-19.

21 Roy Bahl dan Richard Bird, "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward," *Public Budgeting and Finance* Vol. 4 No. 28 (September, 2008): 7.

22 Paul Smoke, "Why Theory and Practice Are Different: The Gap between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems," dalam *Taxation and Development: The Weakest Link?*, ed. Richard M. Bird dan Jorge Martinez-Vazquez (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), 289.

23 Paul Smoke*, Op.Cit.*, 290.

Pertama, pendapatan daerah harus dapat memenuhi kebutuhan anggaran daerah, yaitu berdasarkan prinsip 'keuangan mengikuti fungsi' atau '***finance follows function***'. Prinsip pertama ini dikenal dengan istilah prinsip kecukupan (***adequacy principle***). Di sisi lain, prinsip kecukupan juga mengartikan bahwa potensi pajak daerah harus memadai, yaitu hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutannya.

Kedua, prinsip *buoyancy* (***buoyancy principle***) yang artinya pendapatan daerah tumbuh sebanding dengan kebutuhan ekonomi dan pengeluarannya. *Ketiga*, prinsip stabilitas (***stability principle***) yang mengartikan pendapatan daerah harus stabil guna menghindari fluktuasi atas penerimaan yang akan melemahkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan.

Keempat, prinsip efisiensi (***efficiency principle***) yang artinya pendapatan daerah meminimalkan distorsi keputusan ekonomi yang dibuat oleh subjek pajak orang pribadi dan badan. Dalam arti lain, pajak daerah tidak mengganggu alokasi sumber daya ekonomi dan tidak menghalangi kegiatan perekonomian antardaerah. Atau dengan kata lain, tidak menimbulkan dampak ekonomi yang negatif.

Kelima, memastikan perlakuan yang adil secara horizontal dan vertikal (prinsip kesetaraan dan keadilan). *Keenam*, prinsip otonomi (***autonomy principle***) yang artinya memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk mengambil keputusan secara independen, dengan memberikan keterhubungan antara titik pengumpulan penerimaan pajak dengan titik pemberian pelayanan.

Ketujuh, prinsip kesiapan administrasi (***administration principle***) yang artinya memastikan skala dan kompleksitas penyelenggaraannya sesuai dengan kapasitas yang tersedia dan terjangkau bagi pemerintah daerah. *Kedelapan*, prinsip yang secara politik dapat diterima. Dalam prinsip ini misalnya subjek pajak dapat melihat nilai dari pajak yang dibayarkan (*value for money*), serta penentuan objek dan subjek harus jelas sehingga dapat dilakukan pengawasan dalam pemungutan pajaknya.

Terakhir, memastikan konsistensi pendapatan daerah dengan sistem pajak di tingkat nasional, seperti membatasi tumpang tindih pajak daerah dengan pajak pusat[24] dan disinsentif pendapatan dalam mekanisme transfer dan pinjaman.

[24] Adanya pembagian pajak pusat dan pajak daerah membuat setiap tingkatan pemerintah hanya dapat memungut pajak yang ditetapkan menjadi kewenangannya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya tumpang tindih dalam pemungutan pajak.

Lewis dan Suharnoko menambahkan bahwa pajak daerah yang ideal bersifat netral terhadap bisnis serta tidak mendistorsi iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi lokal.[25]

Tipologi jenis pajak daerah juga sangat berkaitan dengan argumen basis pajak tidak bergerak. Secara ideal, selama basis pajak tidak dapat dialihkan ke yurisdiksi lain, pajak akan terus bersifat netral dan efisien.[26] Karakteristik tersebut menyebabkan pajak berbasis properti dan aset menjadi salah satu andalan penerimaan bagi pemerintah daerah di berbagai negara.[27]

Dari uraian di atas, perlu disadari bahwasannya penerimaan pajak daerah menjadi penting dalam pembangunan daerah. Hal ini lantaran adanya kepercayaan masyarakat yang lebih besar dalam meyakini bahwa pajak yang dibayarkannya telah sesuai dengan peruntukannya, yaitu pembangunan daerah di lokasi masyarakat membayarkan pajaknya.

Sekalipun manfaat yang diterima tidak secara langsung, tetapi masyarakat lebih dekat untuk dapat melihat dan merasakan pembangunan daerah di wilayah di mana ia membayar pajak daerah. Oleh karenanya, setiap pemerintah daerah harus memiliki fungsi yang jelas dan memikul tanggung jawab yang akuntabel guna menciptakan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

A.3 Basis Pajak dan *Tax Sharing*

Berdasarkan uraian sebelumnya, terdapat suatu isu lanjutan dari teori desentralisasi fiskal. Teori tradisional ini menetapkan basis pajak yang sangat terbatas bagi pemerintah daerah.[28] Batasan yang dimaksud karena berdasarkan teori tradisional desentralisasi fiskal, pajak daerah seharusnya hanyalah yang memiliki tiga karakteristik utama.

Pertama, mudah dikelola secara per daerah. *Kedua*, dibebankan kepada penduduk daerah tersebut. *Ketiga*, tidak menimbulkan disharmoni atau persaingan antarpemerintah daerah atau antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Tiga karaktersitik utama yang disebutkan di atas nampaknya tidak memungkinkan untuk memberikan porsi basis pajak yang

25 Blane D. Lewis dan Bambang Suharnoko, "Local Tax Effects on The Business Climate," dalam *Rural Investment Climate in Indonesia*, ed. Neil McCulloch (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2009).

26 Jayanta Roy, *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization* (Washington D.C.: The World Bank, 1995), 225.

27 David Brunori, *Local Tax Policy: A Federalist Perspective* (Washington D.C.: The Urban Institut Press), 6.

28 Richard A. Musgrave, *Op.Cit.*, 2-19.

lebih besar kepada pemerintah daerah. Proporsi basis pajak pemerintah pusat memang selalu lebih besar daripada basis pajak pemerintah daerah.

Padahal, kapasitas pemerintah daerah dalam menghasilkan penerimaan asli daerah merupakan salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan desentralisasi fiskal. Pasalnya, aturan penting dalam desentralisasi fiskal yang baik adalah keuangan harus mengikuti fungsinya (*finance follows functions*).[29]

Salah satu justifikasi rendahnya diskresi dari pemerintah daerah dalam pengenaan pajak adalah karena kekhawatiran dari pemerintah pusat untuk kehilangan kendali ekonomi makro. Selain itu, Musgrave menyatakan perlunya mencapai keadilan redistributif dalam suatu negara secara keseluruhan.[30] Pernyataan ini menjadi salah satu alasan mengapa sebagian besar pajak yang dipungut secara besar-besaran masih dikelola oleh pemerintah pusat.

Walau demikian, selain menentukan pembagian pajak berdasarkan pada hierarki pemerintah yang berwenang menjalankan pemerintahan, dalam menghindari pembebanan pajak yang berlebih maka dapat dilakukan dengan cara dana bagi hasil (*revenue/tax sharing*).[31] Dengan semakin berkembangnya desentralisasi, saat ini semakin banyak pendapatan pemerintah pusat yang disalurkan melalui dana bagi hasil.

Cara dana bagi hasil dapat menjadi arah kebijakan yang tepat. Namun, cara ini dapat menimbulkan implikasi terhadap stabilitas ekonomi. Terkecuali apabila pemerintah pusat setelah melakukan transfer, mengurangi pengeluarannya sendiri, termasuk belanja pemerintahan.

Oleh karenanya, dalam menerapkan dana bagi hasil, perlu kehati-hatian dalam memastikan bahwa pemerintah pusat tidak menjadi ***lender of first resort*** atau 'pemberi pinjaman yang menjadi pilihan pertama' bagi pemerintah daerah. Dengan demikian, penting juga untuk memiliki sistem yang stabil dalam menentukan rumus bagi hasil.[32]

Kemudian, apabila pengelompokan pajak ditinjau dari **faktor penghubung yang dituju untuk dikenakan pajak** maka pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu (i) pajak subjektif dan (ii) pajak objektif.

---

29 Roy Bahl, "Implementable Rules of Fiscal Decentralization," dalam *Development, Poverty and Fiscal Policy*, ed. M. G. Rao (New Delhi: Oxford University Press, 2002), 253-77.
30 Richard A. Musgrave, *Op.Cit*.
31 Parthasarathi Shome, *Op.Cit.*, 119.
32 *Ibid*.

B. Pajak Subjektif dan Objektif

Pajak subjektif adalah pajak yang terhubung sangat erat dengan keadaan subjek pajak. Pengenaannya memperhatikan terlebih dahulu keadaan subjek pajak atau pengenaan pajak yang memprioritaskan keadaan subjek pajaknya. Keadaan subjek pajak ini dapat dilihat misalnya dari status jumlah tanggungannya, tidak kawin, kawin, atau kawin dengan anak.

Selain itu, keadaan subjek pajak juga dapat dilihat dari pengeluaran subjek pajak. Sebagai contoh, apakah subjek pajak memiliki utang pribadi yang setiap bulannya untuk membayar bunga atau memberikan nafkah kepada istri yang diceraikan berdasarkan putusan pengadilan. Pengeluaran-pengeluaran ini dapat menjadi biaya pengurang penghasilan kena pajak dan tentu akan memengaruhi perhitungan besarnya pajak terutang. Contoh pajak subjektif adalah pajak penghasilan orang pribadi.

Pajak objektif berbeda degan pajak subjektif. **Pajak objektif** adalah pajak yang terhubung secara erat dengan objek pajak. Artinya, besarnya jumlah pajak yang terutang tergantung kepada keadaan objek tersebut. Dengan demikian, sama sekali tidak mempertimbangkan serta tidak terpengaruh oleh keadaan subjek pajak.

Salah satu, sifat pajak objektif ini, tidak dipungut secara tersendiri. Pemungutan pajak dilakukan dengan memasukkan unsur pajak ke dalam harga barang. Oleh karenanya, sering kali seseorang tidak menyadari bahwa dalam harga barang itu sudah termasuk pajak. Contoh pajak objektif adalah pajak pertambahan nilai.

Berdasarkan ulasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pajak subjektif **dimulai dengan menetapkan orang atau badan usaha**, baru kemudian dicari syarat-syarat objektifnya.[33] Artinya, fokus utamanya adalah **orang atau badan yang dituju** untuk dikenakan pajak.

Dari sisi yang berbeda, pajak objektif **dimulai dengan objeknya**, seperti keadaan, peristiwa, perbuatan, dan lain-lain, baru kemudian dicari orang atau badan usaha yang harus membayar pajaknya, yaitu subjeknya. Dalam pajak objektif, fokus utamanya adalah **objek yang dituju** untuk dikenakan pajak, yaitu benda, keadaan, peristiwa, atau perbuatan.[34]

---

33 R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: PT Eresco, 1986), 90.
34 *Ibid*.

C. Pajak Langsung dan Tidak Langsung

Pengelompokan pajak juga dapat dilihat berdasarkan (i) **siapa secara hukum** yang mempunyai **kewajiban untuk membayar pajak** dan (ii) **siapa secara ekonomi** yang **menanggung beban pajak**. Dalam kebijakan pajak, kedua elemen tersebut menjadi pertanyaan yang mendasar. Hal ini karena akan berkaitan dengan ***economic incidence***, yaitu siapa yang menanggung beban ekonomi dari suatu pajak. Serta, berkaitan dengan ***legal incidence***, yaitu siapa yang **secara hukum** berkewajiban untuk memungut, membayar, dan melaporkan pajak kepada pemerintah.

Sekalipun subjek pajak secara hukum berkewajiban untuk membayar pajak kepada pemerintah, tetapi subjek pajak tersebut tidak selalu secara ekonomi menanggung beban pajaknya.[35]

Atas dasar penggolongan pajak di atas, pajak dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu (i) pajak langsung dan (ii) pajak tidak langsung.

Frecknall-Hughes mendefinisikan **pajak langsung** sebagai pajak yang harus ditanggung sendiri oleh subjek pajak.[36] Kemudian, Due dan Friedlaender menyatakan bahwa dalam konteks pajak langsung, pajak yang dibayarkan oleh subjek pajak kepada pemerintah merupakan beban pajak yang langsung mengurangi penghasilan subjek pajak tersebut.[37] Selain itu, menurut Atkinson, pajak langsung juga dikaitkan dengan karakteristik dari subjek pajaknya.[38]

Akan tetapi, pajak langsung tersebut tidak selalu dibayarkan sendiri oleh subjek pajak yang menanggung beban pajak atau dikenakan pajak tersebut, bisa saja dipungut oleh pihak lain melalui mekanisme *withholding tax*. Sebagai ilustrasi untuk menjelaskan situasi di atas, misal dalam undang-undang pajak

---

35 James Mirrlees, *Tax By Design The Mirrlees Review* (New York: Oxford University Press, 2011), 27.

36 Jane Frecknall-Hughes, *The Theory Principles and Management of Taxation* (Oxon: Routledge, 2015), 41.

37 Due dan Friedlaender dalam A. B. Atkinson, "Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy," *The Canadian Journal of Economics* Vol. 10 No. 4 (November, 1977): 592.

38 Pernyataan Atkinson didukung oleh teori dari Shoup yang mengemukakan bahwa perbedaan yang paling tepat antara pajak langsung dan tidak langsung adalah pajak langsung dapat 'dipersonalisasi' atau disesuaikan dengan karakteristik ekonomi dan sosial tertentu dari subjek pajak yang dikenakan pajak. Akan tetapi, pajak tidak langsung tidak dapat disesuaikan sedemikian rupa. Selaras dengan Soup, Rolph menyatakan bahwa salah satu indikator yang dapat digunakan adalah melihat kapasitas ekonomi dari subjek pajak. Penyesuaian yang dimaksud dapat berupa unsur penghasilan tidak kena pajak dalam menghitung pajak penghasilan subjek pajak orang pribadi (*personal tax relief*), seperti berapa jumlah tanggungan keluarganya dan statusnya (kawin/tidak kawin). Lihat A. B. Atkinson, "Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy," *The Canadian Journal of Economics* Vol. 10 No. 4 (November, 1977): 592.

penghasilan, karyawan yang menerima penghasilan adalah pihak yang dituju untuk dikenakan pajak atas penghasilan yang diterimanya. Serta, atas dasar undang-undang pajak penghasilan tersebut, misal pemberi kerja diberi kewajiban untuk melakukan pemotongan dan penyetoran pajak kepada pemerintah.

Dari ilustrasi di atas, walaupun pajak atas penghasilan karyawan dipotong dan dibayarkan oleh pemberi kerja, tetapi situasi ini tidak mengubah fakta bahwa sejatinya beban pajak secara ekonomi ditanggung oleh karyawan yang menerima penghasilan. Dengan demikian, siapa yang menanggung beban pajak secara ekonomi (*economic incidence*), dapat **berbeda** dengan siapa yang mempunyai kewajiban secara hukum (*legal incidence*) untuk membayar pajak.[39]

Selain pendekatan di atas, pengertian pajak langsung juga dikaitkan dengan **basis pajaknya** sebagaimana disampaikan oleh OECD *Glossary of Tax Term*. Pajak langsung merupakan pajak yang dikenakan atas penghasilan, keuntungan modal, dan kekayaan bersih. Beberapa contoh bentuk pajak langsung di antaranya adalah pajak penghasilan (PPh), pajak keuntungan modal (*capital gain tax*), pajak hadiah, pajak warisan, pajak properti, dan lainnya.

Berlawanan dengan pajak langsung, **pajak tidak langsung** adalah pajak yang pengenaannya tidak secara langsung ditujukan kepada subjek pajaknya. Namun, dikenakan terhadap suatu transaksi, barang, atau jasa yang dipungut dan dibayarkan melalui pihak ketiga.

OECD *Glossary Tax Term* mendefinisikan pajak tidak langsung sebagai pajak yang dikenakan atas transaksi, barang, atau peristiwa tertentu. Pajak tidak langsung bahkan terkadang disebut juga sebagai pajak tersembunyi (***stealth taxes***).[40] Istilah ini hadir karena konsumen akhir mungkin tidak selalu menyadari atau tidak dapat mengidentifikasi adanya unsur pajak secara terpisah sebagai bagian dari harga barang atau jasa yang dibayarkan.[41]

Contoh pajak tidak langsung lainnya adalah pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penjualan (PPn), bea masuk, cukai, bea meterai, dan pajak atas transaksi. Pengenaan pajak seperti cukai atas tembakau dipungut secara tidak langsung tanpa adanya hubungan antara pemerintah (melalui otoritas pajak) dengan subjek pajak yang dituju, yaitu perokok.

---

39 George R. Zodrow, "Incidence of Taxes," dalam *The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy Second Edition*, ed. Joseph J. Cordes, Robert D. Ebel, dan Jane G. Gravelle (Washington D.C.: The Urban Institutte Press, 2005), 186.

40 Jane Frecknall-Hughes, *Op.Cit.*, 42.

41 *Ibid*.

Beberapa pengertian pajak langsung dan tidak langsung yang dibahas di atas secara singkat selaras dengan pernyataan Sandford.[42] *Pertama*, pembedaan pajak langsung atau tidak langsung **bersifat administratif**. Artinya, pengelompokan pajak ini menunjukkan apakah subjek pajak dikenakan pajak secara langsung atau melalui pihak ketiga.

Kedua, selain sifatnya yang administratif, perbedaan yang lebih signifikan adalah terkait dengan **basis pajaknya**, apakah penghasilan (pajak langsung), pengeluaran/konsumsi (pajak tidak langsung), atau modal/kekayaan (pajak langsung). Dalam pengelompokan ini, pajak penghasilan orang pribadi merupakan pajak langsung karena subjek pajak dikenakan pajak secara langsung, walaupun pajak ini dapat dipungut melalui pihak ketiga, yaitu dipotong oleh pemberi kerja.

D. Pajak Berbasis Penghasilan, Konsumsi, dan Kekayaan

Selanjutnya di bawah ini akan dijelaskan pengelompokan pajak berdasarkan basis pengenaannya, yaitu (i) pajak berbasis penghasilan, (ii) pajak berbasis konsumsi, dan (iii) pajak berbasis kekayaan.

D.1 Pajak Berbasis Penghasilan

Salah satu jenis pajak yang diterapkan oleh banyak negara adalah pajak yang berbasis penghasilan.[43] Pengenaannya, dapat didasarkan atas **penghasilan neto** atau **penghasilan bruto**. Pengenaan pajak berdasarkan penghasilan neto disebut dengan istilah **pajak penghasilan yang berlaku umum**. Pajak ini yang dihitung dengan cara penghasilan bruto dikurangi dengan biaya-biaya yang boleh dikurangkan (*deductible expenses*). Hasil dari pengurangan penghasilan bruto dengan biaya-biaya yang sifatnya *deductible expenses* disebut dengan istilah penghasilan kena pajak.

Berkenaan dengan hal di atas, penghasilan yang dipergunakan sebagai basis pengenaan pajak berasal dari penghasilan yang dihitung secara akuntansi dengan beberapa penyesuaian (*adjustment*), baik penyesuaian yang bersifat menambah besarnya penghasilan maupun penyesuaian yang bersifat mengurangi besarnya penghasilan.

Lebih lanjut, terkait dengan pengenaan pajak yang berbasis penghasilan bruto, pengenaan pajak ini diterapkan pada saat melakukan pemotongan pajak pada

---

42 Cedric Sandford, *Op.Cit.*, 5.

43 Ini juga sejalan dengan pendapat Hewett yang menyebutkan bahwa PPh telah menjadi mesin fiskal bagi hampir setiap bangsa di dunia. Lihat William Wallace Hewett, "The Definition of Income," *The American Economic Review* Vol. 15 No. 2 (Juni, 1925): 239.

sumber penghasilannya. Pemotongan pajak ini dapat bersifat sebagai pembayaran pajak di muka atau pajak yang bersifat final (PPh Final). Oleh karena basis pengenaannya adalah penghasilan bruto maka tarif yang dikenakan relatif **lebih rendah** bila dibandingkan dengan pajak penghasilan yang berlaku umum.

D.2 Pajak Berbasis Konsumsi

Pajak berbasis konsumsi dikategorikan sebagai pajak tidak langsung karena umumnya tidak dipungut langsung dari pihak yang seharusnya menanggung beban pajak tersebut. Pajak atas konsumsi dipungut di tempat tujuan (***place of destination***). Pajak konsumsi tidak dikenakan terhadap penghasilan atau kekayaan, tetapi atas **konsumsi** yang dibiayai dari penghasilan dan kekayaan tersebut.

Pajak atas konsumsi dipersamakan dengan pajak atas transaksi. Kedua jenis pajak ini merupakan pajak yang dipungut pada (i) suatu peristiwa kena pajak (***taxable event***), yaitu pada saat barang atau jasa yang diperjualbelikan atau (ii) pada saat terjadi transaksi di antara pengusaha.[44] Dengan kata lain, pajak konsumsi ini lebih dikenakan pada transaksi, produk, atau peristiwa tertentu.

Menurut OECD, pajak atas konsumsi (*consumption tax*) dibagi menjadi dua, pajak, yaitu (i) atas konsumsi yang bersifat umum (*taxes on general consumption*) dan (ii) pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik (*taxes on specific consumption*).[45] Pajak atas konsumsi yang bersifat umum terbagi menjadi tiga, yaitu (i) PPN (*value added tax*/VAT), (ii) pajak penjualan (*sales tax*), dan (iii) pajak atas barang dan jasa yang bersifat umum lainnya (*other general taxes on goods and services*).

Kemudian, pajak atas konsumsi yang bersifat spesifik juga terbagi menjadi tiga, yaitu (i) cukai (*excise*), (ii) bea masuk (*import duties*), dan (iii) pajak atas barang dan jasa yang bersifat spesifik lainnya (*other specific taxes on goods and services*).

D.3 Pajak Berbasis Kekayaan[46]

Pajak atas kekayaan (*wealth tax*) diperkenalkan salah satunya oleh Amerika Serikat di masa Perang Dunia I pada tahun 1916. Dilatar belakangi oleh besarnya

---

44 Pasquale Pistone, *et al.*, *Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration* (Amsterdam: IBFD, 2019), 89.

45 OECD, *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends* (Paris: OECD Publishing, 2022).

46 Disadur dari Darussalam, B. Bawono Kristiaji, dan Dea Yustisia, "Prospek Pajak Warisan di Indonesia," *DDTC Working Paper* (2019), dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

kebutuhan dana untuk membiayai kebutuhan perang, pajak kekayaan diberlakukan melalui U.S. Revenue of Act 1916.[47]

Sebagaimana diungkapkan oleh Seim, *wealth tax* dalam perkembangannya diterapkan sebagai instrumen pajak untuk menurunkan ketimpangan ekonomi.[48] Hal ini dikarenakan *wealth tax* memiliki karakteristik pajak yang progresif, yaitu dikenakan terhadap **akumulasi kekayaan** yang merepresentasikan *ability to pay* seseorang.[49]

Lebih lanjut, *wealth tax* merupakan jenis pajak yang komprehensif karena pajak kekayaan memajaki harta yang tidak berhubungan dengan konsumsi atau penghasilan yang diperoleh seseorang dalam kurun waktu tertentu. Dalam perumusannya, terdapat beberapa macam pendekatan dalam menentukan objek pajak dalam penerapan *wealth tax*, beberapa di antaranya sebagai berikut.[50]

(i) *Transfer holding/asset base*: berbasis pada kekayaan aktual yang dimiliki oleh seseorang. Contoh: pajak kekayaan umum, kekayaan bersih (aset dikurangi liabilitas, dan pajak properti);

(ii) Transfer kekayaan (*asset transfer*): pajak yang dibebankan pada proses perpindahan/transfer kekayaan. Contoh: pajak transfer modal, pajak warisan, dan pajak hadiah;

(iii) Kenaikan nilai suatu aset: pajak dibebankan pada nilai suatu aset keuangan. Contoh: obligasi atau sekuritas dan *real estate*.

Tarif pajak kekayaan biasanya relatif rendah karena (i) objek pajaknya bisa jadi telah dikenakan pajak melalui mekanisme pajak atas penghasilan maupun pajak atas konsumsi. Atau (ii) basis objek pajak atas kekayaan sama (misal tanah dan bangunan) dan sudah dikenakan pajak berkali-kali setiap tahun. Oleh karena itu, perumusan desain kebijakan *wealth tax* cukup kompleks dan mempertimbangkan banyak hal. Penerapannya rentan mendapat penolakan dari masyarakat yang tidak setuju terhadap basis kekayaan yang dipajaki sehingga pemerintah perlu berhati-hati dalam menentukan jenis harta apa yang dapat dijadikan basis *wealth tax*.

---

47 David J. Shakow, "A Wealth Tax: Taxing the Estates of the Living," *Boston College Review* Vol. 57 *Issue* 3 (2016): 947.

48 David Seim, "Behavioral Responses to an Annnual Wealth Tax: Evidence from Sweden," *AEJ: Economic Policy* No. 9 (2017): 401.

49 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014), 257.

50 IMF, "Fiscal Monitor: Taxing Times," *World Economi and Financial Surveys* (2013): 23-49. Lihat juga Dieter Brauninger, "Income and Wealth Taxes in the Euro Area: An Initial Overview," *Deutsche Bank Research Briefing* (2012): 2-3.

Dalam praktiknya, kebanyakan negara memilih basis pengenaan *wealth tax* terhadap basis kekayaan yang sifatnya **dipindahtangankan** dalam suatu waktu, seperti *asset transfer*, hadiah, atau warisan.

Pengenaan *wealth tax* terhadap kepemilikan aset jarang diterapkan karena lebih rentan penolakan dan dianggap tidak adil karena karakteristiknya yang memajaki basis yang sama setiap tahunnya. Praktik penentuan tarif *wealth tax* juga berbeda-beda. Kebanyakan negara di Eropa pada umumnya dan India memilih menerapkan *flat rate*. Sementara itu, beberapa negara OECD, seperti Jerman, Swiss, dan Swedia memilih untuk menerapkan tarif progresif.

Sebagaimana diungkapkan oleh Seim, *wealth tax* dalam perkembangannya diterapkan sebagai instrumen pajak untuk menurunkan ketimpangan ekonomi.[51] Hal ini dikarenakan *wealth tax* memiliki karakteristik pajak yang progresif di mana yang dikenakan menjadi objek pajak adalah akumulasi kekayaan yang merepresentasikan *ability to pay* dari subjek pajak.

[51] David Seim, *Op.Cit*.

Referensi

Buku

Bahl, Roy. "Implementable Rules of Fiscal Decentralization." Dalam *Development, Poverty and Fiscal Policy*, ed. M. G. Rao. New Delhi: Oxford University Press, 2002.

Broadway, Robin dan Anwar Shah. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

Brunori, David. *Local Tax Policy: A Federalist Perspective*. Washington D.C.: The Urban Institut Press.

Brotodihardjo, R. Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: PT Eresco, 1986.

De Leon, Hector S. *The Fundamentals of Taxation*. Manila: Rex Book Store, 1993.

Frecknall-Hughes, Jane. *The Theory Principles and Management of Taxation*. Oxon: Routledge, 2015.

Lewis, Blane D. dan Bambang Suharnoko. "Local Tax Effects on The Business Climate." Dalam *Rural Investment Climate in Indonesia*, ed. Neil McCulloch. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

Mirrlees, James. *Tax By Design The Mirrlees Review*. New York: Oxford University Press, 2011.

Norregaard, John. "Tax Assignment." Dalam *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997.

OECD. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*. Paris: OECD Publishing, 2019.

_____. *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. Paris: OECD Publishing, 2022.

Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

Pistone, Pasquale, *et al*. *Fundamentals of Taxation: An Introduction to Tax Policy, Tax Law and Tax Administration*. Amsterdam: IBFD, 2019.

Roy, Jayanta. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank, 1995.

Sandford, Cedric. *Why Tax Systems Differ: A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications, 2000.

Shome, Parthasarathi. *Taxation History, Theory, Law and Administration*. Cham: Springer, 2021.

Smoke, Paul. "Why Theory and Practice Are Different: The Gap between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems." Dalam *Taxation and Development: The Weakest Link?*, ed. Richard M. Bird dan Jorge Martinez-Vazquez. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

Vissaro, Denny. "Dua Dasawarsa Desentralisasi Fiskal dan Agenda Optimalisasi Kinerja Pajak Daerah." Dalam *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji. Jakarta: Penerbit DDTC, 2022.

Zodrow, George R. "Incidence of Taxes." Dalam *The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy Second Edition*, ed. Joseph J. Cordes, Robert D. Ebel, dan Jane G. Gravelle. Washington D.C.: The Urban Institutte Press, 2005.

Artikel/Jurnal

Atkinson, A. B. "Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy." *The Canadian Journal of Economics* Vol. 10 No. 4 (November, 1977).

Bahl, Roy. "The Pillars of Fiscal Decentralization." *CAF Working Paper* No. 7 (2008).

Bahl, Roy dan Richard Bird. "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward." *Public Budgeting and Finance* Vol. 4 No. 28 (September, 2008).

Brauninger, Dieter. "Income and Wealth Taxes in the Euro Area: An Initial Overview." *Deutsche Bank Research Briefing* (2012).

Bird, Richard M. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." *Policy Research Working Paper* 5450 (Oktober, 2010).

Elazar, Daniel J. "Contrasting Unitary and Federal Systems." *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique* Vol. 18 No. 3 (1997).

Darussalam, B. Bawono Kristiaji, dan Dea Yustisia. "Prospek Pajak Warisan di Indonesia." DDTC *Working Paper* (2019).

Hewett, William Wallace. "The Definition of Income." *The American Economic Review* Vol. 15 No. 2 (Juni, 1925).

IMF. "Fiscal Monitor: Taxing Times." *World Economi and Financial Surveys* (2013).

Mintz, Jack M., Thomas A. Wilson, dan Pierre-Pascal Gendron. "Canada's GST: Sales Tax Harmonization is the Key to Simplification." *Tax Notes International* (Maret, 1994).

Musgrave, Richard A. "Who Should Tax, Where and What?" Dalam *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles McLure. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.

Seim, David. "Behavioral Responses to an Annnual Wealth Tax: Evidence from Sweden." *AEJ: Economic Policy* No. 9 (2017).

Shakow, David J. "A Wealth Tax: Taxing the Estates of the Living." *Boston College Review Vol. 57 Issue 3* (2016).

Sow, Moussé dan Ivohasina F. Razafimahefa. "Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery." *IMF Working Paper* No. 15/59 (2015).

Vazquez, Jorge Martinez dan Robert M. Mcnab. "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *Georgia State Andrew Young School of Policy Working Paper,* No. 01-01 (2001).

Internet

OECD. "Glossary of Tax Terms." Internet. Dapat diakses melalui https://web-archive.oecd.org/2021-02-12/78005-glossaryoftaxterms.htm.

BAB 7

KONSEP PENGENAAN, PERHITUNGAN, PENETAPAN, DAN ANGSURAN PAJAK

"*The art of taxation consists in so plucking the goose as to get the most feathers with the least hissing*."

(Jean Baptist Colbert, French Economist and Minister of Finance under King Louis XIV of France, 1619-1683)

Dalam membahas konsep pengenaan, perhitungan, penetapan, dan pembayaran angsuran pajak, ada empat isu yang harus didiskusikan, yaitu (i) asas-asas hak negara untuk mengenakan pajak, (ii) stelsel atau sistem perhitungan pajak, (iii) sistem penetapan pajak, dan (iv) sistem pembayaran angsuran pajak. Dalam Bab 7 ini akan diuraikan masing-masing keempat isu tersebut.

A. Asas-asas Hak Negara untuk Mengenakan Pajak

Setiap orang pribadi maupun badan dapat dikenakan atau dipungut pajak oleh suatu negara berdasarkan tiga asas, yaitu asas domisili, asas sumber, atau asas kewarganegaraan. Terminologi 'asas' ini dalam banyak literatur disebut dengan 'faktor penghubung (***connecting factor***)'. Masing-masing asas pengenaan atau pemungutan pajak tersebut akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut.

Pertama, **asas domisili**. Suatu negara berhak mengenakan pajak terhadap orang pribadi atau badan berdasarkan kriteria **tempat tinggal**, **lama keberadaan**, **lokasi**, dan/atau **tempat kedudukan**. Untuk orang pribadi didasarkan atas tempat tinggalnya yang berlokasi di negara yang bersangkutan. Atau, orang pribadi tersebut berada lebih dalam suatu periode tertentu dalam satu tahun pajak di negara yang bersangkutan. Adapun untuk badan, suatu negara dapat mengenakan pajak atas dasar badan tersebut berlokasi atau bertempat kedudukan di negaranya.

Kedua, **asas sumber**. Suatu negara berhak mengenakan pajak kepada setiap orang pribadi atau badan atas **penghasilan yang berasal di wilayahnya tanpa memerhatikan** tempat tinggal, lama keberadaan, lokasi, atau tempat kedudukan dari orang pribadi atau badan tersebut.

Pendekatan yang digunakan dalam asas sumber adalah konsep *economic allegiance*, yaitu melihat hubungan **kedekatan** negara dengan **faktor ekonomi**. Edwin Seligman menyatakan bahwa di mana (i) tempat kekayaan diperoleh, (ii) tempat kekayaan itu berada, (iii) tempat hak kepemilikan atas suatu kekayaan dapat diakui, dan (iv) tempat kekayaan tersebut digunakan untuk dikonsumsi adalah faktor-faktor yang dipertimbangkan untuk dapat mengenakan pajak oleh suatu negara.[1]

Dari pernyataan Seligman, tiga elemen pertama dari konsep *economic allegiance* mengacu pada unsur pendapatan, keuntungan, atau aset. Adapun elemen keempat menyiratkan bahwa suatu konsumsi atau pengeluaran yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan dapat dijadikan dasar oleh suatu negara untuk mengenakan pajak.

Ketiga, **asas kewarganegaraan**. Suatu negara berhak memungut pajak atas dasar status kewarganegaraan orang pribadi. Sebagai contoh, Negara A akan mengenakan pajak terhadap orang pribadi yang menjadi warga negara di Negara A, sekalipun orang tersebut tidak bertempat tinggal di Negara A.

Dalam konsep ini, Amerika Serikat (AS) adalah contoh negara yang menganut asas kewarganegaraan. Setiap orang pribadi yang memegang paspor AS akan dikenai pajak, sekalipun tidak bertempat tinggal di AS.[2] Namun, Stewart mengungkapkan bahwa jika suatu negara hanya mengandalkan kewarganegaraan sebagai dasar pemajakan dalam sistem pajaknya maka negara tersebut tidak akan memiliki sistem pajak yang bisa dibilang 'sukses'.[3]

Pembahasan mengenai asas domisili dan asas sumber akan dibahas kembali di Bab 9 yang dikaitkan dengan aspek internasional dari pajak penghasilan.

B. Stelsel atau Sistem Perhitungan Pajak

Perhitungan pajak terutang, memiliki tiga **stelsel** atau **sistem**, yaitu (i) stelsel fiktif, (ii) stelsel nyata, dan (iii) stelsel campuran. Berikut ini uraian dari ketiga stelsel atau sistem tersebut.

---

1 Edwin RA Seligman, "Double Taxation and International Fiscal Cooperation," dalam *Tax & Government in the 21st Century*, ed. Miranda Stewart (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 255.

2 Apabila seorang individu berada di AS dan kehadiran fisiknya melebihi 31 hari dalam satu tahun kalendar maka dianggap telah memenuhi *substantial presence test*. *Substantial presence test* ini digunakan untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri AS. Lihat IRS, "Substantial Presence Test," Internet, dapat diakses melalui https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/substantial-presence-test.

3 Miranda Stewart, *Tax & Government in the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), 255.

Pertama, **stelsel fiktif**. Stelsel fiktif merupakan sistem perhitungan pajak yang didasarkan pada peristiwa kena pajak (*taxable event*) yang **belum terjadi** melalui suatu angka perkiraan di awal tahun pajak. Misalnya, pajak yang terutang pada suatu tahun pajak didasarkan dengan pajak terutang di tahun lalu.

Sebaliknya, **stelsel nyata** merupakan sistem perhitungan pajak yang didasarkan pada peristiwa kena pajak (*taxable event*) yang **telah terjadi**. Dengan kata lain, perhitungan pajak terutang dilakukan terhadap peristiwa kena pajak yang sesungguhnya telah terjadi di dalam suatu tahun pajak. Dengan demikian, besarnya pajak yang terutang dalam suatu tahun pajak baru akan diketahui pada akhir tahun pajak.

Selanjutnya, **stelsel campuran**. Stelsel campuran merupakan sistem campuran dalam melakukan perhitungan pajak yang terutang, yaitu antara stelsel fiktif dan stelsel nyata. Artinya, ketika menerapkan stelsel campuran maka pajak terutang ditetapkan berdasarkan stelsel fiktif terlebih dahulu, kemudian pada akhir tahun pajak, jumlah pajak terutang dihitung ulang berdasarkan stelsel nyata.

Sebagai contoh, misal pada awal tahun berjalan, besarnya pajak dihitung berdasarkan suatu angka perkiraan (stelsel fiktif). Setelah itu, pada akhir tahun pajak, dilakukan penyesuaian dengan pajak yang terutang yang seharusnya (stelsel nyata). Pada akhir tahun, akan dilihat apakah besarnya pajak terutang akan lebih besar atau lebih kecil dari angka perkiraan yang dihitung berdasarkan stelsel fiktif.

Apabila besarnya pajak terutang yang harus dibayarkan lebih besar daripada pajak yang dihitung dengan menggunakan stelsel fiktif maka subjek pajak harus membayar kekurangan pembayaran pajak tersebut. Namun, apabila besarnya pajak terutang yang harus dibayarkan oleh subjek pajak lebih kecil daripada pajak yang dihitung dengan menggunakan stelsel fiktif maka subjek pajak dapat meminta kembali kelebihan pembayaran pajaknya. Permintaan pengembalian kelebihan pembayaran pajak oleh subjek pajak dapat dilakukan melalui skema restitusi atau kompensasi.

C. Sistem Penetapan Pajak

Terdapat dua sistem dalam melakukan penetapan pajak, yaitu.

(i) Sistem *Official Assessment*. Melalui sistem ini, jumlah pajak yang terutang ditetapkan langsung oleh otoritas pajak;[4]

(ii) Sistem *Self Assessment*. Melalui sistem ini, subjek pajak menghitung sendiri jumlah pajak yang terutang, kemudian memperhitungkan kredit pajak

[4] Pasquale Pistone, "General Report," dalam *Tax Procedures*, ed. Pasquale Pistone (Amsterdam: IBFD, 2020), 63.

(jika ada) terhadap pajak yang terutang, menyetorkan pajak yang harus dibayar, serta melaporkannya kepada otoritas pajak.

C.1 Sistem *Official Assessment*

Sistem *official assessment* menempatkan otoritas pajak sebagai pihak sentral yang menghitung dan menetapkan jumlah pajak yang terutang yang harus dibayarkan oleh subjek pajak.

Dalam sistem *official assessment,* terdapat mekanisme tradisional yang digunakan, yaitu *solve et repete*.[5] Mekanisme ini mengharuskan subjek pajak untuk membayarkan terlebih dahulu pajak yang telah ditetapkan, meskipun jumlah pajak yang harus dibayarkan berdasarkan ketetapan tersebut tidak atau belum mencerminkan kondisi yang sebenarnya.

Ketika suatu kondisi tidak atau belum mencerminkan kondisi yang sebenarnya maka perhitungan pajak yang seharusnya terutang bisa saja nilainya lebih kecil atau justru lebih besar. Apabila bahwa jumlah pajak yang dibayarkan oleh subjek pajak berdasarkan ketetapan tersebut ternyata lebih besar dari yang seharusnya maka subjek pajak dapat meminta pembayaran kembali.

Mekanisme pengembalian atas kelebihan pembayaran pajak menimbulkan masalah terhadap siapa pihak yang harus melakukan pembuktian atas ketidakbenaran penetapan pajak yang dilakukan oleh otoritas pajak. Memberikan beban pembuktian kepada subjek pajak jelas memberikan beban tambahan sehingga akan meningkatkan biaya kepatuhan (*compliance cost*). Oleh karena itu, sistem *official assessment* ini tidak lagi digunakan di banyak negara.[6] **Penetapan pajak** yang dilakukan oleh otoritas pajak dalam sistem *official assessment*, kemudian digeser menjadi upaya terakhir[7] dalam sistem *self assessment*. Artinya, penetapan pajak hanya akan dilakukan oleh otoritas pajak apabila berdasarkan bukti yang ada subjek pajak menghitung pajak tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pajak yang berlaku.

C.2 Sistem *Self Assessment*

Dalam sistem *self assessment*, subjek pajak diberi kepercayaan penuh untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan pajak yang terutang. Otoritas pajak hanya akan melakukan penetapan apabila ditemukan bukti bahwa subjek pajak tidak memenuhi kewajiban pajaknya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan pajak.

5 Pasquale Pistone, *Op.Cit.*, 66.
6 *Ibid*.
7 *Ibid*.

Dalam sistem ini, peran otoritas pajak **membantu** subjek pajak dalam melakukan pemenuhan hak dan kewajiban pajaknya, serta melakukan pengawasan dengan mengambil suatu tindakan terhadap subjek pajak yang tidak memenuhi kewajibannya.[8]

Dalam sistem *self assessment*, subjek pajak memiliki peran yang dominan dalam melakukan pemenuhan hak dan kewajiban pajak. Okello menekankan beberapa hal pembeda dan menjadi karakteristik utama dalam sistem *self assessment*. Berikut penjelasannya.[9]

(i) Sistem *self assessment* didasarkan pada ide tentang **kepatuhan sukarela**.

Sistem *self assessment* mengharuskan subjek pajak untuk menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri kewajiban pajaknya kepada otoritas pajak. Dengan kata lain, sistem ini menghendaki adanya inisiatif dari subjek pajak untuk mengambil langkah aktif dalam melaksanakan pemenuhan hak dan kewajiban pajaknya.

Apabila kewajiban-kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, otoritas pajak berwenang melakukan suatu tindakan. Tindakan tersebut termasuk mengenakan sanksi terhadap subjek pajak sebagai sarana penggantian kerugian negara atau pemberian efek jera bagi subjek pajak untuk tidak mengulangi perbuatan yang sama di masa depan. Pemberian sanksi ini tentunya dapat dibenarkan mengingat kepercayaan telah diberikan secara penuh kepada subjek pajak untuk melaksanakan hak dan kewajiban pajaknya.

Mekanisme sistem pemungutan pajak yang didasarkan pada *self assessment* memiliki tahapan-tahapan sebagai berikut.

a. Subjek pajak melakukan pendaftaran untuk memperoleh identitas pajak sebagai sarana pemenuhan hak dan kewajiban pajak;
b. Subjek pajak melakukan penghitungan atas kewajiban pajak;
c. Subjek pajak melakukan pembayaran atas pajak yang terutang;
d. Subjek pajak melaporkan kewajiban pajaknya kepada otoritas pajak;
e. Otoritas pajak kemudian melakukan pengecekan kebenaran, kelengkapan, dan kejelasan atas pelaporan subjek pajak; dan
f. Pelaporan pajak diterima oleh otoritas pajak.

(ii) Peran otoritas pajak dalam sistem *self assessment* adalah **membantu** subjek pajak untuk mengerti hak dan kewajibannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

8 David Kloeden, "Revenue Administration Reforms in Anglophone Africa Since the Early 1990s," *IMF Working Paper* (Juli, 2011): 32.

9 Andrew Okello, "Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment," *IMF Working Paper* (Maret, 2014): 11-14.

Agar subjek pajak dapat melakukan kewajiban pajak secara aktif, pemberian **edukasi** dan **pelayanan** kepada subjek pajak merupakan hal yang **sangat penting untuk harus dilakukan**. Pemberian edukasi dan pelayanan agar subjek pajak mengerti perihal hak dan kewajibannya merupakan tugas pokok otoritas pajak di dalam sistem *self assessment*.

Seperti telah dijelasakan di atas, dalam sistem ini, subjek pajak diharuskan untuk memahami ketentuan pajak dengan benar dan melaksanakannya dengan tepat. Oleh karena itu, penting bagi otoritas pajak untuk memberikan pelayanan dan edukasi sehingga subjek pajak dapat memahami tanggung jawab tersebut. Otoritas pajak diharapkan dapat memberikan kemudahan bagi subjek pajak untuk melakukan kewajiban pajaknya dengan biaya yang semurah mungkin.[10]

Korelasi tingkat kepatuhan dan pengetahuan pajak merupakan hal yang menarik dan telah diteliti oleh para akademisi. Palil dan Mustapha berkesimpulan bahwa **tingkat pengetahuan pajak memiliki akibat yang signifikan terhadap kepatuhan pajak**.[11]

Song dan Yarbrough juga berkesimpulan bahwa **subjek pajak yang memiliki pengetahuan pajak yang baik cenderung memiliki etika pajak yang baik**.[12] Bertambahnya pengetahuan pajak turut berperan dalam mencegah terjadinya praktik penyelundupan pajak.

Hasil yang sama juga dihasilkan dari penelitian yang dilakukan oleh Loo, Mckerchar, dan Hansford, yaitu **pengetahuan pajak memiliki efek paling tinggi untuk memengaruhi kepatuhan subjek pajak**.[13] Pengetahuan pajak yang cukup akan membekali subjek pajak untuk memenuhi kewajibannya dengan baik.

Dengan pengetahuan pajak yang dimilikinya, subjek pajak dapat dengan tepat melakukan penghitungan kewajiban pajaknya, menginterpretasikan ketentuan yang ada, melakukan pembayaran kewajiban pajaknya, dan

---

10 OECD, "Principles of Good Tax Administration-Practice Note," *Centre for Tax Policy and Administration Tax Guidance Series* (Mei, 2001): 4.

11 M. R. Palil dan A. F. Mustapha, "Factors Affecting Tax Compliance Behavior in Self-Assessment System," *African Journal of Business Management,* Vol. 5(33) (Desember, 2011): 12870.

12 Yong-dahl Song dan Tinsley. E. Yarbrough, 'Tax Ethics and Taxpayers Attitude: A Survey," *Public Administration Review,* Vol. 38, No. 5 (September-Oktober, 1978): 447.

13 Ern Chen Loo, Margaret Mckerchar, dan Ann Hansford, "Understanding the Compliance Behaviour of Malaysian Individual Taxpayers Using a Mixed Method," *Journal of the Australasian Tax Teacher Association,* Vol. 4 No. 1 (Januari, 2009): 189. Namun, Loo, Mckerchar, dan Hansford juga memberikan catatan bahwa meningkatnya pengetahuan pajak juga dapat menyebabkan subjek pajak membuat perencanaan penghindaran pajak yang lebih baik.

pada akhirnya melaporkan kewajiban pajaknya. Selain itu, kesalahan dalam melakukan kewajiban pajak dapat dihindari.

Dalam sistem *official assessment*, subjek pajak dilihat sebagai **objek** penetapan yang dilakukan oleh otoritas pajak. Akan tetapi, dalam sistem *self assessment*, subjek pajak dilihat sebagai **subjek** yang melakukan penetapan pajak atas diri mereka sendiri.

Oleh karena itu, peran dari otoritas pajak dalam sistem *self assessment* lebih ditekankan pada peran yang **berorientasi pada pelayanan dan edukasi**. Otoritas pajak harus siap dan sigap membantu kesulitan subjek pajak dalam melaksanakan hak dan kewajibannya.

C.2.1 Sistem *Self Assessment* yang Efektif

Berjalannya sistem *self assessment* tidak dapat dibebankan hanya kepada satu pihak, misalkan kepada subjek pajak semata atau otoritas pajak. Perlu adanya hubungan kerja sama seluruh pihak, yaitu subjek pajak, otoritas pajak, dan pihak ketiga[14] dalam menjalankan sistem ini agar berjalan dengan baik dan efektif. Kloeden mencatat beberapa persyaratan yang harus ada agar sistem *self assessment* berjalan dengan baik, yaitu.[15]

(i) Ketentuan peraturan perundang-undangan pajak yang **sederhana** dan dapat memfasilitasi kemudahan pemenuhan hak dan kewajiban administrasi subjek pajak;

(ii) Pelayanan yang '**membimbing**' subjek pajak untuk memahami dan memenuhi kewajiban pajaknya, termasuk aturan dan interpretasinya;

(iii) Pembayaran dan pengisian Surat Pemberitahuan (SPT) yang **mudah** dan **nyaman**;

(iv) Mekanisme pemungutan yang terukur guna memastikan bahwa subjek pajak yang belum memenuhi kewajibannya **teridentifikasi** dan dapat ditindaklanjuti;

(v) Pemeriksaan secara **selektif** guna mendeteksi dan menindak subjek pajak yang belum melakukan kewajibannya;

(vi) Pemberian sanksi yang **efektif** untuk pencegahan dan pemberian hukuman; dan

(vii) Akses untuk mendapatkan informasi atas putusan otoritas pajak.

14 Pasquale Pistone, *Op.Cit.*, 3.
15 David Kloeden, *Op.Cit.,* 32.

Sejalan dengan Kloeden di atas, Silvani dan Baer juga mengemukakan empat pilar untuk mendukung efektifitas dari sistem *self assessment*, yaitu.[16]

(i) Pemberian layanan yang baik untuk membantu pemenuhan kewajiban pajak subjek pajak;

(ii) Prosedur yang sederhana;

(iii) Sistem pemberian sanksi yang tegas dan adil;

(iv) Pemeriksaan dan program penegakan hukum pajak yang efektif.

Para ahli di atas percaya bahwa dengan mengedepankan persyaratan dan pilar di atas maka akan menumbuhkan serta menjaga inisiatif dari subjek pajak untuk terus melakukan pemenuhan hak dan kewajiban pajaknya.

D. Sistem Angsuran Pajak

Melunasi pajak penghasilan yang terutang dalam satu tahun pajak dapat dilakukan melaui dua pendekatan. Pendekatan yang dimaksud, yaitu (i) melalui pembayaran angsuran dengan pemotongan pajak atau dikenal dengan nama **sistem *withholding tax*** atau (ii) melalui pembayaran angsuran bulanan yang jumlah pembayarannya didasarkan atas estimasi pajak yang terutang yang dikenal dengan nama **sistem *estimated tax payment***.

D.1 Angsuran Pajak melalui Sistem *Withholding Tax*

Sistem *withholding tax* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pajak penghasilan suatu negara. Secara definisi, *withholding tax* merupakan suatu metode pemungutan pajak penghasilan dengan pihak yang memberikan penghasilan memiliki kewajiban untuk memotong pajak yang terutang atas penghasilan tersebut.[17] Mekanisme pemungutan ini diatur secara jelas di dalam undang-undang. Setelah melakukan pemotongan, subjek pajak kemudian menyetorkan pemotongan pajak tersebut kepada negara.[18]

Perlu dipahami bahwa sistem *withholding tax* **bukan merupakan jenis pajak penghasilan**. Namun, hanya merupakan sistem pemungutan pajak yang

---

16 Carlos Silvani dan Katherine Baer, "Designing Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," *IMF Working Paper* (Maret, 1997): 12.

17 R. Mansury, *Indonesian Income Tax: A Case Study in Tax Reform of Developing Country* (Singapura: Asia Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992), 188.

18 Leon Yudkin, *A Legal Structure for Effective Income Tax Administration* (Cambridge: Harvard Law School, 1971), 31-32 sebagaimana dikutip dalam *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, ed. Darussalam dan Danny Septriadi (Jakarta: Grasindo, 2006), 25.

dilakukan oleh subjek pajak untuk melakukan pemotongan atas pembayaran yang dilakukan dengan suatu persentase tertentu.

Selain itu, sistem *withholding tax* juga bukan merupakan jenis pajak tersendiri, melainkan hanya suatu metode pemungutan pajak yang diterapkan untuk memastikan suatu penghasilan dapat dipajaki pada saat dibayarkan (*taxing at source*).[19] Metode ini umumnya diterapkan kepada subjek pajak yang disinyalir tidak akan melaporkan penghasilannya secara sukarela sehingga penerapannya ditujukan untuk jenis penghasilan tertentu, misalnya gaji, bunga, dan dividen.[20]

Terdapat dua pendekatan yang dipergunakan untuk memperlakukan sistem *withholding tax*, yaitu.

(i) Sebagai **pembayaran angsuran pajak** (*advance payment*) yang dapat dikreditkan terhadap seluruh utang pajak yang dihitung di akhir tahun pajak; dan
(ii) Sebagai **pemungutan pajak final** yang tidak perlu diperhitungkan kembali terhadap seluruh utang pajak yang dihitung di akhir tahun pajak.[21]

Sistem *withholding tax* dirancang untuk menghasilkan penerimaan **pajak secara 'otomatis' dengan 'jumlah' yang besar dan tidak memerlukan 'upaya' yang besar**. Sistem ini juga dikenal sebagai suatu sistem yang sangat efektif untuk memungut pajak penghasilan.[22] Oleh karena kelebihannya tersebut, di samping kelebihan lainnya, sistem *withholding tax* dipergunakan oleh banyak negara dalam sistem pajak penghasilannya sebagai suatu cara untuk memungut pajak penghasilan.

Namun demikian, di sisi lain, sistem *withholding tax* ini menimbulkan '**beban kepatuhan**' bagi subjek pajak yang diberi kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak.[23] Di banyak negara, penerapan sistem *withholding tax* biasanya **dikenakan** atas jenis penghasilan sebagai berikut.

(i) Penghasilan dari pekerjaan (*employment income*), seperti gaji dan upah;
(ii) Penghasilan dari modal (*passive income*), seperti dividen, bunga, dan royalti; dan

---

19 Karin Simader, *Withholding Taxes and The Fundamental Freedoms* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2013), 7.
20 *Ibid*, 8.
21 Mansury, *Op.Cit.,* 189.
22 Leon Yudkin, *Op.Cit.,* 31-32.
23 Pernyataan Thomas G. Vitez seperti yang dikutip oleh Mansury dalam bukunya *Indonesian Income Tax System: A Case Study in Tax Reform of A Developing Countries, Asia Pacific Tax and Investment Research Centre* (Singapura: Asia Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992), 188.

(iii) Penghasilan usaha (*business income*), **akan tetapi** sistem *withholding tax* terhadap penghasilan usaha **jarang** diterapkan.[24]

Dalam rangka mengurangi 'beban kepatuhan' bagi subjek pajak yang diberi kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak, di banyak negara memberikan kompensasi. Kompensasi diberikan kepada pemotong pajak untuk menutupi biaya yang telah dikeluarkan untuk melakukan administrasi pemotongan dan pelaporan pajak. Cara ini seperti yang diterapkan oleh beberapa negara bagian di Amerika Serikat.[25]

D.1.1 Keunggulan Sistem *Withholding Tax*

Secara konseptual, sistem *withholding tax* ini merupakan mekanisme pembayaran angsuran atas pajak penghasilan yang terutang dalam suatu tahun pajak.[26] Secara mendasar, sistem *withholding tax* ditujukan untuk mengamankan penerimaan negara dengan cara yang efisien bagi pemerintah.

Hal tersebut wajar, sebagaimana pernah diungkapkan oleh Martinez-Vazquez, *et al.*, bahwa sistem *withholding tax* secara otomatis menutup kemungkinan adanya pelanggaran yang dilakukan subjek pajak secara signifikan.[27] Tidak mengherankan jika mekanisme ini menjadi andalan di berbagai negara berkembang yang menghadapi rendahnya kepatuhan pajak[28], tetapi memiliki kebutuhan penerimaan pajak yang tinggi untuk keperluan pembangunan.

Sistem *withholding tax* juga turut berperan sebagai **instrumen untuk mengumpulkan informasi** yang relevan dalam sistem *self assessment*. Pada dasarnya, kepatuhan pajak sangat bergantung pada ketersediaan informasi yang berkualitas.

Sebagai contoh, di Amerika Serikat, terdapat tingkat kepatuhan yang lebih baik dari para pegawai (mencapai 99%) dibandingkan dengan tingkat kepatuhan dari

---

24 Pelajari Price Waterhouse, *Corporate Taxes: A Worldwide Summary* (New York: Price Waterhouse World Firm Services BV, 1995), 1-683.

25 Peter S. Griffith dalam *Readings on Income Tax Administration*, ed. Patrick L. Kelley dan Oliver Oldman (New York: The Foundation Press, Inc, 1973), 359.

26 Darussalam, "Menyoal Perluasan *Withholding Tax* Atas Penghasilan Usaha," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/menyoal-perluasan-withholding-tax-atas-penghasilan-usaha-13008/.

27 Jorge Martinez-Vazquez, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins, "Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence," *Public Finance Review* Vol. 2 (1992): 152-174.

28 Michael Carnahan, "Taxation Challenges in Developing Countries," *Asia & Pacific Policy Studies* Vol. 2 No. 1 (2015): 176.

orang pribadi nonpegawai (hanya sekitar 37%).[29] Keberhasilan ini merupakan akibat diimplementasikannya sistem *withholding tax*, yaitu ketika informasi mengenai penghasilan pegawai disediakan oleh perusahaan melalui skema pemotongan pajak.

Selain itu, menurut Soos, sistem *withholding tax* juga dapat mengurangi penghindaran pajak.[30] Sebab, pajak yang terutang secara otomatis dipotong atau dipungut oleh pihak ketiga dan pihak ketiga tersebut kemudian menyetorkan dan melaporkannya kepada otoritas pajak.[31] Sistem ini juga sesuai dalam konteks subjek pajak yang menerima penghasilan tidak terdaftar dalam administrasi pajak sehingga pajak dapat langsung dipotong oleh pemberi penghasilan untuk mencegah aksi penyelundupan pajak.

Secara esensi, sistem *withholding tax* mengharuskan pemberi penghasilan untuk melakukan pemotongan pajak atas suatu penghasilan berdasarkan persentase tertentu yang ditentukan oleh undang-undang dan menyetorkan jumlah tersebut kepada pemerintah.[32] Oleh karena itu, melalui sistem *withholding tax*, pemerintah dapat memaksa pembayaran kewajiban pajak melalui mekanisme hukum pajak.

Sistem *withholding tax* dapat dikatakan sebagai sistem pemungutan pajak yang paling efisien mengingat beban pemungutannya tidak berada pada otoritas pajak, melainkan pada pihak ketiga.[33] Pihak ketiga akan bertanggung jawab dalam melakukan pemotongan dan pemungutan pajak yang kemudian membayarkannya ke kas negara.

Saat ini, sistem *withholding tax* telah diterapkan di berbagai negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Berbagai negara menerapkan mekanisme tersebut dengan alasan mekanisme pemotongan pajak merupakan mekanisme yang efektif untuk mengumpulkan pajak dengan **biaya yang rendah**.[34] Relatif mudahnya optimalisasi penerimaan pajak dari sistem *withholding tax* kerap menyebabkan adanya **dorongan** bagi suatu pemerintah untuk terus

---

29 U.S. Department of the Treasury, "The American Families Plan Tax Compliance Agenda," Internet, dapat diakses melalui https://home.treasury.gov/system/files/136/The-American-Families-Plan-TaxCompliance-Agenda.pdf.

30 Piroska Soos, *Self-Employed Evasion and Tax Withholding: A Comparative Study and Analysis of the Issues* (Davis: University of California Davis, 1990), 122.

31 Leon Yudkin, *Op.Cit.*, 32.

32 *Ibid*.

33 Koenraad van der Heeden, "The Pay-As-You-Earn Tax on Wages," dalam *Tax Law Design and Drafting* Vol. 1 & 2, ed. Victor Thuronyi (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996), 539. PAYE hampir dilaksanakan diseluruh dunia, terkecuali atas Prancis, Swiss, dan Singapura.

34 Leon Yudkin, *Op.Cit.*, 32-33.

mempertahankan bahkan **memperluas** objek serta menaikkan tarif sistem *withholding tax* tersebut.[35]

Fenomena itu terjadi utamanya di negara-negara berkembang yang masih memiliki kelemahan dari sisi administratif pajak. Padahal, secara tradisional, sistem *withholding tax* pada awalnya **dibatasi** hanya untuk penghasilan dari pekerjaan (*employment income*), seperti gaji dan upah dan penghasilan dari modal atau aset yang telah terbentuk (*capital income*), serta **jarang diterapkan untuk penghasilan usaha** (*business income*).[36] Di beberapa negara, sistem *withholding tax* tersebut diterapkan secara luas, dalam artian mencakup penghasilan yang bersifat pasif dan aktif.

Permasalahannya, meskipun dianggap efisien dan efektif dalam mengumpulkan penerimaan pajak, sistem ini tidak dapat dimungkiri dapat menimbulkan beban kepatuhan bagi subjek pajak yang diberikan kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak. Oleh karenanya, perluasan sistem *withholding tax* dapat berdampak pada **semakin besarnya beban kepatuhan** yang ditanggung oleh subjek pajak yang menjadi pihak pemotong atau pemungut.

D.1.2 Implementasi Sistem *Withholding Tax*

Pada konteks pajak penghasilan (PPh), model pemotongan pajak yang biasa diikuti oleh banyak negara adalah model *pay as you earn* (PAYE).[37] Model ini menerapkan mekanisme yang mengatur pihak pemberi penghasilan (sumber penghasilan diperoleh) melakukan pemotongan atas penghasilan yang akan diterima oleh subjek pajak. Oleh karenanya, kontrol yang dilakukan otoritas pajak hanya dilakukan terhadap pihak yang melakukan pemotongan.[38]

Pistone mencatat bahwa dalam pelaksanaan sistem pemotongan pajak terdapat tiga skenario masalah.[39] *Pertama*, pihak ketiga melakukan pemotongan pajak, tetapi tidak membayarkannya ke kas negara. *Kedua*, pihak ketiga tidak melakukan pemotongan pajak, tetapi tetap melakukan pembayaran ke kas negara. *Terakhir*, pihak ketiga tidak melakukan pemotongan dan juga tidak melakukan pembayaran ke kas negara.

---

35 Parthasarathi Shome, Pawan K. Aggrawal, dan Kanwarjit Singh, "Tax Evasion and Tax Administration: A Focus on Tax Deduction at Source," dalam *Tax Systems and Tax Reforms in South and East Asia*, ed. Luigi Bernardi, Angela Fraschini, dan Parthasarathi Shome (London: Routledge, 2007).

36 Victor Thuronyi, *Comparative Tax Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 210.

37 Pasquale Pistone, *Op.Cit.*, 63.

38 Koenraad van der Heeden, *Op.Cit.*, 539.

39 Pasquale Pistone, *Op.Cit.*, 63.

Terkait skenario kedua sebagaimana dicatat oleh Pistone, kondisi tersebut tentunya tidak mengakibatkan kerugian bagi negara.[40] Untuk menyelesaikan masalah ini, pihak ketiga dengan pihak yang dipotong dapat menyelesaikannya tanpa memerlukan campur tangan otoritas pajak.

Berbanding terbalik dengan skenario kedua, skenario pertama dan ketiga justru menimbulkan kerugian bagi negara. Tentunya situasi ini dianggap sebagai pelanggaran. Terlebih dalam skenario ketiga, otoritas pajak akan sulit mendeteksi adanya masalah ini jika pihak ketiga juga tidak melaporkan adanya pembayaran tersebut. Oleh karena itu, Pistone menegaskan bahwa meminta pertanggungjawaban kepada pihak ketiga terhadap kewajiban pemotongan pajak, termasuk terhadap pelaporan pajak, merupakan suatu hal yang dapat dibenarkan.[41]

D.1.3 Sistem *Withholding Tax*? Atas Penghasilan Usaha, Tepatkah?

Di banyak negara maju, sistem *withholding tax* terbatas dikenakan atas penghasilan dari pekerjaan dan penghasilan dari modal dan jarang dikenakan atas penghasilan dari usaha. Dengan demikian, sanksi berupa jumlah pokok pajak yang tidak atau kurang dipotong oleh subjek pajak yang tidak melakukan atau kurang melakukan pemotongan tentu sangat memberatkan.

Hal ini disebabkan karena pajak yang tidak atau kurang dipotong tersebut **bukan beban pajak** dari subjek pajak yang melakukan pemotongan tersebut, melainkan **beban pajak dari pihak penerima penghasilan yang mempunyai kapasitas ekonomi untuk membayar pajak tersebut**. Contoh sederhana di bawah ini memberikan ilustrasi bahwa sebenarnya negara tidak akan kehilangan penerimaan pajak seandainya pihak pemotong tidak melakukan pemotongan pajak terhadap penghasilan yang dikategorikan sebagai penghasilan yang harus dipotong pajak.

PT A adalah subjek pajak yang bergerak dalam bidang pengolahan makanan siap saji. Untuk mengiklankan produknya, misalnya tanggal 5 Desember 2003, PT A membayar jasa perancang iklan kepada PT B sebesar Rp10.000.000. Misal, jasa perancang iklan merupakan jasa yang dikenakan pemotongan pajak penghasilan (PPh) dengan tarif sebesar 6%.

Apabila PT A tidak melakukan pemotongan PPh atas transaksi tersebut, jika ditemukan dalam pemeriksaan, PT A harus membayar sebesar pokok pajak, yaitu sebesar 6% x Rp10.000.000 = Rp600.000 ditambah sanksi. Misalnya, surat

40 *Ibid*.
41 Pasquale Pistone, *Op.Cit.*, 64.

ketetapan pajak kurang bayar dikeluarkan 10 Januari 2005, berarti 14 bulan (5 Desember 2003-10 Januari 2005) x 2% x Rp600.000 = Rp168.000.

Di lain pihak, berdasarkan sistem *self assessment* yang dianut, yaitu misal sebagai pembayaran angsuran (*advance payment*), PT B akan melaporkan penghasilan sejumlah Rp10.000.000 tersebut dalam SPT PPh Badan tahun 2003. Dengan demikian, sebenarnya negara tidak kehilangan pokok pajak yang berjumlah Rp600.000 tersebut. Jadi, seharusnya negara hanya menagih sebesar sanksi bunganya saja karena tertundanya penerimaan yang seharusnya sudah masuk di bulan Desember 2003.

Menarik untuk menyimak putusan Pengadilan Pajak di Venezuela yang berpedoman pada Pasal 233 konstitusi Venezuela yang menyatakan bahwa pengenaan pajak harus didasarkan atas '**kapasitas ekonomi**' yang dimiliki oleh subjek pajak. Pengadilan Pajak Venezuela memutuskan bahwa subjek pajak tetap diperkenankan untuk dapat mengurangkan pembayaran (yang merupakan objek sistem *withholding tax*) yang telah dikeluarkan oleh subjek pajak, sekalipun subjek pajak yang bersangkutan tidak mengenakan sistem *withholding tax* atas transaksi pembayaran tersebut.[42]

Sejalan dengan uraian di atas, sudah selayaknya subjek pajak yang tidak melakukan pemotongan pajak tidak dikenakan sanksi atas pokok pajak yang tidak atau kurang dipotongnya karena subjek pajak tersebut tidak memiliki '**kapasitas ekonomi**' untuk membayar pajak yang terutang tersebut.

Pihak yang mempunyai 'kapasitas ekonomi' untuk membayar pajak yang terutang tersebut adalah pihak yang menerima penghasilan. Oleh karena itu, subjek pajak yang tidak melakukan pemotongan pajak sebaiknya hanya dikenakan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan dari pemotongan pajak.

Ketentuan ini dapat dipertimbangkan untuk diterapkan bagi subjek pajak yang tidak mengenakan sistem *withholding tax* atas transaksi penghasilan usaha yang dikategorikan sebagai objek sistem *withholding tax*. Hal ini kemudian juga dapat dipertimbangkan sebagai bentuk kompensasi bagi subjek pajak tersebut yang telah membantu pemerintah untuk mengumpulkan penerimaan pajak melalui sistem *withholding tax* atas penghasilan usaha yang di banyak negara tidak lazim dikenakan *withholding tax*. Namun demikian, perlu dicatat bahwa ketentuan ini tidak berlaku terhadap pemotongan terhadap penghasilan dari pekerjaan dan penghasilan dari modal, seperti bunga, dividen, dan royalti karena sudah merupakan kelaziman di banyak negara.

---

42 Ronald Evans, "Venezuelan Tax Court: Denying Tax Deduction for Taxpayers Failure to Withhold is Unconstitutional," *Tax Notes International* (2000): 1237.

D.2 Angsuran Pajak melalui Sistem *Estimated Tax Payment*[43]

Seperti yang telah dijelaskan di atas, sistem *withholding tax* secara **tradisi** hanya diterapkan terhadap pemotongan atas gaji, bunga, dan dividen, kemudian **diperluas** untuk memotong penghasilan dari jasa profesional, sewa, dan terhadap sebagian besar penghasilan dari usaha lainnya.[44]

Peter S. Griffith menyatakan bahwa pemotongan pajak dapat dilakukan atas pembayaran gaji dan pembayaran lainnya atas penghasilan modal, tetapi tidak mungkin dapat merancang sistem *withholding tax* yang memuaskan atas penghasilan dari perkebunan, penghasilan usaha dan penghasilan investasi, dan jasa profesional.[45] Hal ini disebabkan karena sulit untuk menentukan tarif (tarif efektif[46] -penulis) *withholding tax* atas penghasilan usaha.[47] Lebih lanjut, Victor Thuronyi, Senior Councel di Legal Department IMF menguraikan bahwa hanya **sedikit negara** yang memperluas objek pemotongan pajak di luar penghasilan gaji, bunga, dan dividen.[48]

Seperti telah disebutkan di atas, sistem *withholding tax* dapat berfungsi sebagai pembayaran angsuran pajak. Oleh karenanya, apabila sistem pembayaran angsuran pajak dipergunakan sebagai cara pelunasan pajak terutang maka sistem pembayaran angsuran pajak yang adil bagi subjek pajak yang memperoleh **penghasilan usaha** adalah melalui mekanisme pembayaran angsuran pajak berdasarkan perkiraan (sistem *estimated tax payment*) yang **dihitung sendiri oleh subjek pajak** dan **bukan** melalui pemotongan (sistem *withholding tax*) oleh **pihak lain**.

Hal di atas juga dinyatakan oleh Peter S. Griffith yang berpendapat bahwa sistem pembayaran angsuran pajak berdasarkan perkiraan adalah satu-satunya pemecahan masalah terhadap subjek pajak yang memperoleh penghasilan dari penghasilan usaha. Pembayaran angsuran pajak berdasarkan perkiraan tersebut pada umumnya dihitung dari pajak penghasilan yang terutang dari tahun sebelumnya.[49]

---

43 Pembahasan dalam bagian ini disadur dari Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006) dengan penambahan dan/atau pengurangan.

44 Milka Casanegra de Jantscher, "The Reform of Tax Administration," dalam *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992), 5.

45 Peter S. Griffith, *Op.Cit*.

46 Tarif efektif dihitung dengan cara menaksir penghasilan neto subjek pajak untuk dikalikan dengan tarif yang diatur dalam undang-undang.

47 Leon Yudkin, *Op.Cit.*

48 Victor Thuronyi, *Op.Cit.*

49 Peter S. Griffith, *Op.Cit*.

Di Swedia dan Australia,[50] pemajakan atas **penghasilan usaha,** mekanisme pelunasannya melalui **mekanisme pembayaran angsuran masa**.[51] Hal yang sama diungkapkan oleh Angelo G.A. Farina dan M. Zohto Yocelik yang menyatakan bahwa penerapan sistem *withholding tax* atas penghasilan *self-employed* adalah sesuatu yang tidak mungkin.[52] Keduanya menyarankan untuk pelunasan pajak terutang melalui pembayaran angsuran masa yang ditetapkan oleh subjek pajak berdasarkan pembayaran pajak tahun sebelumnya.

50 Richard Vann, "General Description: Australia," dalam *Comparative Income Taxation*, ed. Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2004), 14.

51 Peter Melz, "General Description: Sweden," dalam *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, ed. Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2004), 110.

52 Angelo G.A. Farina dan M. Zohto Yocelik, "The Interrelationship Between Tax Policy and Tax Administration," dalam *Tax Policy Handbook*, ed. Parthasarathi Shome (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1995), 267.

Referensi

Buku

Darussalam dan Danny Septriadi. *Membatasi Kekuasaan Untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis Terhadap Kebijakan, Hukum dan Administrasi Pajak di Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2006.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora. *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2018.

Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji. *Desain Sistem Perpajakan Indonesia: Tinjauan Atas Konsep Dasar dan Pengalaman Internasional*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2022.

de Jantscher, Milka Casanegra. "The Reform of Tax Administration." Dalam *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992.

Farina, Angelo G.A. dan M. Zohto Yocelik. "The Interrelationship Between Tax Policy and Tax Administration." Dalam *Tax Policy Handbook*, ed. Parthasarathi Shome. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1995.

Kelley, Patrick L. dan Oliver Oldman. *Readings on Income Tax Administration*. New York: The Foundation Press, Inc, 1973.

Mansury, R. *Indonesian Income Tax: A Case Study in Tax Reform of Developing Country*. Singapura: Asia Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992.

Melz, Peter. "General Description: Sweden." Dalam C*omparative Income Taxation: A Structural Analysis*, ed. Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2004.

Pistone, Pasquale. *Tax Procedures*. Amsterdam: IBFD, 2020.

Price Waterhouse. *Corporate Taxes: A Worldwide Summary*. New York: Price Waterhouse World Firm Services BV, 1995.

RA Seligman, Edwin. "Double Taxation and International Fiscal Cooperation." Dalam *Tax & Government in the 21st Century*, ed. Miranda Stewart. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Stewart, Miranda*. Tax & Government in the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Soos, Piroska. *Self-Employed Evasion and Tax Withholding: A Comparative Study and Analysis of the Issues*. Davis: University of California Davis, 1990.

Shome, Parthasarathi, Pawan K. Aggrawal, dan Kanwarjit Singh. "Tax Evasion and Tax Administration: A Focus on Tax Deduction at Source." Dalam *Tax Systems and Tax Reforms in South and East Asia*, ed. Luigi Bernardi, Angela Fraschini, dan Parthasarathi Shome. London: Routledge, 2007.

Simader, Karin. *Withholding Taxes and The Fundamental Freedoms*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2013.

Thuronyi, Victor. *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

Vann, Richard. "General Description: Australia." Dalam C*omparative Income Taxation: A Structural Analysis*, ed. Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2004.

van der Heeden, Koenraad. "The Pay-As-You-Earn Tax on Wages." Dalam *Tax Law Design and Drafting* Vol. 1 & 2, ed. Victor Thuronyi. Washington: International Monetary Fund, 1996.

Yudkin, Leon. *A Legal Structure for Effective Income Tax Administration*. Cambridge: Harvard Law School, 1971.

Artikel/Jurnal

Carnahan, Michael. "Taxation Challenges in Developing Countries." *Asia & Pacific Policy Studies* Vol. 2 No. 1 (2015).

Evans, Ronald. "Venezuelan Tax Court: Denying Tax Deduction for Taxpayers Failure to Withhold is Unconstitutional." *Tax Notes International* (2000).

Kloeden, David. "Revenue Administration Reforms in Anglophone Africa Since the Early 1990s." *IMF Working Paper* (Juli, 2011).

Loo, Ern Chen, Margaret Mckerchar, dan Ann Hansford. "Understanding the Compliance Behaviour of Malaysian Individual Taxpayers Using a Mixed Method." *Journal of the Australasian Tax Teacher Association* Vol. 4 No. 1 (Januari, 2009).

Martinez-Vazquez, Jorge, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins. "Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence." *Public Finance Review* Vol. 2 (1992).

OECD. "Principles of Good Tax Administration-Practice Note." *Centre for Tax Policy and Adminsitration Tax Guidance Series* (Mei, 2001).

Okello, Andrew. "Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment." *IMF Working Paper* (Maret, 2014).

Palil, M. R. dan A. F. Mustapha. "Factors Affecting Tax Compliance Behavior in Self-Assessment System." *African Journal of Business Management* Vol. 5(33) (Desember, 2011).

Silvani, Carlos dan Katherine Baer. "Designing Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines." *IMF Working Paper* (Maret, 1997).

Song, Yong-dahl dan Tinsley. E. Yarbrough. 'Tax Ethics and Taxpayers Attitude: A Survey." *Public Administration Review* Vol. 38 No. 5 (September-Oktober, 1978).

Internet

Darussalam. "Menyoal Perluasan Withholding Tax Atas Penghasilan Usaha." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui

https://news.ddtc.co.id/menyoal-perluasan-withholding-tax-atas-penghasilan-usaha-13008/.

IRS. "Substantial Presence Test." Internet. Dapat diakses melalui https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/substantial-presence-test.

U.S. Department of the Treasury. "The American Families Plan Tax Compliance Agenda." Internet. Dapat diakses melalui https://home.treasury.gov/system/files/136/The-American-Families-Plan-TaxCompliance-Agenda.pdf.

BAB 8

KONSEP PAJAK PENGHASILAN[1]

"The hardest thing in the world to understand is the income tax."

(Albert Einstein, 1879-1955)

Terdapat dua pertanyaan besar yang umumnya timbul ketika suatu negara memutuskan untuk mengenakan pajak.

Pertama, **jenis pajak** apa yang akan dikenakan. *Kedua*, setelah menentukan jenis pajak apa yang akan diterapkan, pertanyaan selanjutnya adalah mengidentifikasi **objek** apa saja yang akan dikenai pajak.[2] Salah satu jenis pajak yang diterapkan oleh banyak negara adalah pajak penghasilan (PPh).[3]

Dalam kasus jenis pajak yang dipilih adalah PPh, langkah selanjutnya yang wajib dilakukan adalah mengidentifikasi dan menentukan **jenis penghasilan** apa saja yang dikenakan pajak. Akan tetapi, identifikasi jenis penghasilan ini hanya dapat dilakukan apabila telah mendefinisikan **penghasilan untuk tujuan pajak**.

Dalam penerapan sistem PPh, definisi penghasilan memegang peranan penting. Sebagaimana dikemukakan Mansury, konsep penghasilan yang terdefinisi dengan baik akan menentukan apakah suatu penghasilan harus dimasukkan atau dikecualikan sebagai dasar pengenaan pajak.[4] Selanjutnya, bersama dengan subjek pajak, biaya pengurang penghasilan kena pajak (*deductible expenses*), dan tarif pajak akan menentukan berapa besarnya pajak yang terutang.

A. Sistem Pengenaan Pajak Penghasilan

Secara teori, sistem pengenaan PPh dapat didasarkan pada dua model, yaitu.

---

1 Pembahasan dalam bab ini disadur dari Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2020) dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

2 Kevin Holmes, *The Concept of Income: A Multi-disciplinary Analysis* (The Netherlands: IBFD Publications BV, 2001), 3.

3 Ini juga sejalan dengan pendapat Hewett yang menyebutkan bahwa PPh telah menjadi mesin fiskal bagi hampir setiap bangsa di dunia. Lihat William Wallace Hewett, "The Definition of Income," *The American Economic Review,* Vol. 15, No. 2 (Juni, 1925): 239.

4 R. Mansury, *The Indonesian Income Tax: A Case Study in Tax Reform of A Developing Country* (Singapura: Asian Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992), 49.

(i) **Sistem *global income tax,*** disebut juga dengan nama ***global taxation***; dan
(ii) **Sistem *schedular income tax,*** disebut juga dengan nama ***schedular taxation***.

Sistem pengenaan PPh berdasarkan *global taxation* adalah sistem yang mengenakan pajak atas seluruh jenis penghasilan tanpa memerhatikan karakteristik, sumber, dan jenis penghasilan yang diperoleh subjek pajak.[5]

Dalam sistem *global taxation,* seluruh penghasilan, dari mana pun asalnya, akan **digabungkan** menjadi satu dengan berbagai pengurangan dan pembebasan hingga menghasilkan jumlah penghasilan kena pajak secara keseluruhan. Selanjutnya, untuk menentukan jumlah PPh yang terutang, tarif pajak dengan formula tertentu akan diterapkan terhadap jumlah penghasilan kena pajak tersebut.[6] Tarif yang dimaksud dapat berupa tarif tunggal atau tarif yang bersifat progresif.[7] Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Goode mengenai *global taxation* sebagai berikut.[8]

> "*A global income tax combines incomes **from all sources** into single aggregate measure of income, adjust this aggregate measure for such items as personal exemptions, and then applies a single rate or graduated rate structure to determine the tax liability*."
>
> (dengan penambahan penekanan)

Sebaliknya, dalam sistem pengenaan PPh berdasarkan *schedular taxation*, penghasilan akan **dikategorikan** berdasarkan sumber atau jenis penghasilannya. Kemudian, tiap kategori penghasilan tersebut akan dikenai pajak secara terpisah. Oleh karenanya, dalam sistem ini, masing-masing kategori penghasilan dikenai pajak tersendiri dengan tarif pajak yang dapat berbeda meskipun diterima oleh subjek pajak yang sama. Penjelasan mengenai *schedular taxation* ini sesuai dengan yang diutarakan oleh Plasschaert sebagai berikut.[9]

> *"In schedular income tax system, **each of** the the various categories of income, or (partial) incomes, such as salaries, devidends or business profits, flowing to*

---

5 Lee Burns dan Richard Krever, "Individual Income Tax,'' dalam *Tax Law Design and Drafting Volume 2,* ed. Victor Thuronyi (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1998), 495.

6 Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold, *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis Third Edition* (New York: Aspen Publishers, 2010), 197.

7 Howell H Zee, "Personal Income Tax Reform – Concepts, Issues, and Comparative Country Developments," *IMF Working Paper* (April, 2005): 5.

8 James Alm dan Pablo Saavedra, "How Should Individuals be Taxed? Designing Income Taxes, Payroll Taxes, and "Simplified" Taxes in Ukraine," *Georgia State University Working Paper* 06-28 (Desember, 2006): 11.

9 Sylvain R.F. Plasschaert, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation* (Amsterdam: IBFD, 1988), 17.

> *the same taxpayer, is subjected to a separate tax rate. In other words, his overall net income is taxed in a compartemntalized way. The schedular system of income taxation ideally consist of a coordinated set of separate taxes on various types of income*."
>
> (dengan penambahan penekanan)

Sebagaimana dijelaskan oleh Ault dan Arnold, penghitungan dasar pengenaan pajak dalam *schedular taxation* dilakukan dengan cara menjumlahkan penghasilan dan biaya yang diperbolehkan dari setiap kategori penghasilan secara terpisah.

Namun, untuk beberapa kategori penghasilan, seperti penghasilan dari investasi, biaya yang berkaitan dengan penghasilan (*deductible expenses*) dibatasi atau bahkan biaya tidak dapat dijadikan pengurang (*non-deductible expenses*) dalam menghitung besarnya dasar pengenaan pajak. Ault dan Arnold juga menekankan bahwa apabila terdapat penghasilan yang tidak masuk ke dalam kategori definisi penghasilan untuk tujuan pajak maka penghasilan tersebut tidak dikenai pajak (*non-taxable income*).[10]

Sistem *global taxation* umumnya digunakan oleh negara-negara maju, sedangkan sistem pengenaan pajak berdasarkan *schedular taxation* banyak digunakan oleh negara-negara berkembang. Namun, pada praktiknya, kedua sistem tersebut diterapkan secara bersama-sama oleh banyak negara. Sistem inilah yang disebut dengan ***a dualistic or composite system***.

A dualistic or composite system merupakan sistem pengenaan PPh yang mengkombinasikan antara *pure global taxation* dan *pure schedular taxation*.[11] Dalam sistem ini, tidak semua penghasilan digabungkan untuk dikenai pajak secara global. Namun, terdapat penghasilan-penghasilan yang dikenai pajak secara terpisah meskipun keduanya diterima oleh subjek pajak yang sama.

Oleh karenanya, pada saat penghitungan penghasilan kena pajak, harus dipisahkan terlebih dahulu antara penghasilan yang dikenai pajak berdasarkan *schedular taxation* dan penghasilan yang dikenai pajak berdasarkan *global taxation*. Pemisahan ini juga termasuk pemisahan biaya yang berkaitan dengan penghasilan yang dikenai pajak secara terpisah.

Penjelasan mengenai sistem pengenaan PPh *dualistic or composite* di atas sejalan dengan pendapat Plasschaert sebagai berikut.[12]

---

10 Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold, *Op.Cit.*, 197.
11 Lee Burns dan Richard Krever, *Op.Cit.*, 496.
12 *Ibid*.

> "*A dualistic or composite system result from the superposition of a global type tax on overall net income on a set of schedular taxes. Both tiers apply independently to the same income.*"

A.1 Karakteristik Sistem *Global Taxation*

Berdasarkan penjelasan di awal, sistem *global taxation* merupakan sistem yang tidak menekankan pada pengelompokkan jenis penghasilan. Oleh karenanya, sistem *global taxation* merupakan sistem pengenaan PPh yang mengenakan penghasilan berdasarkan ***accretion concept***, yaitu konsep yang menjumlahkan seluruh jenis penghasilan tanpa memandang sumbernya.[13] *Accretion concept* seringkali merujuk pada konsep penghasilan yang dicetuskan oleh Haig-Simons.[14]

Apabila merujuk pada konsep penghasilan yang didefinisikan Haig-Simons, sistem *global taxation* merupakan sistem yang mengenakan PPh dengan tiga ketentuan. *Pertama*, pada praktiknya, sistem *global taxation* merupakan sistem yang mengenakan PPh atas penghasilan yang sudah benar-benar diterima (*realized income*).[15]

Terkait dengan *capital gain*, sistem *global taxation* hanya akan mengenakan PPh atas *capital gain* yang sudah benar-benar diterima, bukan ketika nilai *capital gain* bertambah.[16] Dengan kata lain, menurut sistem *global taxation*, PPh hanya akan dikenakan atas *capital gain* yang telah diterima dalam bentuk uang masuk.

Kedua, dalam sistem *global taxation*, PPh akan dikenakan atas seluruh jumlah penghasilan atau harta kekayaan yang disimpan oleh subjek pajak dalam jangka waktu satu tahun dengan nilai yang tetap.[17] Dengan demikian, sistem *global taxation* tidak mengenakan PPh atas penghasilan yang telah dihabiskan (*actual consumption*), tetapi penghasilan yang dapat dihabiskan (*potential consumption*) oleh subjek pajak.

Berikut contoh yang dapat digunakan untuk memahami penjelasan ini. Misal, subjek pajak memperoleh penghasilan dari surat obligasi sejumlah USD100.000 berupa bunga sebesar Rp5.000.000. Selain itu, subjek pajak juga memperoleh penghasilan dari gaji sebesar Rp50.000.000 selama satu tahun. Selama satu

---

13 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Global Perspective on Income Taxation Law* (New York: Oxford University Press, 2011), 18.

14 William B. Barker, "A Comparative Approach to Income Law in the United Kingdom and the United States," *Catholic University Law Review*, Vol. 46 (1996): 9.

15 OECD, *Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies* No. 13 (Paris: OECD Publishing, 2006), 73.

16 *Ibid*.

17 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.,* 17.

tahun, subjek pajak melakukan konsumsi atas penghasilannya sebesar Rp35.000.000.

Apabila merujuk pada penjelasan di atas, jumlah penghasilan yang dapat dihabiskan oleh subjek pajak adalah sebesar Rp55.000.000. Namun, dari jumlah tersebut, subjek pajak hanya menghabiskan sebesar Rp35.000.000. Dari contoh ini, jumlah penghasilan yang akan dikenai PPh berdasarkan sistem *global taxation* bukanlah penghasilan yang dikonsumsi subjek pajak senilai Rp35.000.000 setahun tersebut, melainkan penghasilan subjek pajak yang berjumlah Rp55.000.000. Selanjutnya, rincian penghasilan tersebut terdiri dari gaji sebesar Rp50.000.000 dan penghasilan bunga sebesar Rp5.000.000.

Ketiga, sistem *global taxation* tidak selalu menggunakan tarif PPh yang bersifat progresif. Untuk jenis penghasilan tertentu, diberlakukan tarif pajak efektif (*effective tax rate*), misal penghasilan atas sewa bangunan.[18]

A.2 Karakteristik Sistem *Schedular Taxation*

Adanya kategorisasi sumber penghasilan dalam sistem *schedular taxation* menyebabkan sistem ini juga dikenal dengan istilah penghasilan berdasarkan sumbernya (***source concept***).[19] Berdasarkan *source concept,* penghasilan hanya akan dikenai PPh ketika berasal dari sumber jenis penghasilan tertentu yang memang dikenakan pajak berdasarkan ketentuan yang berlaku.[20] Dengan demikian, apabila suatu penghasilan tidak dapat dikategorikan jenisnya, penghasilan tersebut tidak dapat dikenai PPh.

Sejalan dengan adanya pemisahan sumber penghasilan, sistem *schedular taxation* juga mengenal adanya pemisahan biaya yang dapat dikurangkan. Biaya yang dikurangkan ini akan ditetapkan berdasarkan setiap jenis penghasilan. Bahkan, dalam beberapa kasus, biaya yang dapat menjadi pengurang ditetapkan secara terbatas atau tidak diperbolehkan sama sekali.

Selain itu, terdapat pembatasan yang berlaku terkait dengan penghitungan kerugian. Kerugian yang ditanggung oleh jenis penghasilan tertentu **tidak dapat dialihkan** (*carry over*) terhadap jenis penghasilan lainnya. Pengalihan atas kerugian ini dapat dialihkan kepada jenis penghasilan lainnya sepanjang diatur dalam ketentuan yang berlaku.[21]

Pemisahan sumber penghasilan dalam sistem *schedular taxation* dapat menyebabkan adanya prosedur penghitungan, pemungutan, dan pelaporan

---

18 OECD, *Op.Cit*.
19 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.,* 18.
20 *Ibid*.
21 *Ibid*, 20.

pajak yang berbeda untuk tiap kategori jenis penghasilan. Misalnya, untuk beberapa kategori jenis penghasilan berlaku sistem *withholding-tax* sebagai mekanisme pembayaran pajaknya. Sementara itu, untuk kategori jenis penghasilan lainnya melalui surat pemberitahuan pajak berdasarkan *self-assessment system.*[22]

Dalam konteks perjanjian penghindaran pajak (*tax treaty*), pembagian jenis penghasilan berdasarkan sistem *schedular taxation* diperlukan karena berkaitan dengan **alokasi hak pemajakan** negara atas suatu penghasilan. Dengan demikian, penentuan jenis penghasilan akan menentukan negara mana yang memiliki hak utama untuk memajaki penghasilan (*primary taxing right*) berdasarkan sumbernya.[23]

A.3 *Global vs Schedular Taxation*

Penerapan sistem *global* atau *schedular taxation* di suatu negara dilatarbelakangi oleh adanya keyakinan bahwa masing-masing sistem pengenaan PPh tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan. Berikut penjelasan mengenai kelebihan dan kekurangan dari sistem *global taxation* dan *schedular taxation*.

A.3.1 Kelebihan dan Kekurangan Sistem *Global Taxation*

Burns dan Krever menyebutkan bahwa banyak ahli kebijakan pajak yang menganggap sistem *global taxation* lebih unggul dibandingkan dengan sistem *schedular taxation.*[24] Keunggulan tersebut tidak terlepas dari beberapa kelebihan yang dimiliki sistem ini.

Pertama, sistem *global taxation* menjadi sistem yang dianggap mencerminkan *ability to pay* subjek pajak.[25] Alasannya, sistem ini hanya menerapkan tarif PPh tunggal dan bersifat progresif atas keseluruhan penghasilan yang diterima subjek pajak. Oleh karena itu, sistem *global taxation* dapat menciptakan keadilan horizontal dan keadilan vertikal bagi subjek pajak.[26]

Keadilan horizontal dapat tercipta karena dalam sistem ini subjek pajak dengan jumlah penghasilan dan kondisi yang sama akan dikenai pajak dengan tarif dan

---

22 *Ibid.*
23 *Ibid*.
24 Lee Burns dan Richard Krever, *Op.Cit.*, 496.
25 Wolfgang Eggert dan Bernd Genser, "Dual Income Taxation in EU Member Countries," *Research Report, CESifo DICE Report*, No. 1 (2005): 41.
26 Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Georgia State University Working Paper* 06-28 (Desember, 2006): 2.

beban PPh yang sama pula.[27] Prinsip ini sebagaimana dijelaskan oleh Elkins sebagai berikut.[28]

> *"The principle of horizontal equity demands that similarly situated individuals face similar tax burdens*."

Terciptanya keadilan horizontal dalam sistem *global taxation* tidak terlepas dari salah satu karakteristik sistem ini yang tidak membeda-bedakan pengenaan PPh atas suatu jenis penghasilan, baik berdasarkan jenisnya maupun sumbernya.

Di sisi lainnya, keadilan vertikal juga dapat tercipta karena dalam sistem *global taxation*, subjek pajak yang memiliki jumlah penghasilan yang tinggi akan membayar PPh dalam jumlah yang tinggi pula dan sebaliknya.[29] Prinsip ini dapat terwujud karena sistem *global taxation* menerapkan tarif PPh yang bersifat progresif. Sebagaimana diketahui, dalam penerapan tarif progresif, PPh akan dikenakan secara bertingkat bergantung pada besarnya penghasilan subjek pajak.

Kedua, sistem *global taxation* menyederhanakan struktur penghasilan yang akan dikenai PPh.[30] Alasannya, sistem ini menghapuskan perbedaan pengenaan tarif PPh antara penghasilan normal (*ordinary income*)[31] dan *capital gain*.[32] *Ketiga*, penerapan sistem *global taxation* memberikan kemudahan kepada subjek pajak dari sisi administratif. Dengan sistem ini, subjek pajak hanya memiliki kewajiban untuk melaporkan satu surat pemberitahuan (*tax return*). Kemudahan ini tentunya dapat mengurangi kewajiban administratif bagi subjek pajak yang memiliki penghasilan dari beberapa sumber penghasilan.

Terlepas dari penjelasan di atas, penerapan sistem *global taxation* bukan tanpa cela. Sistem *global taxation* dapat mendistorsi pilihan subjek pajak untuk melakukan pekerjaan. Penyebabnya, setiap jenis penghasilan dikenakan pajak secara sama **tanpa** memerhatikan **karakteristik** dari masing-masing jenis penghasilan yang dapat saja berbeda satu sama lain.

---

27 *Ibid*.

28 David Elkins, "Horizontal Equity as a Principle of Tax Theory," *Yale Law & Policy Review Vol. 24: Iss. 1, Article 3* (2016): 43.

29 Bernd Genser, *Op.Cit.*, 3.

30 John R. Robinson, "Tax Reform: Analyzing a Comprehensive Income Tax," *Journal of Accounting and Public Policy* Vol. 3 No. 1 (1984): 31.

31 *Ordinary income* sering diartikan sebagai semua penghasilan yang tidak memenuhi syarat sebagai *capital gain*. Umumnya, yang termasuk dalam *ordinary income* adalah upah, gaji, komisi, dan bunga.

32 John R. Robinson, *Op.Cit.*

A.3.2 Kelebihan dan Kekurangan Sistem *Schedular Taxation*

Meskipun disebut tidak lebih unggul dari sistem *global taxation*, sistem *schedular taxation* juga memiliki kelebihan. Kelebihan inilah yang menjadi alasan beberapa negara memilih untuk menerapkan *schedular taxation* sebagai sistem pengenaan PPh. Janet Stotsky, dalam tulisannya yang berjudul "*The Base of the Personal Income Tax,*" menyebutkan beberapa kelebihan yang dimiliki sistem *schedular taxation*.

Pertama, sistem *schedular taxation* dianggap lebih mudah diterapkan oleh negara yang belum memiliki sistem administrasi pajak yang baik. Ini tidak terlepas dari digunakannya sistem *withholding-tax* dalam penerapan *schedular taxation* sehingga PPh dipungut oleh pemberi penghasilan.

Kedua, apabila suatu negara ingin memajaki penghasilan dari tenaga kerja, penghasilan dari modal, atau jenis penghasilan dari modal lainnya dengan lebih ringan, sistem *schedular taxation* dianggap lebih pas untuk diterapkan karena sistem ini menerapkan perlakuan yang berbeda untuk setiap jenis penghasilan yang berbeda.[33]

Sistem *schedular taxation* bukanlah sistem yang sempurna karena sistem ini juga memiliki beberapa kekurangan. *Pertama*, pengelompokkan penghasilan berdasarkan sumbernya dalam sistem ini dapat menyulitkan penerapan tarif PPh yang bersifat progresif. Padahal, sebagaimana diketahui, penerapan tarif progresif dianggap sebagai cara yang efektif untuk mengenakan pajak berdasarkan prinsip *ability to pay*.[34]

Sementara itu, pada sistem *schedular taxation,* tarif PPh progresif hanya dapat berlaku bagi jenis penghasilan tertentu. Perlakuan ini tentunya dapat menyebabkan ketidakadilan di antara subjek pajak, terutama bagi subjek pajak yang memiliki berbagai jenis penghasilan.[35]

Kedua, pengelompokkan penghasilan berdasarkan sumber penghasilannya akan menimbulkan beban administrasi bagi otoritas pajak. Terlebih lagi, jika otoritas pajak mengalami kekurangan sumber daya manusia. Dampak yang ditimbulkan adalah otoritas pajak menghabiskan waktu untuk membedakan karakteristik penghasilan yang satu dengan yang lainnya. Ini sejalan dengan pendapat Burns dan Krever sebagai berikut.[36]

---

33 *Ibid.*
34 Lee Burns dan Richard Krever, *Op.Cit.,* 496.
35 *Ibid*.
36 *Ibid,* 497.

> "*The schedular system is potentially* ***more difficult to administer****. Scarce administrative resources may be wasted on classification issues arising at the borders between the various schedules.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Contoh yang dapat diambil berdasarkan penjelasan di atas adalah pemajakan atas penghasilan yang berasal dari gaji dan kegiatan usaha. Ketika kedua penghasilan tersebut dikelompokkan, otoritas pajak banyak akan menghabiskan waktu untuk menentukan sifat atau karakteristik serta mengawasi dari masing-masing jenis penghasilan tersebut. Pada umumnya, batasan antara penghasilan yang berupa gaji (dari pemberi kerja kepada pegawai) dan penghasilan yang berasal dari kegiatan usaha sulit untuk diidentifikasi.

Ketiga, adanya pembedaan pengenaan tarif PPh berdasarkan sumber penghasilan dapat digunakan oleh subjek pajak sebagai celah untuk melakukan perencanaan pajak (*tax planning*). Selain itu, subjek pajak juga dapat melakukan restrukturisasi usaha bisnisnya agar dapat memperoleh keuntungan pajak. Dengan demikian, sistem *schedular income* dapat menciptakan inefisiensi ekonomi.[37]

B. Subjek Pajak Penghasilan

PPh merupakan **jenis pajak subjektif** sehingga subjek pajak (***taxable subject***) mempunyai arti yang begitu penting dalam penerapan sistem PPh. Selain itu, penentuan subjek pajak juga menjadi salah satu tolak ukur dalam menentukan apakah suatu ***person*** (**pihak)** wajib atau tidak memenuhi kewajiban pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya.

Apabila subjek pajak menerima atau memperoleh penghasilan yang merupakan objek pajak, **subjek pajak tersebut secara definisi berubah menjadi wajib pajak** (***tax paying unit)***. Namun, apabila suatu subjek pajak tidak memenuhi kualifikasi sebagai subjek pajak atau tidak termasuk sebagai subjek pajak, tidak ada kewajiban membayar PPh yang harus dipenuhi meskipun menerima atau memperoleh penghasilan yang menjadi objek pajak.

Pentingnya penentuan subjek pajak juga dikemukakan oleh Peter Harris. Menurut Harris, dalam tulisannya yang berjudul "*IFRS and the Structural Features of an Income Tax Law,"* undang-undang harus mengidentifikasi *person* (pihak) yang menjadi subjek pajak untuk dua tujuan utama. *Pertama*, **untuk mengalokasikan** kewajiban PPh, yaitu siapa yang berkewajiban untuk membayar pajak. *Kedua*, untuk **mengidentifikasi** siapa saja pihak-pihak yang

---

37 *Ibid*.

bisa memiliki penghasilan sehingga diketahui batasan dari pihak yang wajib membayar pajak.[38]

Secara konsep, **subjek pajak adalah *person* (pihak) yang dituju oleh undang-undang untuk dikenakan pajak**.[39] Dalam kasus ini, undang-undang yang dimaksud adalah undang-undang tentang pajak penghasilan (PPh). Untuk menentukan **siapa yang menjadi subjek pajak**, UU PPh harus dirancang sedemikian rupa sehingga ketentuannya jelas dan komprehensif. Rancangan ini juga mencakup pengkategorian dari setiap subjek pajak.

Kategori subjek pajak digunakan untuk mengatur tarif pajak dan untuk tujuan internasional, yaitu mengatur hak pemajakan antara negara yang mengadakan perjanjian pajak (*tax treaty*). UU PPh umumnya **mengkategorikan** subjek pajak berdasarkan **jenis *person*** (**pihak**), yaitu **orang pribadi**, **badan**, dan **kemitraan** (*partnership*). Bahkan di beberapa negara yang menganut *common law*, subjek pajak juga mencakup *trust*.

Selain itu, terdapat pula beberapa negara yang dalam UU PPh-nya secara khusus menyebut jenis entitas lainnya, seperti klub, perkumpulan, *joint ventures*, lembaga, dan sebagainya sebagai subjek pajak. Namun, jika mengikuti rumusan OECD dan United Nations (UN), subjek pajak hanya dikategorikan ke dalam dua jenis, yaitu **orang pribadi** dan **badan**.[40] Kemudian, dari kedua kategori inilah setiap *person* atau pihak yang menjadi subjek pajak dikelompokkan berdasarkan jenisnya, yaitu apakah merupakan subjek pajak orang pribadi atau subjek pajak badan.

Lebih lanjut, oleh Avi-Yonah, Sartori, dan Marian, subjek pajak (diberi nama sebagai ***taxable subject*** dalam literatur berbahasa Inggris) akan disebut sebagai **unit pembayar pajak** (diberi nama sebagai ***taxpaying unit*** atau ***tax unit*** dalam literatur Bahasa Inggris) jika memperoleh penghasilan kena pajak. Unit pembayar pajak terdiri dari orang pribadi, pasangan yang menikah, keluarga, entitas bisnis, dan sebagainya, yang memperoleh penghasilan kena pajak. Unit pembayar pajak berkewajiban untuk membayar pajak dan menyetorkan pajak yang terutang kepada otoritas pajak. Berikut pendapat Avi-Yonah, Sartori, dan Marian tentang subjek pajak.[41]

> "*A **taxable subject** can be defined as a **taxpaying unit** (individuals, married couples, families, business entities, and so on) that realizes taxable income, is*

---

38 Peter Harris, "IFRS and the Structural Features of an Income Tax Law," dalam *Tax Design Issues Worldwide*, ed. Geerten M.M Michielse dan Victor Thuronyi (The Netherlands: Kluwer Law International, 2015), 42.

39 R. Mansury, *Op.Cit.,* 49.

40 Darussalam, Danny Septriadi, dan John Hutagaol, *Kapita Selekta Perpajakan* (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2007), 25-27.

41 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.*, 67.

liable to pay taxes, and is obliged to account for the income tax to tax authorities."

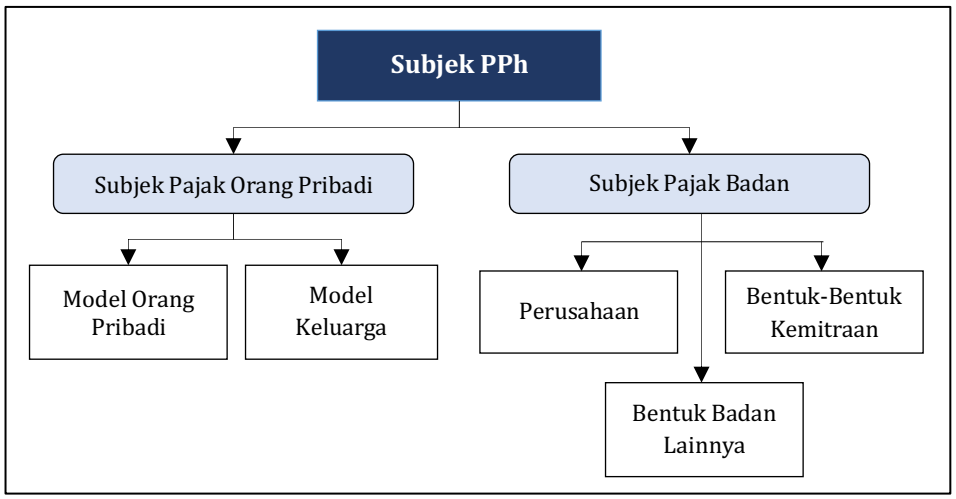
(dengan penambahan penekanan)

B.1 Jenis-Jenis Subjek Pajak Penghasilan

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa subjek pajak adalah *person* (pihak) yang dituju untuk dikenakan pajak. Umumnya, subjek pajak dalam penerapan PPh digolongkan menjadi subjek pajak orang pribadi dan badan. Kemudian, subjek pajak orang pribadi memiliki dua model, yaitu model orang pribadi atau model keluarga.

Sementara itu, subjek pajak badan mencakup perusahaan, bentuk-bentuk kemitraan, atau bentuk badan lainnya. Gambar 8.1 berikut mengilustrasikan penggolongan jenis subjek pajak yang berlaku secara umum.

Gambar 8.1 Penggolongan Jenis Subjek Pajak dalam Penerapan PPh



Sumber: diolah oleh Penulis.

B.1.1 Subjek Pajak Orang Pribadi

Subjek pajak orang pribadi didefinisikan dalam dua model.[42]

Pertama, **model subjek pajak orang pribadi yang berdiri sendiri** sebagai unit pembayar pajak. Setiap orang pribadi dianggap sebagai subjek pajak tersendiri dan terpisah dengan anggota keluarga yang lain. Dengan kata lain, yang menjadi

[42] OECD Tax Policy, *Fundamental Reform of Personal Income Tax* (Paris: OECD Publishing, 2006), 54.

unit pembayar pajak adalah **orang pribadi** sehingga setiap orang pribadi wajib memenuhi kewajiban PPh-nya masing-masing.[43]

Dalam model orang pribadi, menyamakan beban pajak pada pasangan yang memiliki total penghasilan yang sama, tetapi memiliki distribusi pendapatan yang berbeda antara pasangan melalui penggunaan pengurangan pajak (*tax relief*) atau kredit pajak (*tax credit*) yang mungkin dapat dipindahtangankan di antara pasangan. Beberapa negara yang menganut model ini menerapkan pengurangan pajak atau kredit pajak untuk orang pribadi yang telah memiliki pasangan dan/atau memberikan beberapa *benefit* kepada orang pribadi yang telah memiliki keluarga.[44]

Kedua, **model subjek pajak keluarga** sebagai unit pembayar pajak. Sebuah keluarga yang setiap anggota keluarganya dianggap sebagai bagian dari subjek pajak keluarga sehingga unit pembayar pajak dalam model kedua ini adalah **keluarga**. Berdasarkan model ini, setiap orang pribadi dianggap sebagai bagian dari keluarganya dan keluargalah yang wajib melaksanakan kewajiban PPh-nya.[45]

Tujuan utama dari penerapan model keluarga adalah untuk meningkatkan keadilan horizontal dan keadilan vertikal dalam pengenaan PPh. Melalui model ini, meskipun komposisi penghasilan yang diterima oleh suatu keluarga berbeda dengan keluarga lainnya, tetapi sepanjang **total penghasilan** yang diterima antarkeluarga tersebut sama, PPh yang harus dibayarkan oleh kedua keluarga tersebut tetap pada level yang sama.

Tujuan ini dapat dicontohkan sebagai berikut. Keluarga A memperoleh penghasilan dengan total sebesar Rp600.000.000 setahun. Jumlah tersebut semuanya dihasilkan oleh suami, sedangkan istri tidak menerima penghasilan apa pun. Keluarga B juga memperoleh penghasilan dengan total sebesar Rp600.000.000 setahun. Penghasilan tersebut dihasilkan oleh suami sebesar Rp300.000.000 dan istri sebesar Rp300.000.000.

Dalam kasus di atas, apabila unit pembayar pajak yang diterapkan adalah model keluarga, Keluarga A dan Keluarga B akan dikenai PPh dengan beban pajak yang sama. Namun, apabila yang diterapkan sebagai unit pajak adalah model orang pribadi, PPh yang dibayar oleh Keluarga A dipastikan akan lebih tinggi dibandingkan PPh yang dibayar Keluarga B.

Setiap negara mempunyai kebijakan masing-masing untuk memilih apakah akan menggunakan model keluarga atau model orang pribadi sebagai subjek

43 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.*, 68.
44 OECD, *Fundamental Reform of Personal Income Tax* (Paris: OECD Publishing, 2006), 54.
45 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.*, 69.

pajaknya. Namun, perlu diperhatikan bahwa pemilihan dari kedua model ini berkaitan dengan pertimbangan tertentu sehingga setiap negara harus menetapkan prioritas kebijakannya.

Apabila suatu negara ingin terlibat dalam menentukan 'ukuran' dari suatu keluarga, seharusnya memilih model keluarga sebagai unit pembayar pajak di negaranya dan menyusun sistem pajaknya sehingga hubungan pernikahan lebih menguntungkan. Alternatif lainnya, apabila ingin mencapai prinsip netralitas pernikahan sehingga hubungan pernikahan tidak memiliki pengaruh terhadap pajak, negara dianjurkan untuk memilih model orang pribadi sebagai unit pembayar pajaknya.

Contoh negara yang menerapkan subjek pajak dengan model orang pribadi adalah Australia, Kanada, Italia, Jepang, Swedia, United Kingdom (UK), Republik Rakyat Tiongkok, Brasil, dan India.[46] Sementara itu, contoh negara yang menerapkan subjek pajak model keluarga adalah Belgia, Prancis, dan Luksemburg.

Terlepas dari kedua model di atas, pada faktanya terdapat pula negara yang mengadopsi model *hybrid* dalam penentuan unit pembayar pajaknya. Dalam model *hybrid* ini, elemen dari model orang pribadi dan model keluarga diterapkan bersamaan.

Cara lainnya adalah dengan memberi kebebasan kepada *person* untuk memilih apakah akan menggunakan model orang pribadi atau model keluarga. Beberapa negara yang mengadopsi model *hybrid* adalah Amerika Serikat (AS), Jerman, dan Israel. Adapun AS merupakan negara yang membebaskan warga negaranya untuk memilih apakah subjek pajak didasarkan pada model keluarga atau model orang pribadi.[47]

Sementara itu, di Jerman dan Irlandia, pasangan hidup (suami dan istri) pada umumnya dianggap sebagai satu subjek pajak. Namun, mereka juga dapat memilih sebagai subjek pajak terpisah.

B.1.2 Subjek Pajak Badan

Definisi subjek pajak badan dapat diberikan berdasarkan hukum perdata maupun hukum pajak. Bagi negara yang menganut *civil law*, definisi subjek pajak badan dirumuskan berdasarkan hukum perdata. Berdasarkan hukum perdata, subjek pajak badan adalah entitas bisnis yang berupa perusahaan dan kemitraan

46 *Ibid*, 68.
47 Victor Thuronyi, *Comparative Income Tax* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 243.

(*partnership*) dalam segala bentuk. Berikut dapat dijelaskan lebih lanjut mengenai subjek pajak badan.

Istilah badan memiliki pengertian yang berbeda-beda di tiap negara. Misalnya, di Kanada. Di negara ini, ketentuan PPh-nya, yaitu *The Canadian Income Tax* (CITA), tidak mendefinisikan dengan jelas apa itu badan. *Section* 248(1) CITA hanya menyatakan bahwa badan juga mencakup perusahaan yang berbadan hukum.

Rumusan di atas bersifat umum dan tidak jelas sehingga tidak dapat digunakan sebagai panduan untuk mengetahui definisi dari badan. Namun, beberapa interpretasi dari ketentuan pajak Kanada dapat digunakan sebagai panduan. Misalnya, hasil putusan dari kasus hukum yang terjadi di Kanada yang mengatur bahwa apabila suatu istilah atau konsep tidak didefinisikan, definisi dari istilah dan konsep tersebut dapat mengacu pada ketentuan hukum lainnya. Oleh karenanya, di Kanada, istilah badan untuk tujuan pajak diinterpretasikan berdasarkan undang-undang perusahaan.

Lebih lanjut, dengan adanya kriteria tersebut, kemitraan atau persekutuan, *joint venture*[48], dan kepemilikan orang pribadi tidak termasuk dalam definisi badan untuk tujuan pajak. Dengan demikian, atas penghasilan yang diterima oleh entitas tersebut tidak dikenai PPh badan. Dengan demikian, di Kanada, terkait dengan kemitraan, PPh dikenakan di tingkat mitranya. Dengan kata lain, yang menjadi subjek pajak dalam kemitraan adalah mitranya.

Kemitraan merupakan salah satu bentuk usaha. Secara umum, kemitraan didefinisikan sebagai badan usaha yang dimiliki oleh dua orang atau lebih yang secara bersama-sama bekerja sama untuk mencapai tujuan bisnis. Kemitraan atau persekutuan dapat berupa persekutuan perdata (*maatschap*), persekutuan komanditer (*commanditaire vennotschap*), dan firma.

Pada dasarnya, terdapat dua jenis perlakuan kemitraan atau persekutuan untuk tujuan pajak, yaitu.[49]

(i) Kemitraan berfungsi sebagai '***transparent entity***' sehingga **tidak diperlakukan sebagai subjek pajak**. Dalam kasus ini, yang diperlakukan sebagai subjek pajak adalah **mitranya**; dan

---

48 *Joint Venture* adalah suatu perusahaan yang didirikan oleh dua atau lebih entitas bisnis untuk menyelenggarakan bisnis bersama dalam jangka waktu tertentu. Adapun dua perusahaan tersebut adalah entitas yang berasal dari dalam negeri dengan entitas dari luar negeri (asing).

49 Darussalam dan Danny Septriadi, "Penerapan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda dan Persyaratan Administratif," dalam *Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi*, ed. Darussalam dan Danny Septriadi (Jakarta: DDTC, 2017), 41-42.

(ii) Kemitraan berfungsi sebagai '***non-transparent entity***' sehingga **diperlakukan sebagai subjek pajak tersendiri,** seperti bentuk perusahaan pada umumnya.

C. Objek Pajak Penghasilan[50]

Bukanlah sesuatu yang berlebihan jika dikatakan bahwa diskusi terpanjang dalam teori pajak adalah mengenai konsep dan desain pajak penghasilan (PPh). Salah satunya ketika menyusun dan menetapkan apa saja yang menjadi objek PPh.[51]

Secara universal, telah diterima dan diakui bahwa yang menjadi objek dari pengenaan PPh adalah 'penghasilan.' Pertanyaannya, apa konsep penghasilan untuk tujuan pajak? Berikut secara ringkas konsep penghasilan berdasarkan tujuan pajak.

C.1 Konsep Penghasilan dalam Konteks Pajak

Konsep dasar penghasilan harus dirumuskan secara komprehensif, objektif, dan adil. Dalam konteks pajak, terdapat dua konsep yang menjadi acuan banyak negara ketika mendefinisikan istilah penghasilan. Konsep tersebut adalah konsep sumber (***source concept***) dan konsep akresi (***accretion concept***).

Konsep sumber merupakan konsep yang dikembangkan oleh negara-negara di Eropa, sedangkan konsep akresi merupakan konsep yang dirumuskan oleh beberapa ahli ekonomi di bidang pajak. Berikut penjelasan lebih lanjut mengenai masing-masing konsep ini.

C.1.1 Konsep Sumber (*Source Concept*)

Berdasarkan konsep sumber atau yang dikenal dengan istilah '*The Source Concept of Income,*' penghasilan adalah penerimaan yang mengalir terus menerus dari sumber penghasilan. Dengan demikian, kata kunci dari definisi penghasilan berdasarkan konsep sumber adalah **faktor keterhubungan (*connecting factor*) antara penghasilan dan sumbernya**.

---

50 Disadur dari Darussalam, "Apa Saja yang Menjadi Objek Pajak Penghasilan?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-saja-yang-menjadi-objek-pajak-penghasilan-18981.

51 Parthasarathi Shome, *Taxation and Application: A Compendium* (India: LexisNexis, 2014), 24.

Konsep di atas menyebutkan bahwa penghasilan muncul hanya apabila terdapat sumber penghasilan yang berkesinambungan. Dalam konsep sumber, pemeliharaan sumber penghasilan merupakan hal yang krusial.

Konsep sumber menekankan pada keberadaan sumber penghasilan. Pada konsep sumber, yang harus tetap ada adalah sumber penghasilan. Lebih lanjut, perlu diperhatikan bahwa definisi penghasilan dalam konsep sumber ini hanya mencakup penghasilan yang berasal dari suatu sumber dan tidak termasuk keuntungan dari penjualan sumber itu sendiri. Oleh karena itu, berdasarkan konsep ini, *capital gain* yang merupakan keuntungan dari **penjualan sumber** penghasilan tidak termasuk dalam pengertian penghasilan.[52]

C.1.2 Konsep Akresi (*Accretion Concept*)

Konsep akresi merupakan salah satu konsep penghasilan yang paling banyak memengaruhi kebijakan pajak di berbagai negara karena dianggap paling mencerminkan keadilan sekaligus mudah untuk diterapkan. Bahkan, definisi penghasilan berdasarkan konsep ini mendapat predikat sebagai definisi penghasilan yang diterima secara umum (*generally accepted definition of income*).

Dalam sejarah pemungutan PPh, definisi penghasilan berdasarkan konsep akresi dikembangkan oleh tiga ahli ekonomi di bidang pajak, yaitu George Schanz, Robert Murray Haig, dan Henry C. Simon. Tidak mengherankan jika konsep akresi ini juga dikenal dengan istilah *Schanz, Haig, and Simon Concept* atau disingkat menjadi *SHS Concept* (Konsep SHS). Berdasarkan Konsep SHS, penghasilan diartikan sebagai "*the net accretion of one's economic power between two points of time*". Dengan bahasa sederhana, penghasilan didefinisikan sebagai tambahan kemampuan ekonomi antara dua periode tahun pajak.

C.1.3 Jenis-jenis Penghasilan

McCaffery dalam bukunya yang berjudul "*Income Tax Law: Exploring the Capital-Labor Divide"* menyebutkan bahwa, pada dasarnya suatu penghasilan berasal dari (i) **hubungan pekerjaan**, (ii) **modal**, atau (iii) **kombinasi keduanya**.[53] Selain itu, penghasilan juga dapat diperoleh dari (iv) **kegiatan usaha** atau dikenal dengan istilah *business income*.

---

52 Joachim Lang, "The Influence of Tax Principles on the Taxation of Income from Capital," dalam *The Notion of Income from Capital*, ed. Peter Essers dan Arie Rijkers (Amsterdam: IBFD, 2005), 18.

53 Edward J. McCaffery, *Income Tax Law: Exploring the Capital-Labor Divide* (New York: Oxford University Press, 2012), 31.

Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan pula suatu penghasilan diperoleh selain dari pekerjaan, modal, ataupun kegiatan usaha. Untuk penghasilan yang terakhir ini sering disebut dengan istilah **penghasilan lain-lain**.

Objek PPh pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok. *Pertama*, **penghasilan dari hubungan pekerjaan**, yaitu penghasilan dari adanya hubungan antara karyawan[54] dan pemberi kerja,[55] misalnya gaji, honorarium, tunjangan, upah, dan lainnya.[56]

Setiap negara dapat berbeda menentukan apa saja yang menjadi elemen dari penghasilan ini. Oleh karena itu, sangat mungkin terdapat perbedaan atas jenis penghasilan dari hubungan pekerjaan antara satu negara dengan negara lainnya. Beberapa negara, misalnya United Kingdom (UK) yang menganut sistem *schedular taxation*, mengkategorikan penghasilan dari hubungan pekerjaan ke dalam tiga kelompok, yaitu honorarium,[57] pensiun,[58] dan manfaat jaminan sosial.[59]

Kedua, **penghasilan dari kegiatan usaha** yang didefinisikan sebagai penghasilan dari kegiatan yang dilakukan secara teratur untuk dapat menghasilkan keuntungan.[60] Misalnya, dengan melakukan perdagangan atau kegiatan usaha.

Seiring dengan perkembangannya, definisi penghasilan dari kegiatan usaha mengalami perubahan. Saat ini, dalam mengartikan apa itu penghasilan dari

---

54 Penentuan siapa saja yang dimaksud dengan karyawan merupakan faktor penting karena penghasilan dari hubungan pekerjaan hanya diterima oleh pihak yang berstatus karyawan. Berdasarkan hukum yang berlaku secara umum, sebagaimana dikutip dari Harris, hanya orang pribadi yang dapat menjadi subjek dalam suatu hubungan pekerjaan. Oleh karena itu, hanya individu yang bisa memiliki status karyawan. Umumnya, undang-undang PPh mengadopsi ketentuan ini dengan memasukkan pula pemegang jabatan, seperti direktur, sebagai karyawan terlepas dari fakta bahwa berdasarkan hukum buruh, pemegang jabatan bukanlah karyawan. Lihat Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasila*n (Jakarta: Penerbit DDTC, 2020), 281-289 mengenai definisi karyawan dan penghasilan karyawan secara lebih lanjut.

55 Peter Harris, *Op.Cit.*, 48.

56 Lee Burns dan Richard Krever, *Op.Cit.*, 511.

57 Honorarium yang terdiri dari gaji, upah, bonus, biaya, komisi, hadiah, penghargaan, hadiah kompetisi, tip, golden hellos, pembayaran atas pembatalan kontrak, dan natura. Golden Hellos adalah jumlah yang dibayarkan kepada seorang karyawan sebagai bujukan untuk mengambil pekerjaan dengan pemberi kerja tertentu. Lihat Gov.Uk, "Employment income: Inducement Payments: Golden Hellos," Internet, dapat diakses melalui https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/employment-income-manual/eim00700.

58 Pensiun, baik pensiun negara, pensiun pribadi, dan pensiun atau anuitas lainnya yang diperoleh dari hubungan pekerjaan.

59 Manfaat jaminan sosial, misalnya tunjangan pencari kerja, dukungan penghasilan, tunjangan sakit, tunjangan kelahiran, pensiun untuk janda, tunjangan penderita cacat, dan lainnya. Lihat Kath Nightingale, *Taxation: Theory and Practice 2000/2001 Edition* (United Kingdom: Pearson Education Limited, 1997), 148-152.

60 Kevin Holmes, *Op.Cit.*, 123.

kegiatan usaha, ketentuan peraturan perundang-undangan PPh umumnya bergantung pada makna hukum umum dari istilah 'kegiatan usaha.' Alasannya tidak lain karena penghasilan ini diperoleh dari adanya kegiatan usaha yang dijalankan.

Definisi yang dapat dijadikan rujukan bagi ketentuan peraturan perundang-undangan PPh untuk mendefinisikan kegiatan usaha adalah definisi yang terdapat dalam IFRS. Dalam Lampiran A dari IFRS 3 (Kombinasi Kegiatan Usaha), kegiatan usaha didefinisikan sebagai berikut.[61]

> "*An integrated set of activities and assets that is capable of being conducted and managed for the purpose of providing a return in the form of dividends, lower costs or other economic benefits directly to investors or other owners, members or participants.*"

Definisi di atas tampaknya menggabungkan sifat dasar dari kegiatan usaha yang meliputi penggunaan aset dan penyediaan tenaga kerja. Selain itu, IFRS 3 'memperkuat' sifat ini dengan menggambarkan bahwa kegiatan usaha memiliki tiga elemen, yaitu (i) input dari sumber daya ekonomi, (ii) proses yang diterapkan pada input tersebut, dan (iii) hasil yang diperoleh dari proses tersebut. Meskipun definisi menurut IFRS ini dianggap cukup tepat, sebagian besar ketentuan peraturan perundang-undangan pajak lebih memilih untuk menggunakan definisi kegiatan usaha dalam konteks yang berlaku secara umum.[62]

Ketiga, **penghasilan modal**,[63] yaitu penghasilan yang diterima sebagai imbalan atas modal berupa uang, barang modal, atau kekayaan intelektual. Misalnya, bunga sebagai imbalan atas peminjaman uang, dividen sebagai imbalan atas penyertaan modal ekuitas dalam bentuk saham, royalti sebagai imbalan atas penggunaan hak cipta, paten, atau *know-how*, serta atas sewa tanah, bangunan, dan peralatan.[64]

Penghasilan modal, berdasarkan definisi SHS dapat dilihat sebagai berikut.[65]

> "*…capital income, under S-H-S definition, includes all accretions to wealth in the form of realized or unrealized gains in the value of income-yielding assets, as well as gains in the value of marketable assets that do not yield current income.*"

---

61 Peter Harris, *Op.Cit*, 50.
62 *Ibid*.
63 Materi ini sebagaimana telah ditulis oleh Darussalam, "Konsep dan Pemajakan atas Penghasilan Modal," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/konsep-dan-pemajakan-atas-penghasilan-modal-22274.
64 R. Mansury, *Op.Cit.*, 119.
65 *Ibid*.

Berdasarkan definisi di atas dapat dikatakan bahwa penghasilan modal mencakup semua tambahan kekayaan dalam bentuk keuntungan yang terealisasi atau belum terealisasi ke dalam nilai aset yang menjadi sumber penghasilan. Selain itu, penghasilan modal juga mencakup keuntungan yang diperoleh dari adanya perbedaan antara harga pasar dan harga perolehan aset. Definisi di atas juga menyiratkan bahwa penghasilan modal dapat bersumber dari mana pun, terlepas apakah penghasilan tersebut bersifat teratur atau tidak atau diharapkan atau tidak diharapkan.

Broadway dalam tulisannya yang berjudul "*The Dual Income Tax System – An Overview*" juga menyebutkan bahwa penghasilan modal mencakup seluruh penghasilan yang berasal dari aset, termasuk dividen, bunga, royalti, dan sewa. Broadway ikut pula memasukkan keuntungan dari kegiatan usaha pribadi dan juga *capital gain* yang berasal dari aset keuangan dan properti sebagai contoh penghasilan modal.[66]

Pada umumnya, penghasilan modal bersifat pasif. Alasannya, penghasilan ini diperoleh dengan tidak melibatkan penggunaan aktivitas fisik untuk mendapatkan penghasilan tersebut.

Keempat, **penghasilan lainnya** yang mencakup segala sesuatu yang memenuhi konsep penghasilan, tetapi tidak termasuk dalam penghasilan dari hubungan pekerjaan, penghasilan dari kegiatan usaha, atau penghasilan modal. Beberapa contoh dari penghasilan yang masuk dalam kategori penghasilan lainnya, antara lain hadiah dan penghargaan, pembebasan utang, beasiswa, penghasilan judi, imbalan yang didapat karena adanya perjanjian untuk tidak bersaing, dan penghasilan dari sanksi yang dikenakan atas keterlambatan dalam melakukan suatu pembayaran.[67]

Penentuan objek PPh bukannya tanpa batasan, terdapat pula jenis-jenis penghasilan tertentu yang **dikecualikan** pengenaannya dari PPh. Penentuan apakah suatu jenis penghasilan merupakan objek PPh atau tidak, bergantung pada ketentuan peraturan perundang-undangan PPh yang berlaku di setiap negara. Selain itu, penentuan objek PPh ini turut pula dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dari negara yang bersangkutan. Akibatnya, tidak ada satu negara pun menetapkan objek PPh dengan format yang sama persis dengan negara lainnya.

66 Robin Boadway, "The Dual Income Tax System – An Overview," *CESifo DICE Report* No. 3 (2004): 7.

67 Detweiler, "Article 21 of the OECD Model Convention: Past, Present, and Future," *Intertax* 37, No. 4 (2009): 236-237.

D. Biaya Pengurang dan Bukan Pengurang Penghasilan Bruto[68]

Salah satu gagasan utama dalam penerapan sistem PPh yang **berlaku secara umum** adalah **PPh dikenakan atas penghasilan neto (*net income*)**.[69] Oleh karena itu, untuk menghitung besarnya PPh terutang, subjek pajak perlu terlebih dahulu menentukan besarnya penghasilan neto yang diterima atau diperoleh dalam suatu tahun pajak. **Penghasilan neto** tersebut dapat diterima atau diperoleh dari **penghasilan bruto** dikurangi dengan **biaya-biaya yang berkaitan erat dengan penghasilan tersebut (*the costs of generating income*)**. Ini sejalan dengan pendapat Avi-Yonah, Sartori, dan Marian sebagai berikut.[70]

> "*An income tax is supposed to be levied on net income; therefore, it is supposed to allow **the costs of generating income** to be deducted from gross income.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Untuk tujuan pajak, biaya-biaya yang dapat menjadi pengurang penghasilan bruto untuk menghitung besarnya penghasilan neto atau penghasilan kena pajak dikenal dengan istilah **biaya pengurang penghasilan bruto** atau ***deductible expenses***. Pada dasarnya, biaya pengurang penghasilan bruto sering kali dianggap sebagai biaya yang dibebankan oleh subjek pajak sebagai upaya untuk memperoleh penghasilan. Umumnya, penentuan biaya ini ditetapkan melalui undang-undang PPh. Ini sebagaimana disebutkan oleh De Leon dalam bukunya yang berjudul "*The Fundamental of Taxation*."[71]

> "*Deductions have generally been deemed to be a matter of legislative grace. They are allowed only where there is a clear provision in the statute for the deduction claimed; and where particular deductions are authorized by the statute, no others may be made.*"

Sehubungan dengan penjelasan di atas, terdapat dua prinsip dasar yang harus diperhatikan oleh subjek pajak dalam menerapkan biaya pengurang penghasilan bruto.

---

68 Disadur dari Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2020) dan Darussalam, "Konsep Biaya Pengurang Penghasilan Bruto untuk Tujuan Pajak," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/konsep-biaya-pengurang-penghasilan-bruto-untuk-tujuan-pajak-18641 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

69 Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold, *Op.Cit.*, 249.

70 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Satori, dan Omri Maria, *Op.Cit.*, 47.

71 Hector S. De Leon, *The Fundamentals of Taxation* (Manila: Rex Printing Company, 1993), 86.

(i) Subjek pajak harus dapat menunjukkan **ketentuan khusus** dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan suatu biaya menjadi biaya pengurang penghasilan bruto; dan

(ii) Subjek pajak harus dapat **membuktikan** bahwa subjek pajak berhak untuk melakukan pengurangan atas biaya-biaya tersebut.

Kedua prinsip dasar di atas memperlihatkan bahwa tidak semua biaya yang dikeluarkan oleh subjek pajak dapat menjadi pengurang penghasilan bruto dalam menghitung besarnya penghasilan neto. Tentunya, terdapat prinsip-prinsip umum dalam menetapkan biaya apa saja yang diperbolehkan menjadi pengurang penghasilan bruto.

Pertama, biaya yang diperbolehkan menjadi pengurang penghasilan bruto adalah biaya-biaya yang **mempunyai hubungan dengan penghasilan** yang diterima atau diperoleh subjek pajak. Dengan kata lain, biaya pengurang penghasilan bruto adalah biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh atau menghasilkan penghasilan kena pajak. Oleh karena itu, pengeluaran atau biaya yang bersifat pribadi untuk kepentingan subjek pajak sendiri tidak dapat dijadikan sebagai pengurang penghasilan bruto.[72]

> "***expenses*** *which have been made* ***to obtain taxable income*** *or whose cause was the productive activity of the income should be deduced from the income in order to achieve the principle of net income. On the other hand,* ***the expenses made for the development of private or personal well-being or as a consequence of personal decisions will not be deductible.***"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Kedua, biaya yang diperbolehkan menjadi pengurang penghasilan bruto adalah **biaya yang memiliki hubungan dengan kegiatan yang dikenai pajak**. Dengan kata lain, biaya tersebut dikeluarkan untuk tujuan memperoleh atau memproduksi penghasilan yang merupakan objek pajak.[73] Dengan demikian, biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh penghasilan yang bukan objek pajak tidak dapat dijadikan pengurang penghasilan bruto.

Seperti yang telah disampaikan di atas, secara konsep, tidak semua biaya atau pengeluaran dapat menjadi pengurang penghasilan bruto. Biaya-biaya inilah

---

72 Gloria Alarcón-Garcia, "Deductible and Non-deductible Expenses," *Institute for Austrian and International Tax Law* (Oktober, 2015): 6-7.

73 Martine Milliet-Einbinder, "Writing off tax deductibility," *OECD Observer*, Internet, dapat diakses melalui https://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/245/Writing_off_tax_deductibility_.html.

yang disebut dengan istilah ***non-deductible expenses*** atau biaya yang tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

Pada umumnya, hampir semua negara yang mempunyai ketentuan khusus mengenai biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto. Di samping itu, juga merumuskan ketentuan tersendiri untuk mengatur biaya apa saja yang tidak dapat menjadi pengurang penghasilan bruto sebagaimana dinyatakan oleh Hrdinkova.[74]

> "*The general definition of tax deductible expenses is often complemented by a* ***list of tax non-deductible expenses****…*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Ketentuan khusus ini biasanya merumuskan **daftar jenis biaya** apa saja secara spesifik dan lengkap (*list of tax non-deductible expenses*) yang tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto. Daftar jenis biaya yang tidak dapat menjadi pengurang penghasilan bruto sering disebut juga dengan ***negative list***. Dengan *negative list* ini, biaya yang berada di luar daftar tersebut akan digolongkan sebagai biaya pengurang penghasilan bruto.

E. Cara Menghitung Pajak Penghasilan

Untuk mengetahui besarnya pajak yang terutang oleh subjek pajak, baik badan maupun orang pribadi, harus diketahui terlebih dahulu besarnya penghasilan kena pajak dari subjek pajak yang bersangkutan. Secara umum, ketentuannya adalah sebagai berikut.

(i) Besarnya penghasilan kena pajak subjek pajak badan adalah penghasilan neto, yaitu **penghasilan bruto dikurangi dengan biaya-biaya pengurang penghasilan bruto yang diperbolehkan oleh UU PPh**;

(ii) Besarnya penghasilan kena pajak subjek pajak orang pribadi adalah **penghasilan neto dikurangi dengan penghasilan tidak kena pajak** (*personal tax relief*).

F. Pajak Penghasilan Final

Sebagai bentuk pajak subjektif, pengenaan PPh menganut prinsip *ability to pay*, yaitu prinsip yang menghendaki agar pajak dibebankan berdasarkan kemampuan ekonomi subjek pajak. Pada umumnya, prinsip ini tercermin

---

74 Milena Hrdinkova, "IFRS Any Good for Tax?" dalam *Tax Design Issues Worldwide*, ed. Geertem M.M Michielse dan Victor Thuronyi (The Netherlands: Kluwer Law International, 2015), S3.03[C].

dengan diterapkannya **suatu tarif tunggal atas keseluruhan penghasilan** yang diterima subjek pajak.[75] Namun, pada faktanya, pengenaan PPh tidak selalu menggunakan tarif PPh tunggal dan bersifat progresif.

Terdapat beberapa **penghasilan tertentu** yang pengenaan pajaknya dilakukan secara terpisah dengan menggunakan **tarif tertentu** yang diatur secara khusus dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, dalam pengenaan PPh ini, masing-masing kategori penghasilan dikenai pajak tersendiri dengan tarif pajak yang dapat berbeda meskipun diterima oleh subjek pajak yang sama.[76]

Dalam sistem PPh, pengenaan pajak dengan cara di atas dapat dilakukan dengan cara final dan tidak final. Untuk pengenaan PPh dengan cara final dikenal dengan istilah **PPh final**, sedangkan untuk pengenaan PPh dengan cara tidak final dikenal dengan istilah PPh nonfinal atau sering disebut sebagai **PPh yang berlaku umum**. Lantas, apa yang dimaksud dengan PPh final dan PPh yang berlaku umum?

Secara umum, pengenaan PPh final adalah pengenaan PPh atas penghasilan-penghasilan tertentu dengan tarif tertentu dan dasar pengenaan pajak tertentu pada saat penghasilan tersebut diterima atau diperoleh. PPh yang dikenakan **bukan merupakan pembayaran di muka** atas PPh terutang, tetapi sudah langsung **melunasi PPh terutang untuk suatu jenis penghasilan tertentu**. Ini sebagaimana diungkapkan oleh Puntala sebagai berikut.[77]

> "*Furthermore, final tax is by definition such that does not involve any regular steps subsequent to the payment of the tax. This includes the tax collection, and therefore all tax collection systems,* ***where the final tax is assessed and collected at the time of the taxable transaction necessitate current tax payment. Therefore, final withholding tax is always paid currently****.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Penghasilan yang dikenakan PPh final tidak akan digabung dan dihitung lagi dalam surat pemberitahuan (*tax return*) tahunan PPh untuk dikenakan tarif umum bersama-sama dengan penghasilan lainnya. Begitu pula dengan PPh yang sudah dipotong atau dibayar tersebut juga bukan merupakan kredit pajak di surat pemberitahuan tahunan PPh.

Sebaliknya, pada pengenaan PPh yang berlaku umum, penghitungan pajaknya dianggap belum selesai ketika pajak dipotong atau dibayar. Artinya, transaksi

---

75 Bernd Genser, *Op.Cit.,* 272.
76 Sylvan R.F. Plasschaert, *Op.Cit.*, 17.
77 Anttoni Puntala, "Final Withholding Taxation of Portfolio Dividends in the Internal Market," *University of Helsinki Fiscal Law* (2019): 32.

baru akan dianggap lunas apabila perhitungan pajak di akhir tahun telah selesai.

Selain itu, perbedaan paling mencolok antara pengenaan PPh final dan PPh yang berlaku umum adalah pada PPh yang berlaku umum, pajak yang telah dipotong atau dibayar dapat menjadi kredit pajak untuk penghitungan pajak terutang pada surat pemberitahuan tahunan PPh. Berikut pembahasan pengenaan PPh final.

F.1 Definisi Pajak Penghasilan Final

Berdasarkan penelusuran *Government Finance Statistics Manual* yang membahas enam kategori umum mengenai pungutan pajak, terminologi PPh final tidak ditemukan di dalamnya.[78] Ini dapat diartikan bahwa PPh final bukanlah suatu jenis pajak tertentu yang memiliki sifat dan karakteristik tertentu.[79] Lantas, apa itu PPh final?

Ditinjau dari definisi secara *an sich*, PPh final pada umumnya hanya dikaitkan dengan sistem *withholding-tax* yang bersifat final atas penghasilan yang diterima oleh subjek pajak luar negeri (SPLN). Sementara itu, dari tinjauan literatur, hanya terdapat dua lembaga resmi yang telah memberikan definisi tentang pajak final, yaitu *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) dan *International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD).[80] Dalam OECD *Glossary of Tax Terms*, pajak final didefinisikan sebagai berikut.[81]

> "*Under **tax treaties** the withholding tax charged by the country of source may be limited to a **rate lower** than the rate which would be charged in other circumstances -this **reduced rate is then the final tax in the country of source**.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Lebih lanjut, IBFD *Tax Glossary*, pajak final didefinisikan sebagai berikut.[82]

> "*Commonly used to describe income that is subject to withholding tax and that is not included in income for purposes of computing tax at progressive rates. The withholding tax, therefore, represents the taxpayer's final tax liability in respect of the income in question. **Withholding tax on payments such as***

---

78 Lihat IMF, *Government Finance Statistics Manual* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2014), 88.

79 B. Bawono Kristiaji dan Awwaliatul Mukarromah, "Meninjau Konsep dan Relevansi PPh Final di Indonesia," *DDTC Working Paper* 2220 (Mei, 2020): 3.

80 *Ibid*, 3.

81 OECD, "Glossary of Tax Terms," Internet, dapat diakses melalui https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm.

82 IBFD, *International Tax Glossary, 6th Edition* (The Netherlands: IBFD, 2009), 178-179.

> ***dividends, interest, and royalties paid to non-residents often represents a final tax*** *as regards the recipient's tax liability in the country imposing the tax (additional tax may still be payable in the recipient's country of residence).*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Berdasarkan definisi yang diajukan oleh kedua lembaga tersebut, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.[83]

(i) Pajak final diletakkan dalam konteks PPh. IBFD menyebutkan dalam konteks 'penghasilan', sedangkan OECD menyebutkan dalam konteks "perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaty*)" yang secara tidak langsung berada di ranah PPh. Artinya, penyebutan frasa 'final' yang melekat pada frasa 'PPh' dirasa sudah tepat;

(ii) Pajak final berkaitan erat dengan sistem *withholding-tax* yang melibatkan pihak ketiga sebagai pemotong penghasilan;

(iii) Adanya perbedaan tarif pajak. Kedua definisi tersebut memperlihatkan bahwa pajak final berkaitan erat dengan suatu tarif yang berlaku khusus. Pada definisi OECD, hal tersebut ditunjukkan melalui perbedaan tarif sistem *withholding-tax* antara yang tercantum dalam *tax treaty* dengan yang berlaku secara umum. Selanjutnya, definisi IBFD menegaskan mengenai pembedaan dengan tarif yang berlaku progresif yang berlaku umum dalam sistem PPh, khususnya orang pribadi;

(iv) Adanya pemisahan perlakuan pajak. Secara implisit, IBFD mendefinisikan pajak final sebagai pajak yang diterapkan pada suatu penghasilan yang tidak diikutsertakan dalam perhitungan nilai pajak terutang dalam rezim PPh yang berlaku umum;

(v) Merepresentasikan nilai akhir sehingga atas pemotongan dan penyetoran tersebut tidak akan diperhitungkan dalam menghitung pajak terutang;

(vi) Pada umumnya, pajak final ditempatkan dalam konteks pajak internasional. Hal ini terlihat jelas dalam penjelasan OECD. Di sisi lain, IBFD menggunakan konteks ini sebagai contoh praktik pajak final yang biasanya dilakukan.

---

83 B. Bawono Kristiaji dan Awwaliatul Mukarromah, *Op.Cit.*, 4.

Referensi

Buku

Ault, Hugh J. dan Brian J. Arnold. *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis Third Edition.* New York: Aspen Publishers, 2010.

Avi-Yonah, Reuven S., Nicola Sartori, dan Omri Marian. *Global Perspective on Income Taxation Law*. New York: Oxford University Press, 2011.

Burns, Lee dan Richard Krever. "Individual Income Tax.'' Dalam *Tax Law Design and Drafting Volume 2,* ed. Victor Thuronyi. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1998.

Darussalam, Danny Septriadi, dan John Hutagaol. *Kapita Selekta Perpajakan*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2007.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora. *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2020.

Darussalam dan Danny Septriadi. "Penerapan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda dan Persyaratan Administratif." Dalam *Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi*, ed. Darussalam dan Danny Septriadi. Jakarta: DDTC, 2017.

De Leon, Hector S. *The Fundamentals of Taxation*. Manila: Rex Printing Company, 1993.

Harris, Peter. "IFRS and the Structural Features of an Income Tax Law." Dalam *Tax Design Issues Worldwide*, ed. Geerten M.M Michielse dan Victor Thuronyi. The Netherlands: Kluwer Law International, 2015.

Holmes, Kevin. *The Concept of Income: A Multi-disciplinary Analysis*. The Netherlands: IBFD Publications BV, 2001.

Hrdinkova, Milena. "IFRS Any Good for Tax?" Dalam *Tax Design Issues Worldwide.* ed. Geerten M.M Michielse dan Victor Thuronyi. The Netherlands: Kluwer Law International, 2015.

IBFD. *International Tax Glossary, 6th Edition*. The Netherlands: IBFD, 2009.

IMF. *Government Finance Statistics Manual*. Washington D.C.: IMF, 2014.

Lang, Joachim. "The Influence of Tax Principles on the Taxation of Income from Capital." Dalam *The Notion of Income from Capital*, ed. Peter Essers dan Arie Rijkers. Amsterdam: IBFD, 2005.

Mansury, R. *The Indonesian Income Tax: A Case Study in Tax Reform of a Developing Country*. Singapura: Asian Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992.

McCaffery, Edward J. *Income Tax Law: Exploring the Capital-Labor Divide*. New York: Oxford University Press, 2012.

Nightingale, Kath. *Taxation: Theory and Practice 2000/2001 Edition*. United Kingdom: Pearson Education Limited, 1997.

OECD. *Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies* No. 13. Paris: OECD Publishing, 2006.

Plasschaert, Sylvain R.F. *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation*. Amsterdam: IBFD, 1988.

Shome, Parthasarathi. *Taxation and Application: A Compendium*. India: LexisNexis, 2014.

Thuronyi, Victor. *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

Artikel/Jurnal

Alarcón-Garcia, Gloria. "Deductible and Non-deductible Expenses." *Institute for Austrian and International Tax Law* (Oktober, 2015).

Alm, James dan Pablo Saavedra. "How Should Individuals be Taxed? Designing Income Taxes, Payroll Taxes, and "Simplified" Taxes in Ukraine." *Georgia State University Working Paper* 06-28 (Desember, 2006).

Barker, William B. "A Comparative Approach to Income Law in the United Kingdom and the United States." *Catholic University Law Review*, Vol. 46 (1996).

Boadway, Robin. "The Dual Income Tax System – An Overview." *CESifo DICE Report* No. 3 (2004).

Detweiler. "Article 21 of the OECD Model Convention: Past, Present, and Future." *Intertax 37*, No. 4 (2009).

Eggert, Wolfgang dan Bernd Genser. "Dual Income Taxation in EU Member Countries." *Research Report, CESifo DICE Report*, No. 1 (2005).

Elkins, David. "Horizontal Equity as a Principle of Tax Theory." *Yale Law & Policy Review Vol. 24: Iss. 1, Article 3* (2016).

Genser, Bernd. "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries." *Georgia State University Working Paper* 06-28 (Desember, 2006).

Hewett, William Wallace. "The Definition of Income." *The American Economic Review,* Vol. 15, No. 2 (Juni, 1925).

Kristiaji, B. Bawono dan Awwaliatul Mukarromah. "Meninjau Konsep dan Relevansi PPh Final di Indonesia." *DDTC Working Paper* 2220 (Mei, 2020).

Puntala, Anttoni. "Final Withholding Taxation of Portfolio Dividends in the Internal Market." *University of Helsinki Fiscal Law* (2019).

Robinson, John R. "Tax Reform: Analyzing a Comprehensive Income Tax." *Journal of Accounting and Public Policy* Vol. 3 No. 1 (1984).

Zee, Howell H. "Personal Income Tax Reform – Concepts, Issues, and Comparative Country Developments." *IMF Working Paper* (April, 2005).

Internet

Darussalam. "Apa Saja yang Menjadi Objek Pajak Penghasilan?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apa-saja-yang-menjadi-objek-pajak-penghasilan-18981.

_____. "Konsep Biaya Pengurang Penghasilan Bruto untuk Tujuan Pajak." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/konsep-biaya-pengurang-penghasilan-bruto-untuk-tujuan-pajak-18641.

_____. "Konsep dan Pemajakan atas Penghasilan Modal." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/konsep-dan-pemajakan-atas-penghasilan-modal-22274.

Gov.Uk. "Employment Income: Inducement Payments: Golden hHellos." Internet. Dapat diakses melalui https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/employment-income-manual/eim00700.

Milliet-Einbinder, Martine. "Writing Off Tax Deductibility." *OECD Observer*. Internet. Dapat diakses melalui https://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/245/Writing_off_tax_deductibility_.html.

_____. "Glossary of Tax Terms." Internet. Dapat diakses melalui https://web-archive.oecd.org/2021-02-12/78005-glossaryoftaxterms.htm.

BAB 9

ASPEK INTERNASIONAL ATAS PAJAK PENGHASILAN[1]

"From the perspective of international law, the jurisdiction to tax is an aspect of sovereignty. Sovereignty in international law refers to the supreme authority of a state over its territory and domestic affairs. It means that a state has the right to govern itself without interference from other states and to make and enforce its own laws within its own borders (international sovereignty)."

(Niels Bammens & Filip Debelva, 2024)

Pengenaan pajak **merupakan kedaulatan negara atau yurisdiksi**[2] yang diatur dalam suatu perangkat hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan.[3] Demikian pula kedaulatan pengaturan aspek internasional dari ketentuan pajak suatu negara terhadap adanya koneksi (***nexus***) atas suatu transaksi dengan suatu negara **atau** koneksi antara subjek pajak dengan suatu negara.[4] Pajak internasional merupakan suatu terminologi yang merujuk pada aspek internasional dari ketentuan peraturan perundang-undangan pajak masing-masing negara.[5]

---

1 Pembahasan dalam bagian ini disadur dari Darussalam dan Danny Septriadi, "Pajak Internasional suatu Pengantar," dalam *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi Edisi Kedua,* ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan Riyhan Juli Asyir (Jakarta: Penerbit DDTC, 2023) dan Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2020) dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

2 Dalam buku ini, terminologi 'negara' dan 'yurisdiksi' digunakan sesuai dengan konteks atau referensi yang menjadi rujukan dari penggunaan masing-masing terminologi tersebut. Dalam beberapa konteks, kedua terminologi ini juga digunakan secara bergantian dan sifatnya dapat dipertukarkan.

3 Michael Lang, *Introduction to the Law of Double Taxation Conventions*, *3rd Edition* (Wien: Linde, 2021), 1.

4 *Ibid*.

5 Darussalam, John Hutagaol, dan Danny Septriadi, *Konsep dan Aplikasi Perpajakan Internasional* (Jakarta: DANNY DARUSSALAM Tax Center, 2010). Lihat juga Roy Rohatgi, *Basic International Taxation: Volume 1* (Hague: Kluwer Law Internasional, 2002). Lihat juga Anil Doshi dan Tarunkumar G. Singhai, "Overview of DTAAs," dalam *International Taxation, A Compendium, The Chamber of Tax Consultants, 3rd Edition* (Mumbai: CCH Wolters Kluwer, 2013), I-22. Lihat juga Kevin Holmes, *International Tax Policy and Double Tax Treaties – An Introduction to Principles and Application*, *Second Revised Edition* (Online

Ketentuan pajak internasional dari suatu negara pada dasarnya mengatur dua hal, yaitu.[6]

(i) ***Taxation of Foreign Income***, mengatur tentang pemajakan atas subjek pajak dalam negeri suatu negara yang menerima penghasilan dari sumber di luar negaranya; dan

(ii) ***Taxation of Non-Resident***, mengatur pemajakan atas subjek pajak luar negeri yang menerima penghasilan dari sumber di dalam daerah teritorial suatu negara.

Kedaulatan negara untuk mengatur aspek internasional dari ketentuan pajaknya dapat saja berbeda dan saling berbenturan dengan negara lainnya sehingga dapat terjadi **saling klaim hak pemajakan** terhadap suatu objek pajak maupun subjek pajak yang sama.[7] Untuk itu, perlu dibuat suatu 'norma pajak internasional' sebagai suatu panduan yang berlaku secara umum dan internasional.

Norma pajak internasional pada esensinya mengatur bahwa suatu negara tidak dapat menerapkan klaim hak pemajakannya terhadap negara lain apabila **tidak terdapat** faktor penghubung (*connecting factor*) tertentu yang dipersyaratkan.[8] Dengan kata lain, klaim hak pemajakan suatu negara terhadap negara lain hanya dapat diterapkan apabila terdapat faktor penghubung tertentu dengan negara lainnya tersebut.

Pada umumnya, terdapat dua faktor penghubung yang dituangkan dalam ketentuan pajak dari suatu negara ketika mengatur aspek internasional dari ketentuan pajaknya, yaitu.[9]

(i) ***Personal Connecting Factor***

Faktor penghubung ini mengaitkan hak pemajakan suatu negara berdasarkan status subjek pajaknya 'terhubung' dengan negara tersebut. Untuk subjek pajak orang pribadi, keterhubungan tersebut ditentukan berdasarkan kriteria tempat tinggal, keberadaan, atau kewarganegaraan. Negara yang saat ini menganut prinsip kewarganegaraan misalnya adalah Amerika Serikat. Sementara itu, untuk subjek pajak selain orang pribadi keterhubungannya didasarkan atas kriteria tempat didirikan atau tempat

---

Books: IBFD, 2014), Bab 1.2. Lihat juga Peter Hongler, *International Law of Taxation* (New York: Oxford University Press, 2021), 5.

6 *Ibid*.

7 Werner Haslehner, "Introduction," dalam *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, *Fifth Edition*, ed. Ekkehart Reimer dan Alexander Rust (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2022),14.

8 Michael Lang, *Op.Cit.*, 1.

9 Brian J. Arnold, *International Tax Primer*, *Fourth Edition* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2019), 17-28.

kedudukan. Oleh karena penekanannya adalah keterhubungan antara negara dan subjek pajaknya, konsep ini juga disebut dengan konsep ***residence*** atau ***personal attachment***.

(ii) ***Objective Connecting Factor***

Faktor penghubung ini mengaitkan hak pemajakan suatu negara berdasarkan **keberadaan aktivitas ekonomi** atau objek pajaknya 'terhubung' dengan daerah teritorial suatu negara. Keterhubungan tersebut biasanya ditentukan berdasarkan kriteria tempat suatu harta, tempat aktivitas pemberian jasa, tempat kontrak ditandatangani, tempat pembayar penghasilan berdomisili, atau tempat pembebanan biaya. Oleh karena penekanannya adalah keterhubungan antara negara dan letak objek pajaknya, konsep ini disebut dengan konsep ***source*** atau ***objective attachment***.

Penerapan berbagai jenis faktor penghubung oleh ketentuan peraturan perundang-undangan pajak domestik dari berbagai negara dapat berdampak pada transaksi lintas batas negara (*cross border*), yaitu dua atau lebih negara dapat melakukan klaim hak pemajakan atas subjek pajak atau objek pajak yang sama. Dalam konteks ini, peran pajak internasional adalah mengatur batasan penerapan aspek internasional dari ketentuan pajak domestik masing-masing negara berdasarkan hukum kebiasaan internasional[10] dan perjanjian[11] antarnegara (*treaty*).

Dalam konteks pajak, ketentuan yang mengatur batasan-batasan tersebut merujuk pada persetujuan penghindaran pajak berganda (selanjutnya disingkat dengan P3B). Adapun yang menjadi ruang lingkup dari P3B adalah pajak penghasilan (selanjutnya disingkat dengan PPh).

Perlu diperhatikan bahwa sebagian besar P3B yang ada pada saat ini dibuat berdasarkan suatu model tertentu, yaitu model yang dikembangkan oleh *Organisation of Economic Cooperation and Development* (OECD Model). OECD

---

10 Vienna Convention on the Law of Treaties (VLCT) 1969 merupakan perjanjian internasional mengenai hukum internasional. Sampai dengan tahun 2024, perjanjian ini telah diratifikasi oleh 116 negara. Menurut pendapat umum, VCLT mengikat bagi seluruh negara sebab perjanjian ini merupakan kodifikasi hukum kebiasaan internasional. Pembahasan lebih lanjut mengenai topik ini dapat dilihat pada Bab 4 tentang Interpretasi Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda dalam Darussalam, Danny Septriadi, dan Riyhan Juli Asyir, *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi Edisi Kedua* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2023).

11 Dalam buku ini, terminologi 'perjanjian', 'persetujuan', dan 'kesepakatan' digunakan sesuai dengan konteks atau referensi yang menjadi rujukan dari penggunaan masing-masing terminologi tersebut. Dalam beberapa konteks, ketiga terminologi ini juga digunakan secara bergantian dan sifatnya dapat dipertukarkan.

Model merupakan model utama yang digunakan sebagai acuan oleh berbagai negara.

Terdapat juga model lain selain OECD Model, seperti model P3B yang dikembangkan oleh *United of Nations* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN Model). Meskipun dikembangkan oleh institusi internasional yang berbeda, ketentuan pasal-pasal dalam UN Model sebagian besar dikembangkan berdasarkan OECD Model.[12]

A. Tujuan Pajak Internasional

Pada umumnya, terdapat lima tujuan utama yang menjadi alasan suatu negara menuangkan ketentuan pajak internasional dalam ketentuan pajak domestik, yaitu.[13]

(i) Peningkatan Pendapatan Nasional

Fungsi utama pajak bagi suatu negara adalah untuk mengisi pundi-pundi penerimaan negara. Oleh karena itu, dalam konteks pajak internasional, suatu negara berkeinginan untuk memajaki dua situasi berikut, yaitu memajaki subjek pajak dalam negerinya yang memperoleh penghasilan dari sumber yang berasal dari luar negaranya. Serta, memajaki subjek pajak luar negeri yang mendapatkan penghasilan dari sumber yang berasal dari negaranya. Dalam konteks ini, suatu negara akan berupaya untuk mendapatkan bagian yang adil (*fair share*) atas klaim hak pemajakan internasional dengan tetap memerhatikan klaim hak pemajakan negara lain.

(ii) Kesetaraan

Prinsip kesetaraan mengatur bahwa pemajakan atas penghasilan yang diterima oleh subjek pajak dalam negeri, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri, akan diperlakukan secara sama (*ability to pay principle*). Dalam konteks pajak internasional, suatu negara dapat menerapkan prinsip ini dengan cara menerapkan asas *worldwide income* bagi subjek pajak dalam negeri. Dengan penerapan konsep *worldwide income* ini, subjek pajak dalam negeri yang menerima penghasilan dari

---

12 Pembahasan lebih lanjut mengenai topik ini dapat dilihat pada Bab 2 tentang Perkembangan dan Model Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda dalam Darussalam, Danny Septriadi, dan Riyhan Juli Asyir, *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi Edisi Kedua* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2023).

13 Kevin Holmes, *Op.Cit.,* Bab 1.3.

sumber dalam negeri diperlakukan sama dengan subjek pajak dalam negeri yang menerima penghasilan dari luar negeri.[14]

(iii) Efisiensi Ekonomi dan Kompatibilitas Internasional

Dalam konteks pajak internasional, efisiensi ekonomi merujuk pada pengembangan iklim ekonomi yang efisien, yaitu suatu desain sistem pajak internasional yang bersifat netral. Netralitas dapat dicapai jika suatu sistem pajak tidak mendistorsi pilihan-pilihan ekonomi dari subjek pajak.

Dengan kata lain, suatu sistem pajak internasional yang baik adalah ketika ketentuan pajak internasional suatu negara kompatibel dengan ketentuan pajak negara lain. Oleh karena itu, suatu negara dalam menetapkan kebijakan pajak internasionalnya harus memerhatikan kebijakan yang diambil oleh negara lain dalam rangka mencapai netralitas.

Terdapat dua netralitas utama yang dituju dalam kebijakan pajak internasional, yaitu (i) ***capital export neutrality*** dan (ii) ***capital import neutrality***.[15]

Kebijakan *capital export neutrality* merupakan netralitas yang dimaksudkan agar suatu negara mengenakan **beban pajak yang sama terhadap subjek pajak dalam negeri yang melakukan investasi di negaranya sendiri (*domestic investment*) maupun ketika subjek pajak dalam negeri tersebut melakukan investasi di negara lain (*foreign investment*).**[16] Dengan demikian, dalam *capital export neutrality,* subjek pajak dalam negeri tidak diperlakukan berbeda jika melakukan aktivitas investasi di dalam maupun di luar negeri. Pada umumnya, negara-negara maju lebih memilih untuk menerapkan kebijakan *capital export neutrality.*

Sebaliknya, negara-negara berkembang cenderung memilih untuk menerapkan kebijakan *capital import neutrality,* yaitu netralitas yang dimaksudkan agar suatu negara mengenakan **beban pajak yang sama atas penghasilan yang bersumber di suatu negara tanpa membedakan negara yang menerima penghasilan tersebut.**[17] Dengan

---

14 Pembahasan lebih lanjut mengenai sistem pajak *worldwide income* dapat dilihat pada bagian selanjutnya dalam bab ini.

15 Terdapat juga pandangan lain mengenai efisiensi ekonomi dalam kebijakan pajak internasional, seperti *benefit view* dan *capital ownership neutrality* sebagaimana ditulis oleh Pasquale Pistone dan Timothy J. Goodspeed, "Rethinking Tax Jurisdiction and Relief From International Double Taxation with Regard to Developing Countries," dalam *International Tax Coordination*: *An Interdisciplinary Perspective on Virtues and Pitfalls*, ed. Martin Zagler (Routledge: Abingdon, 2010), 15.

16 Darussalam, John Hutagaol, dan Danny Septriadi, *Op.Cit.,* 7.

17 *Ibid.*

kata lain, dalam *capital import neutrality*, perlakuan pajak suatu negara atas investasi yang masuk dari dalam maupun luar negeri adalah sama.

Perlu diperhatikan bahwa netralitas di atas tidak bergantung pada ketentuan domestik satu negara saja, tetapi juga dipengaruhi oleh ketentuan domestik negara lain. Hal ini menjadi semakin relevan di era globalisasi, yaitu ketika dana investasi dapat secara bebas mengalir dari satu negara ke negara lainnya sehingga ketentuan domestik suatu negara dapat saja mendistorsi pilihan ekonomi subjek pajak di negara lain. Fakta bahwa belum terdapatnya koordinasi kebijakan pajak secara global menyebabkan sering terjadinya distorsi dalam pilihan ekonomi dan timbulnya kompetisi pajak internasional antara satu negara dengan negara lainnya.[18]

(iv) Efisiensi Administrasi

Tujuan kebijakan pajak internasional tidak lepas dari kepentingan meminimalkan biaya kepatuhan administrasi pajak sebagaimana halnya penetapan kebijakan pajak dalam negeri. Kebijakan pajak internasional yang sehat tentunya dapat terjadi ketika dalam implementasinya, suatu negara berusaha memastikan bahwa biaya kepatuhan bisa seminimal mungkin, baik dari sisi subjek pajak maupun otoritas pajak. Kebijakan pajak internasional yang berbeda akan memiliki tingkat biaya kepatuhan yang berbeda.

(v) Konflik antara Tujuan

Dalam merancang ketentuan pajak internasionalnya, suatu negara pada umumnya harus berusaha untuk mencapai empat tujuan utama sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Terdapat kemungkinan tujuan-tujuan tersebut bertentangan dan tidak dapat dijalankan beriringan. Oleh karena itu, suatu negara harus berusaha mencapai keseimbangan di antara tujuan-tujuan tersebut dan memutuskan tujuan mana yang akan berlaku dalam kaitannya dengan tujuan sosial dan ekonomi yang lebih luas yang ingin dicapai bagi warga negaranya.

Sebagai ilustrasi, misalkan suatu negara menetapkan kebijakan mewajibkan investor dalam negeri yang berinvestasi di luar negeri membayar pajak dengan basis akrual (bukan ketika penghasilan dikirim). Kebijakan tersebut dapat dikatakan memenuhi prinsip kesetaraan karena menempatkan investor yang berinvestasi di luar negeri tersebut dengan perlakuan pajak yang sama dengan investor yang berinvestasi di dalam negeri. Namun, tentu imbasnya adalah pada ketentuan pajak internasional yang menjadi lebih kompleks, biaya kepatuhan subjek pajak yang lebih

[18] Roy Rohatgi, *Op.Cit.,* 2.

besar, dan prosedur administrasi pajak yang lebih komprehensif. Hal ini secara keseluruhan tidak sejalan dengan tujuan efisiensi administrasi.

Beberapa tujuan kebijakan pajak internasional dapat dicapai secara efektif melalui tindakan sepihak (*unilateral*), tetapi tujuan lain hanya dapat dicapai melalui kerja sama dengan negara lain. Masih terkait contoh pada paragraf sebelumnya terkait tujuan efisiensi administrasi yang tidak terlepas dari tujuan kesetaraan, kedua tujuan tersebut pada akhirnya bergantung tidak hanya pada ketentuan pajak penghasilan di satu negara, tetapi juga pada efek kumulatif dari ketentuan pajak penghasilan di semua negara yang menjadi mitra dagang.

Suatu negara dapat meminimalkan kerugian dan memaksimalkan keuntungan dalam konteks pajak penghasilan lintas batas negara dengan mengoordinasikan sistem pajak penghasilannya dengan sistem pajak negara mitra. P3B merupakan sarana utama untuk mencapai koordinasi tersebut sehingga tujuan-tujuan yang hendak dicapai menjadi lebih selaras dan tidak saling bertentangan.[19]

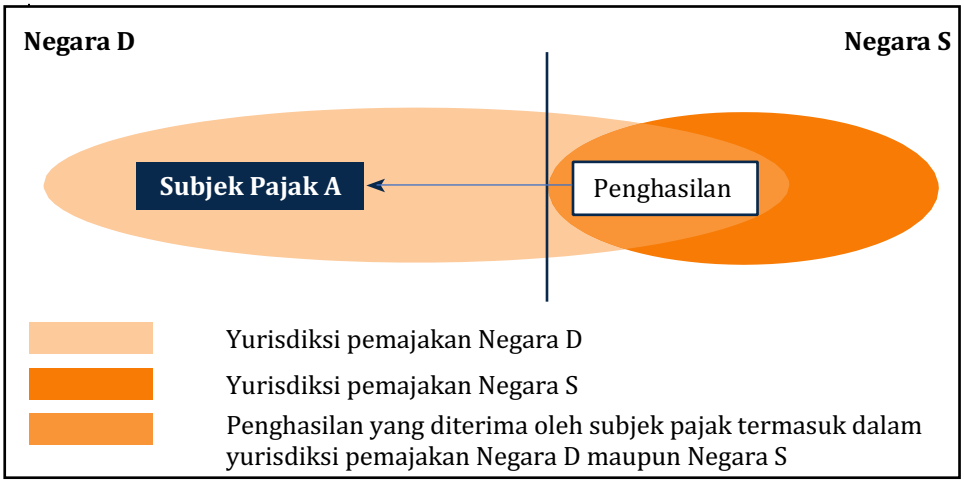
B. Pajak Berganda

Pajak berganda (atau lebih) terjadi ketika dalam suatu transaksi lintas batas negara, terdapat lebih dari satu negara yang mengklaim hak pemajakan atas transaksi lintas batas negara tersebut berdasarkan salah satu faktor penghubung yang berlaku menurut ketentuan pajak domestik masing-masing negara. Konflik antara faktor penghubung tersebut menyebabkan lebih dari satu negara melakukan klaim hak pemajakan atas suatu transaksi ekonomi yang sama.

Menurut sistem pemajakan domestik di banyak negara, klaim hak pemajakan berdasarkan *personal connecting factor* menimbulkan klaim hak pemajakan terhadap penghasilan, baik yang bersumber di dalam wilayah teritorial suatu negara maupun yang bersumber dari luar negara (*worldwide income* atau disebut juga dengan *universality principle*). Sebaliknya, suatu klaim hak pemajakan berdasarkan *objective connecting factor* menimbulkan klaim hak pemajakan yang terbatas hanya terhadap penghasilan yang bersumber dari suatu negara (*limited tax liability* atau disebut juga dengan *territoriality principle*). Konflik antara kedua faktor penghubung tersebut umumnya disebut dengan *residence-source conflict* dan merupakan salah satu contoh situasi terjadinya pemajakan berganda. Gambar 9.1 mengilustrasikan situasi ini.

[19] Brian J. Arnold, *Op.Cit.*, 7.

Gambar 9.1 Pajak Berganda secara Yuridis



Sumber: diolah oleh Penulis.

Penjelasan Gambar 9.1 di atas adalah sebagai berikut.

(i) Subjek Pajak A adalah subjek pajak dalam negeri Negara D yang memperoleh penghasilan dari Negara S. Dalam konteks pajak internasional, Negara D disebut sebagai negara domisili (*residence state*) dari subjek pajak yang menerima penghasilan. Negara S adalah negara tempat sumber penghasilan (*source state*) yang diterima oleh Subjek Pajak A;

(ii) Negara D menganut asas *worldwide income* terhadap subjek pajak dalam negerinya. Atas dasar asas tersebut, Negara D mengenakan pajak atas penghasilan Subjek Pajak A yang diterimanya dari Negara S. Dalam konteks pajak internasional, pengenaan pajak tersebut dapat dibenarkan karena telah memenuhi *personal connecting factor*;

(iii) dari sudut pandang ketentuan pajak Negara S, Negara S berhak mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima oleh Subjek Pajak A karena penghasilannya bersumber di Negara S. Pengenaan pajak oleh Negara S, dalam konteks pajak internasional, dapat dibenarkan karena telah terpenuhinya *objective connecting factor*;

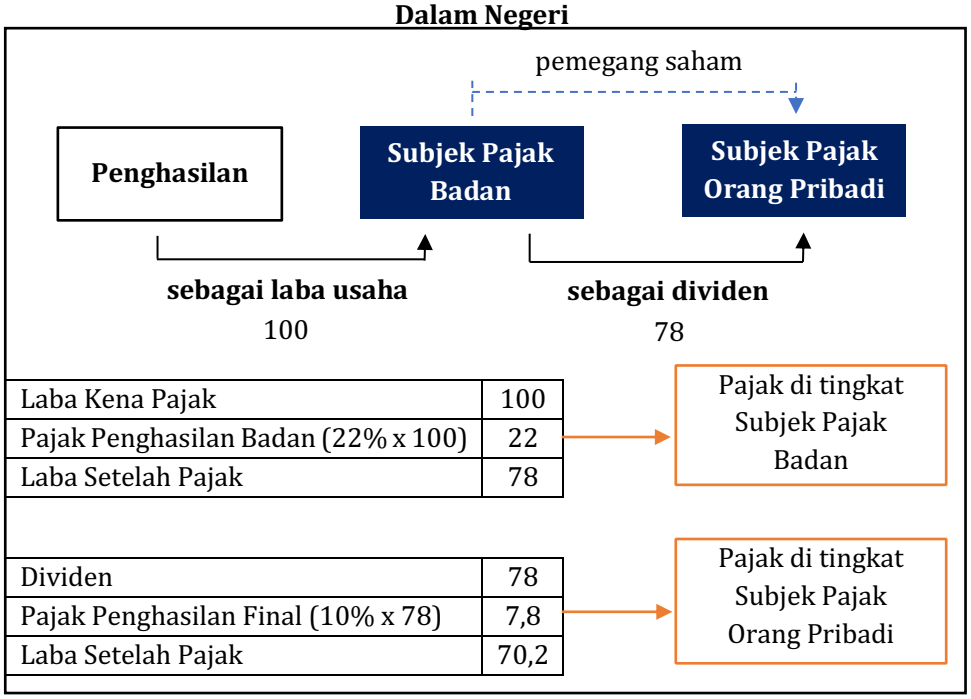
(iv) situasi yang saling mengenakan pajak atas penghasilan (objek pajak) yang sama terhadap subjek pajak yang sama (Subjek Pajak A) oleh dua negara yang berbeda (Negara D dan Negara S) disebut sebagai **pajak berganda secara yuridis** (*juridical double taxation*); dan

(v) pajak berganda dapat bersifat yuridis maupun ekonomis. Pajak berganda secara yuridis, seperti yang telah dijelaskan dalam Gambar 9.1 di atas, merujuk pada situasi suatu subjek pajak dikenakan pajak oleh lebih dari

satu negara atas penghasilan yang sama pada suatu periode (tahun) pajak yang sama.[20]

Selain pajak berganda secara yuridis, terdapat juga terminologi **pajak berganda secara ekonomis** (*economical double taxation*). Pajak berganda secara ekonomis merujuk pada situasi suatu penghasilan yang sama dikenakan pajak lebih dari satu kali di dua atau lebih subjek pajak yang berbeda. Contoh yang umumnya digunakan untuk menjelaskan terjadinya pajak berganda secara ekonomis adalah transaksi pembagian dividen oleh perusahaan. Gambar 9.2 mengilustrasikan terjadinya pajak berganda secara ekonomis terkait pembagian dividen dalam negeri.

Gambar 9.2 Pajak Berganda secara Ekonomis terkait Pembagian Dividen Dalam Negeri



Sumber: diolah oleh Penulis.

Penjelasan Gambar 9.2 di atas adalah sebagai berikut.

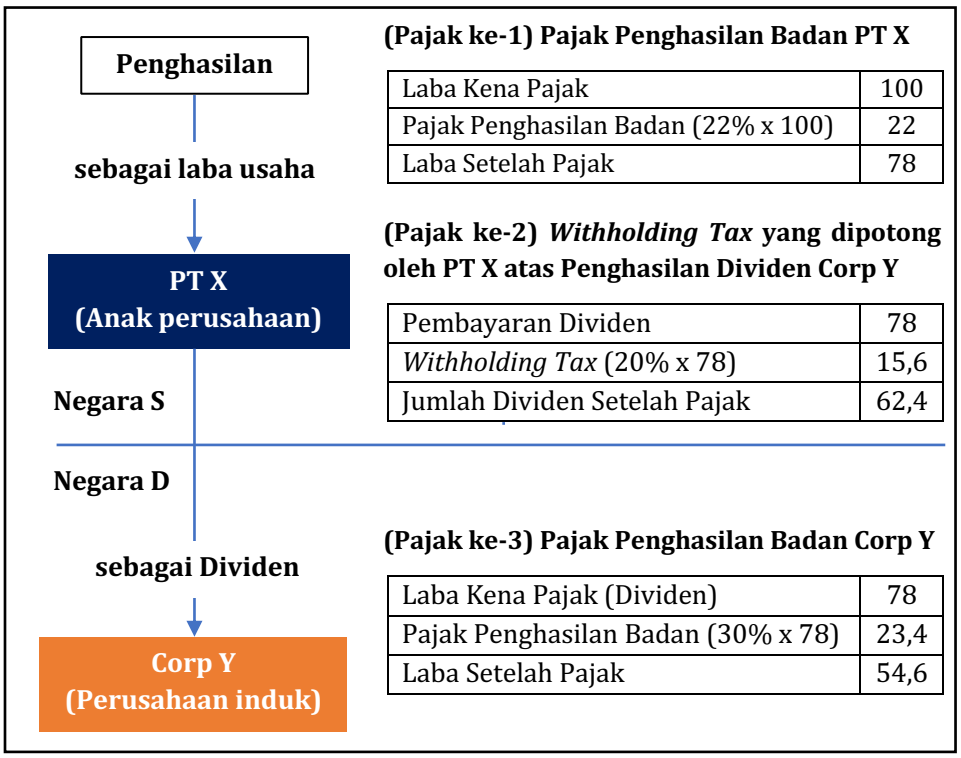
(i) Pengenaan pajak ke-1 adalah pajak yang dikenakan terhadap penghasilan ditingkat subjek pajak badan, yaitu 22 (100 x tarif PPh badan 22%); dan
(ii) Pengenaan pajak ke-2 adalah pajak yang dikenakan terhadap penghasilan yang sama ditingkat subjek pajak orang pribadi, yaitu 7,8 (penghasilan

[20] OECD, *Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)* (Paris: OECD Publishing, 2019).

dividen 78 x tarif PPh final 10%). Perlu dicatat bahwa perhitungan dalam ilustrasi pada Gambar 9.2 menggunakan asumsi misal subjek pajak dalam negeri orang pribadi penerima dividen dikenakan pajak atas dividen.

Isu pajak berganda secara ekonomis dapat juga terjadi dalam konteks transaksi dividen lintas batas negara antara anak perusahaan dan perusahaan induk (*intercompany dividends*). Dalam kasus ini bahkan dapat terjadi pajak berganda rangkap tiga (*triple double taxation*),[21] yaitu kombinasi daripada pajak berganda secara yuridis dan ekonomis sebagaimana dapat digambarkan sebagaimana berikut ini.

Gambar 9.3 Pajak Berganda Rangkap Tiga



Sumber: diolah oleh Penulis.

Penjelasan Gambar 9.3 adalah sebagai berikut.

(i) Pengenaan pajak ke-1 dan pengenaan pajak ke-2 atas penghasilan yang sama di subjek pajak yang berbeda merupakan pajak berganda secara ekonomis yang dilakukan oleh Negara S. Pengenaan pajak ke-1 adalah pajak terhadap penghasilan dari laba usaha PT X. Pengenaan pajak ke-2

[21] Georg Kofler, "Indirect Credit versus Exemption: Double Taxation Relief for Intercompany Distributions," *Bulletin for International Taxation* Vol. 66 No.2.

adalah pajak penghasilan terhadap penghasilan yang sama, tetapi dalam bentuk dividen yang diterima oleh Corp Y. Pada umumnya, pengenaan pajak ke-2 dilakukan dengan cara pemotongan di sumber penghasilan (*withholding tax at source*);

(ii) Pengenaan pajak ke-2 dan ke-3 merupakan pajak berganda secara yuridis. Dalam hal ini, penghasilan dividen yang diterima oleh Corp Y dikenakan pajak di negara sumber (Negara S) maupun di negara domisili (Negara D). *Withholding tax* yang dikenakan oleh Negara S bukan merupakan pajak final bagi Negara D sebab Negara D mempunyai ketentuan pajak sendiri terlepas dari ketentuan pajak di Negara S; dan

(iii) Pengenaan pajak ke-1 dan ke-3 merupakan pajak berganda secara ekonomis yang terjadi lintas batas negara. Pengenaan pajak ke-1 adalah pengenaan pajak yang dikenakan oleh Negara S terhadap penghasilan dari laba usaha PT X. Pengenaan pajak ke-3 adalah pajak yang dikenakan oleh Negara D terhadap penghasilan ekonomis yang sama. Namun, dalam bentuk dividen yang diterima oleh Corp Y.

Sebagaimana digambarkan dalam contoh-contoh kasus di atas, pajak berganda dapat menimbulkan beban keuangan yang cukup memberatkan bagi subjek pajak yang memperoleh penghasilan tersebut sehingga pajak berganda sering disebut sebagai suatu halangan yang besar bagi aktivitas bisnis lintas batas negara.[22] Oleh karena itu, banyak negara berupaya untuk menghilangkan dampak pajak berganda dengan berbagai metode. Pada umumnya, metode tersebut dapat dilakukan secara unilateral, bilateral, maupun multilateral.

C. Sistem Pajak Internasional

Setiap negara bebas untuk merancang dan menerapkan sistem pajak internasionalnya sendiri. Namun, pada umumnya, sistem pajak internasional dirancang berdasarkan dua prinsip pajak dasar, yaitu prinsip domisili (*the residence principle*)[23] dan prinsip sumber (*the territoriality principle*).[24] Sistem pajak yang dirancang berdasarkan prinsip domisili dikenal dengan istilah **sistem pajak *worldwide***. Sementara itu, sistem pajak berdasarkan prinsip sumber disebut dengan **sistem pajak *territorial***.[25]

---

22 OECD *Commentary* (2019) dalam *Introduction*, Paragraf 1.

23 Terkadang disebut juga dengan *worldwide principle*.

24 Disebut juga dengan *source principle*. Konsep *territoriality principle* yang dibahas dalam bab ini adalah konsep yang digunakan dalam hukum pajak internasional dan berbeda dari konsep *territoriality principle* menurut hukum internasional publik.

25 Wei Hwa See, "The Territoriality Principle in the World of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative: The Cases of Hong Kong and Singapore – Part I," *Bulletin for International Taxation* (Januari, 2017): 43.

Bagi suatu negara, penerapan sistem pajak internasional yang efektif merupakan salah satu 'bekal' dalam memenangkan kompetisi pajak global. Itulah sebabnya mengapa pemilihan sistem pajak seringkali menjadi fokus dan topik utama dalam pajak internasional. Bahkan, banyak ahli pajak internasional yang berusaha merumuskan implikasi dari kedua sistem pajak tersebut.

Pada praktiknya, tren yang terjadi saat ini adalah adanya kecenderungan negara-negara untuk beralih dari sistem pajak *worldwide* menjadi sistem pajak *territorial*.[26] Dimulai dari United Kingdom (UK) dan Jepang yang mengubah sistem pajak internasionalnya dari sistem pajak *worldwide* ke *territorial*. Kemudian, mengikuti jejak Jepang dan UK yang terlebih dahulu 'hijrah', AS pun memasukkan perubahan sistem pajak dari *worldwide* menjadi *territorial* sebagai salah satu poin reformasi pajak yang dilakukannya.

Mullins dalam tulisannya yang berjudul "*Moving to Territoriality*? *Implications for the United States and the Rest of The World*" mencoba menganalisis apa yang menjadi alasan utama adanya tren suatu negara untuk mengubah sistem pajaknya dari *worldwide* ke *territorial*. Berdasarkan analisisnya tersebut, Mullins memaparkan beberapa alasan di antaranya adalah sistem pajak *territorial* dianggap mampu mengurangi kompleksitas yang terjadi dari penerapan sistem *worldwide*, meningkatkan daya saing ekonomi suatu negara, mencegah terjadinya penguncian modal di luar negeri (*lock-out capital*), serta mengeliminasi berbagai *loophole* dari penerapan sistem pajak *worldwide* yang dapat merugikan negara.[27]

Terlepas dari alasan yang dikemukakan oleh Mullins di atas, pemahaman mengenai konsep sistem pajak internasional *worldwide* dan *territorial* sangat penting untuk dimiliki. Terutama bagi negara yang sedang dalam proses memilih desain pajak atau sedang mempertimbangkan untuk mengubah sistem pajak yang selama ini diterapkan. Konsep, implikasi dari masing-masing sistem pajak, serta bagaimana interaksi dari sistem pajak suatu negara dengan sistem pajak negara lainnya juga perlu ditelaah lebih lanjut.[28] Dengan demikian, suatu negara

---

26 Thornton Matheson, Victoria Perry, dan Chandara Veung, "Territorial vs. Worldwide Corporate Taxation: Implications for Developing Countries," *IMF Working Paper* WP 13/205 (Oktober, 2013): 3-4.

27 Peter Mullins, "Moving to Territoriality? Implications for the United States and the Rest of the World," *IMF Working Paper* (Juni, 2006): 12.

28 Pada bab ini, pembahasan mengenai sistem pajak internasional, baik konsep, implikasi, maupun interaksi antarsistem hanya difokuskan pada aspek PPh yang diterima oleh badan (PPh badan). Aspek pajak lainnya, seperti PPh orang pribadi, tidak termasuk dalam ruang lingkup pembahasan. Oleh karena itu, penggunaan istilah subjek pajak dalam negeri (SPDN) atau subjek pajak luar negeri (SPLN) dalam bab ini hanya merujuk pada SPDN dan SPLN berbentuk badan.

dapat menghasilkan desain pajak yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai.

D. Sistem Pajak *Territorial* dan *Worldwide*

Secara umum, negara tempat penghasilan diperoleh (negara sumber) memiliki hak pemajakan pertama atas suatu penghasilan. Sementara itu, negara tempat subjek pajak bertempat tinggal atau berkedudukan (negara domisili) memiliki dua alternatif untuk mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber dari luar negeri yang diterima oleh subjek pajaknya, yaitu berdasarkan sistem pajak *territorial* atau *worldwide.*[29]

Dengan kata lain, dalam konteks pajak internasional, sistem pajak *territorial* dan *worldwide* merupakan alternatif utama yang digunakan negara domisili untuk mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima dari luar negeri.[30] Berikut penjelasan dari masing-masing sistem pajak tersebut.

D.1 Sistem Pajak *Territorial*

Negara dengan sistem pajak *territorial* hanya mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber atau dianggap bersumber dari negaranya. Sementara itu, penghasilan yang bersumber dari luar negara tersebut (*foreign income*), tidak dikenakan pajak. Oleh Rohatgi, sistem ini disebut juga dengan istilah *full territoriality*. Berikut pendapat Rohatgi mengenai sistem pajak ini.[31]

> "*Full territoriality: The countries, which follow the full territorial tax regime,* ***tax their residents only on the taxable objects sourced or deemed sourced in their jurisdiction.*****"**
>
> (dengan penambahan penekanan)

Sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Avi-Yonah, Sartori, dan Amrian, negara yang menganut sistem pajak *territorial* akan mengenakan pajak terhadap semua *person* (pihak), baik berstatus subjek pajak dalam negeri (SPDN) maupun subjek pajak luar negeri (SPLN). Namun, pengenaan pajak tersebut dibatasi hanya atas penghasilan yang bersumber dari negara tersebut.[32] Artinya, dalam

---

29 *Ibid*.

30 J. Clifton Fleming, Robert J. Peroni, dan Stephen E. Shay, "Some Perspectives From The United States on The Worldwide Taxation vs. Territorial Taxation Debate," *Journal of the Australasian Tax Teachers Association* Vol. 3 No. 2 (2008): 35.

31 Roy Rohatgi, *Basic International Taxation Volume 1: Principles* (London: BNA International, 2005), 198.

32 Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Global Perspectives on Income Taxation Law* (New York: Oxford University Press, Inc., 2011), 151.

sistem pajak *territorial*, hanya penghasilan yang bersumber dari dalam negeri yang dikenai pajak secara efektif.[33]

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa bagi negara yang menerapkan sistem pajak *territorial* berlaku ketentuan sebagai berikut.

(i) Setiap penghasilan yang bersumber dari negara tersebut, akan dikenakan pajak tanpa memperhatikan apakah pihak yang menerima penghasilan merupakan SPDN atau SPLN; dan

(ii) Semua penghasilan yang bersumber dari luar negeri dikecualikan dari pengenaan pajak di negara tersebut.[34]

D.1.1 Filosofi Sistem Pajak *Territorial*

Berdasarkan filosofinya, sistem pajak *territorial* merupakan sistem pajak yang didasari pada adanya manfaat yang diterima oleh subjek pajak dari suatu negara sehingga negara tersebut 'merasa' berhak untuk mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima subjek pajak tersebut. Misalnya, subjek pajak A menerima penghasilan yang berasal dari aktivitas ekonomi yang dilakukannya di Negara B. Dalam kasus ini, Negara B 'merasa' berhak untuk mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima oleh subjek pajak A karena aktivitas ekonomi yang dilakukan untuk memperoleh penghasilan tersebut terjadi di Negara B.

Tanpa adanya aktivitas ekonomi di Negara B, mustahil subjek pajak A dapat memperoleh penghasilan tersebut. Dengan demikian, Negara B berpendapat bahwa subjek pajak A telah menerima manfaat dari *territorial* atau wilayahnya.

Selain tempat aktivitas ekonomi, hubungan tersebut juga bisa didasarkan pada manfaat lainnya, seperti tempat suatu harta, tempat aktivitas pemberian jasa, tempat kontrak ditandatangani, tempat pembayar penghasilan berdomisili, atau tempat pembebanan biaya. Oleh karena penekanannya adalah **faktor keterhubungan antara subjek pajak dengan manfaat yang diterimanya**

---

33 Wei Hwa See, *Op.Cit*., 45.

34 Ault dan Arnold juga menyebutkan bahwa dalam penerapan sistem pajak *territorial,* penghasilan dari luar negeri yang diterima oleh SPDN badan tidak dikenakan pajak di negara domisili dari badan tersebut. Biasanya, mekanisme ini diterapkan dengan mengecualikan semua penghasilan SPDN badan tersebut, baik penghasilan yang berasal dari cabang di luar negeri maupun penghasilan berupa dividen yang diterima dari perusahaan anak di luar negeri, dari pengenaan pajak di negara domisili. Dengan demikian, dalam sistem ini, penghasilan luar negeri dari SPDN badan hanya dikenakan pajak di negara sumber penghasilan. Lihat Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold, *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis (Second Edition)* (The Netherlands: Kluwer Law International, 2004), 372-373.

dari negara tempat penghasilan diperoleh, sistem ini disebut juga dengan sistem berdasarkan prinsip manfaat (*benefit principle*).[35]

Lebih lanjut, Mullins menjelaskan bahwa penerapan sistem pajak *territorial* tidak dapat dilepaskan dari konsep *capital import neutrality*, yaitu netralitas yang terwujud apabila semua investor di suatu negara dikenakan tarif pajak yang sama, terlepas dari besarnya tarif pajak di negara domisili mereka. Oleh karena itu, dengan diterapkannya sistem pajak *territorial*, investor asing dan lokal di suatu negara dapat bersaing dengan basis pajak yang sama. Inilah alasan mengapa penerapan sistem *territorial* dapat mendorong terjadinya investasi ke luar negeri (*outbound investment*).[36]

Sistem pajak *territorial* yang memenuhi konsep *capital import neutrality* juga dikemukakan oleh Gravele sebagai berikut:[37]

> "*in* ***territorial or source-based tax systems****, income is taxed only by the country in which it is earned. It* ***meets the standards of capital import neutrality*** *in that each firm in a location faces the same tax rate.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Sistem pajak *territorial* yang mengecualikan pengenaan pajak atas penghasilan yang bersumber dari luar negeri ini juga biasa disebut dengan sistem pembebasan.[38] Dari perspektif pajak berganda, pemajakan yang didasarkan pada sistem pajak *territorial* dikenal dengan istilah *limited tax liability.*

---

35 Berdasarkan prinsip manfaat, hak suatu negara untuk mengenakan pajak didasarkan oleh manfaat serta jasa yang disediakan yurisdiksi tersebut kepada subjek pajak. Dengan kata lain, prinsip manfaat menentukan bahwa suatu negara memiliki hak untuk mengenakan pajak kepada SPDN dan SPLN yang memperoleh manfaat dari jasa-jasa yang disediakan oleh negara tersebut. Lihat OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy – Action 1: 2015 Final Report* (Paris: OECD Publishing, 2015), 23.

36 Penyebabnya, negara yang menganut sistem pajak *territorial* tidak mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber dari luar negeri sehingga beban pajak yang ditanggung oleh investor yang melakukan investasi di luar negeri hanyalah pajak di negara sumber. Dengan ringannya beban pajak yang ditanggung jelas mendorong investor untuk melakukan investasi ke luar sebanyak-banyaknya. Pada akhirnya, sebagaimana pendapat Knoll, sistem pajak *territorial* mendukung agar perusahaan multinasional dapat bersaing dengan perusahaan asing dalam merebut pasar investasi global. Lihat Reuven S. Avi-Yonah dan Nicola Sartori, "International Taxation and Competitiveness: Introduction and Overview," *Law and Economics Working Paper* 58 (2012): 3,5.

37 Reuven S. Avi-Yonah dan Nicola Sartori, *Op.Cit*., 5.

38 Perlu diperhatikan bahwa tidak semua negara yang membebaskan pengenaan pajak atas penghasilan dari luar negeri disebabkan negara tersebut menerapkan sistem pajak *territorial*. Beberapa negara, biasanya negara *tax haven*, juga memberikan pembebasan pajak atas penghasilan yang bersumber dari luar negeri yang semata-mata ditujukan untuk menarik investasi luar masuk ke negara tersebut. Namun, pembebasan tersebut harus dikecualikan dari definisi sistem pajak *territorial* sehingga negara dengan karakteristik seperti ini tidak termasuk sebagai negara dengan sistem pajak *territorial*. Lihat Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit*.

Alasannya, hak pemajakan suatu negara dibatasi hanya atas penghasilan yang bersumber dari negara tersebut.

Adapun Lang berpendapat bahwa secara umum pemajakan dengan sistem pajak *territoral* tidak menyebabkan pajak berganda karena negara-negara yang saling bertransaksi hanya akan mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber dari masing-masing negara tersebut.[39] Bahkan, dalam beberapa literatur disebutkan bahwa salah satu cara terbaik untuk memecahkan isu pajak berganda internasional adalah dengan menerapkan sistem pajak *territorial.*[40]

D.2 Sistem Pajak *Worldwide*

Sistem pajak *worldwide* merupakan sistem pajak internasional yang diterapkan oleh banyak negara, termasuk negara-negara yang mempunyai skala ekonomi terbesar di dunia. Bahkan, Hwa See menyatakan bahwa sistem pajak *worldwide* merupakan sistem yang paling umum digunakan.[41]

Negara yang menganut sistem pajak *worldwide* akan mengenakan pajak atas seluruh penghasilan yang diterima atau diperoleh subjek pajak dalam negeri (SPDN) negara tersebut, tanpa memperhatikan apakah penghasilan tersebut bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri.[42] Dengan kata lain, apabila suatu badan merupakan SPDN dari negara yang menganut sistem pajak *worldwide*, badan tersebut akan dikenai pajak terlepas dari sumber penerimaan yang dihasilkan oleh badan tersebut.

Selain mengenakan pajak atas seluruh penghasilan yang diterima oleh SPDN, negara yang menganut sistem pajak *worldwide* juga mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima oleh subjek pajak luar negeri (SPLN) yang bersumber dari negaranya.[43] Ketentuan ini memberikan kesimpulan bahwa pada dasarnya dalam sistem pajak *worldwide* terdapat dua prinsip yang mendasari sistem ini. Prinsip pertama adalah prinsip domisili yang digunakan untuk memajaki

---

39 Michael Lang, *Introduction to the Law of Double Taxation Conventions* (Wien: Linde, 2013), 29.

40 Arnold A. Knechtle, *Basic Problems in International Fiscal Law* (The Netherlands: Kluwer, 1979), 38.

41 Wei Hwa See, *Op.Cit.*, 43.

42 Avi-Yonah, Sartori, dan Amrian menjelaskan bahwa secara teori, dalam sistem pajak *worldwide*, SPLN juga seharusnya dikenakan pajak dengan basis seluruh penghasilan yang diterima atau diperolehnya, terlepas di mana lokasi tempat penghasilan tersebut bersumber. Namun, teori ini ternyata menciptakan beberapa masalah praktis, misalnya hambatan dalam pemungutan pajak serta adanya isu mengenai pembatasan yurisdiksi pemajakan. Oleh karena itu, untuk merespons permasalahan tersebut, negara yang menganut sistem *worldwide* pada umumnya mengenakan pajak terhadap SPLN terbatas pada penghasilan yang bersumber dari negara tersebut.

43 Assaf Razin dan Joel Slemrod, *Taxation in the Global Economy* (Chicago: University of Chicago Press, 1990), 2.

penghasilan SPDN. Prinsip kedua adalah prinsip sumber yang digunakan untuk memajaki penghasilan SPLN. Penjelasan ini sebagaimana pendapat Jane G. Gravelle dalam Avi-Yonah dan Satori yang menyebutkan bahwa:[44]

> "*A worldwide system, ... imposes taxes on both residents (on their worldwide income, ...) and foreigners (on their source income)...*"

Dapat disimpulkan bahwa bagi negara yang menerapkan sistem pajak *worldwide* berlaku ketentuan sebagai berikut.

(i) Seluruh penghasilan yang diterima oleh SPDN akan dikenakan pajak tanpa memperhatikan dari mana asal penghasilan, apakah dari dalam negeri ataupun dari luar negeri; dan

(ii) Setiap penghasilan yang diterima oleh SPLN yang bersumber dari negara tersebut juga akan dikenakan pajak di negara yang bersangkutan.

Salah satu konsekuensi dari penerapan sistem pajak *worldwide* adalah penghasilan yang bersumber dari luar negeri yang diperoleh oleh SPDN akan dikenakan pajak di negara domisili ketika penghasilan tersebut diterima oleh SPDN tersebut. Kemudian, apabila atas penghasilan yang sama dikenakan pajak di negara sumber, terlepas negara sumber tersebut menerapkan sistem pajak *territorial* atau sistem pajak *worldwide*, terjadilah pajak berganda yuridis.[45] Artinya, satu penghasilan yang sama dikenai pajak lebih dari satu kali di negara yang berbeda.

Untuk meringankan beban pajak berganda yang disebabkan oleh adanya pemajakan di negara domisili dan negara sumber, negara domisili dari SPDN yang menerima penghasilan umumnya memberikan kredit pajak atas penghasilan yang telah dibayarkan di negara sumber. Dengan demikian, pajak di negara sumber dapat menjadi pengurang dalam menghitung besarnya pajak yang harus dibayar di negara domisili. Inilah yang kita kenal dengan istilah kredit pajak luar negeri (*foreign tax credit*).[46]

---

44 Reuven S. Avi-Yonah dan Nicola Sartori, *Op.Cit.*, 6.

45 Menurut Arnold, timbulnya pajak berganda dalam penerapan sistem pajak *worldwide* merupakan sesuatu yang tidak terelakkan. Alasannya, sebagian besar negara bersikeras untuk tetap mengenakan pajak atas penghasilan yang berasal atau bersumber dari negara mereka. Lihat Brian J. Arnold, *International Tax Primer (Third Edition)* (The Netherlands: Kluwer International BV, 2016), 32.

46 Charles H. Gustafson, Robert J. Peroni, dan Richard Crawford Pugh, *Taxation of International Transactions: Material, Text, and Problems (Third Edition)* (New York: Thomson West, 2006), 277.

D.2.1 Filosofi Sistem Pajak *Worldwide*

Sistem pajak *worldwide* merupakan sistem pajak yang didasari pada adanya hubungan timbal balik antara negara domisili dengan subjek pajaknya. Hubungan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: negara domisili memberikan perlindungan dan keistimewaan kepada setiap subjek pajaknya, seperti menyediakan tempat pendirian atau tempat kedudukan usaha. Oleh karena itu, sebagai timbal baliknya, setiap penghasilan yang diterima subjek pajak akan dikenai pajak di negara tersebut. Dengan kata lain, hak pemajakan negara domisili dalam sistem pajak *worldwide* merupakan bentuk kontribusi subjek pajak atas perlindungan dan keistimewaan yang diberikan oleh negara domisili. Filosofi terbentuknya sistem pajak *worldwide* ini sebagaimana dijelaskan oleh Rohatgi sebagai berikut:

> "*The reason given residence as a basis for worldwide tax is that a person is expected to* ***contribute for the privilege and the protection*** *that the country of residence provides him.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Berkebalikan dengan sistem pajak *territorial*, penerapan sistem pajak *worldwide* erat kaitannya dengan konsep *capital export neutrality,* yaitu netralitas yang terwujud ketika subjek pajak suatu negara membayar beban pajak yang sama terlepas dari sumber penghasilan mereka.[47] Alasannya, negara akan mengenakan pajak dengan beban pajak yang sama terhadap SPDN yang melakukan investasi di negaranya sendiri (*domestic investment*) maupun ketika SPDN tersebut melakukan investasi di negara lain (*foreign investment*).[48]

Dengan kata lain, dalam *capital export neutrality*, SPDN tidak diperlakukan berbeda jika melakukan aktivitas investasi di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, dengan diterapkannya sistem pajak *worldwide,* tidak terjadi distorsi yang dapat memengaruhi keputusan SPDN untuk melakukan investasi di luar negeri atau di dalam negeri.

Tercapainya *capital export neutrality* dalam penerapan sistem pajak *worldwide* juga dikemukakan oleh Gravele sebagai berikut:[49]

> **"*A worldwide system****, which imposes taxes on both residents (on their worldwide income, with an unlimited foreign tax credit) and foreigners (on their source income), would also* ***achieve capital export neutrality****, even*

47 Peter Mullins, *Op.Cit.*, 5.
48 Darussalam dan Danny Septriadi, *Op.Cit.*, 5.
49 Reuven S. Avi-Yonah dan Nicola Sartori, *Op.Cit.*, 5.

though "the distribution of taxes is different, with more tax collected by net capital importers than in a straightforward residence system."

(dengan penambahan penekanan)

Referensi

Buku

Arnold, Brian J. *International Tax Primer (Third Edition)*. The Netherlands: Kluwer International BV, 2016.

_____. *International Tax Primer, Fourth Edition*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2019.

Ault, Hugh J. dan Brian J. Arnold. *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis (Second Edition)*. The Netherlands: Kluwer Law International, 2004.

Avi-Yonah, Reuven S., Nicola Sartori, dan Omri Marian. *Global Perspectives on Income Taxation Law*. New York: Oxford University Press, Inc., 2011.

Darussalam, John Hutagaol, dan Danny Septriadi. *Konsep dan Aplikasi Perpajakan Internasional*. Jakarta: DANNY DARUSSALAM Tax Center, 2010.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora. *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2020.

Darussalam dan Danny Septriadi. "Pajak Internasional suatu Pengantar." Dalam *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Panduan, Interpretasi, dan Aplikasi Edisi Kedua*, ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan Riyhan Juli Asyir. Jakarta: Penerbit DDTC, 2023.

Doshi, Anil dan Tarunkumar G. Singhai. "Overview of DTAAs." Dalam *International Taxation, A Compendium, The Chamber of Tax Consultants, 3rd Edition*. Mumbai: CCH Wolters Kluwer, 2013.

Gustafson, Charles H., Robert J. Peroni, dan Richard Crawford Pugh. *Taxation of International Transactions: Material, Text, and Problems (Third Edition)*. New York: Thomson West, 2006.

Haslehner, Werner. "Introduction." Dalam *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions, Fifth Edition*, ed. Ekkehart Reimer dan Alexander Rust. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2022.

Holmes, Kevin. *International Tax Policy and Double Tax Treaties – An Introduction to Principles and Application, Second Revised Edition*. Online Books: IBFD, 2014.

Hongler, Peter. *International Law of Taxation*. New York: Oxford University Press, 2021.

Knechtle, Arnold A. *Basic Problems in International Fiscal Law*. The Netherlands: Kluwer, 1979.

Lang, Michael. *Introduction to the Law of Double Taxation Conventions, 3rd Edition*. Wien: Linde, 2021.

_____. *Introduction to the Law of Double Taxation Conventions*. Wien: Linde, 2013.

OECD. *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy – Action 1: 2015 Final Report.* Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)*. Paris: OECD Publishing, 2019.

Pistone, Pasquale dan Timothy J. Goodspeed. "Rethinking Tax Jurisdiction and Relief From International Double Taxation with Regard to Developing Countries." Dalam *International Tax Coordination: An Interdisciplinary Perspective on Virtues and Pitfalls*, ed. Martin Zagler. Routledge: Abingdon, 2010.

Razin, Assaf dan Joel Slemrod. *Taxation in the Global Economy.* Chicago: University of Chicago Press, 1990.

Rohatgi, Roy. *Basic International Taxation: Volume 1*. Hague: Kluwer Law Internasional, 2002.

_____. *Basic International Taxation Volume 1: Principles*. London: BNA International, 2005.

Artikel/Jurnal

Avi-Yonah, Reuven S. dan Nicola Sartori. "International Taxation and Competitiveness: Introduction and Overview." *Law and Economics Working Paper* 58 (2012).

Fleming, J. Clifton, Robert J. Peroni, dan Stephen E. Shay. "Some Perspectives From The United States on The Worldwide Taxation vs. Territorial Taxation Debate." *Journal of the Australasian Tax Teachers Association* 2008 Vol. 3 No. 2 (2008).

Kofler, Georg. "Indirect Credit versus Exemption: Double Taxation Relief for Intercompany Distributions." *Bulletin for International Taxation* Vol. 66 No.2.

Matheson, Thornton, Victoria Perry, dan Chandara Veung. "*Territorial vs. Worldwide Corporate Taxation: Implications for Developing Countries*." *IMF Working Paper* WP 13/205 (Oktober, 2013).

Mullins, Peter. "Moving to Territoriality? Implications for the United States and the Rest of the World." *IMF Working Paper* (Juni, 2006).

See, Wei Hwa. "The Territoriality Principle in the World of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative: The Cases of Hong Kong and Singapore – Part I." *Bulletin for International Taxation* (Januari, 2017).

BAB 10

KONSEP PEMAJAKAN ATAS PERSEROAN DAN ORANG PRIBADI SEBAGAI PEMEGANG SAHAMNYA[1]

"*... a corporation is recognized as a separate entity distinct from its shareholders and is therefore taxed in its own capacity (separate entity system)*."

(A. J. van den Tempel, 1970)

Subjek pajak orang pribadi (*individual*) dan badan (*corporation*) merupakan dua subjek pajak yang berbeda. Oleh karena itu, atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dari orang pribadi (*individual income*) dan perseroan (*corporation income*) tersebut dikenai pajak secara terpisah.

Pajak atas penghasilan perseroan (badan) mempunyai peranan yang sangat signifikan bagi penerimaan pajak. **Sebaliknya**, di negara-negara yang tergabung dalam Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), jumlah **penerimaan pajak atas penghasilan perseroan lebih kecil daripada pajak atas penghasilan orang pribadi**.

Berdasarkan data statistik yang dikutip dari OECD *Revenue Statistics* 2022, dapat dilihat bahwa PPh orang pribadi menjadi penyumbang utama dari total penerimaan pajak di negara-negara anggota OECD. Rata-rata total penerimaan pajak yang berasal dari PPh orang pribadi sebesar 24,1% pada tahun 2020.

Di sisi lain, penerimaan pajak yang berasal dari PPh badan baru mengalami peningkatan, setelah sebelumnya terus mengalami penurunan sejak terjadinya krisis keuangan global. Tercatat, pada tahun 2020, PPh badan menyumbang sebesar 9,0%, dari sebelumnya 8,9% pada tahun 2015, dari total penerimaan pajak di negara-negara OECD.[2]

---

1 Pembahasan dalam bab ini disadur dari Darussalam, Danny Septriadi, dan John Hutagaol, *Kapita Selekta Perpajakan* (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2007), 25-27 dan Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2020) dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

2 OECD, *Revenue Statistics 2022* (Paris: OECD Publishing, 2022), 9.

Pada dasarnya, **pajak penghasilan yang dikenakan pada tingkat perseroan juga menjadi beban pajak bagi pemilik perseroan** karena beban pajak tersebut akan mengurangi kemampuan ekonomis pemilik perseroan. Dengan demikian, pajak yang dikenakan di tingkat perseroan tersebut dipikul dan dirasakan juga oleh orang pribadi sebagai pemilik perseroan. Akan tetapi, melihat perseroan merupakan entitas yang terpisah dengan pemiliknya dan menjadi subjek pajak tersendiri maka atas penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh perseroan dapat dikenai pajak.

Dilihat dari ***legal perspective***, pemajakan terhadap perseroan dan pemegang sahamnya secara terpisah tersebut dapat dibenarkan karena secara hukum kedudukan perseroan dan pemegang saham adalah berbeda.[3] Sebagai suatu entitas yang terpisah dengan pemegang saham atau pemiliknya (*separate legal entity*), perseroan seperti layaknya manusia mempunyai hak untuk melakukan kontrak, menguasai dan menjual harta, dan dapat menuntut dan dituntut di depan pengadilan serta secara legal mempunyai umur yang tidak terbatas (*immortal*).

Alasan pembenaran yang dipakai untuk mengenakan pajak atas penghasilan perseroan menurut Ken C. Messere, seperti yang ditulis oleh Mansury, adalah karena perseroan itu mempunyai status badan hukum dengan hak-hak dan kewajiban sendiri sehingga seperti halnya orang pribadi harus juga dikenakan pajak atas penghasilannya.[4]

Alasan pembenaran lainnya, menurut Nightingale, salah satunya adalah karena perseroan tersebut memiliki hak istimewa. Hak istimewa yang dimaksud berupa tanggung jawab yang terbatas (*limited liability*) sehingga dengan hak istimewa yang dimiliki tersebut maka wajar kalau perseroan harus membayar pajak.[5]

Sebagai suatu pajak atas penghasilan dari ekuitas (*return on equity*), pajak atas perseroan (*corporation income tax*) berkaitan dengan pajak atas penghasilan orang pribadi (*individual income tax*) sebagai pemegang saham perseroan tersebut. Hal ini disebabkan karena penghasilan perseroan akan menjadi penghasilan dalam bentuk dividen bagi pemegang sahamnya.

Dengan kata lain, penghasilan perseroan merupakan salah satu dari sumber penghasilan bagi pemegang sahamnya, disamping sumber penghasilan lainnya seperti penghasilan bunga dan sewa. Oleh karena itu, pemajakan atas

---

3 Peter A. Harris, *Corporate/Shareholder Income Taxation and Allocating Taxing Rights between Countries: A Comparison of Imputation Systems* (Amsterdam: IBFD Publications, 1996), 42-43.

4 R. Mansury, *Pembahasan Mendalam Pajak atas Penghasilan* (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 2000), 16.

5 Kath Nightingale, *Taxation: Theory and Practice Third Edition* (London: Prentice Hall, 2000), 30.

penghasilan dari perseroan tidak dibedakan dengan penghasilan lainnya, misal penghasilan dari bunga.

Menurut ***economic perspective***, kedudukan pemegang saham sama dengan kedudukan investor, yaitu sama-sama sebagai *lender*. Dengan demikian, perlakuan pajak atas penghasilan yang diperoleh oleh pemegang saham dan investor harus sama.[6]

Apabila suatu penghasilan telah dikenakan pajak di tingkat perseroan dan pada saat penghasilan tersebut dibagikan sebagai dividen kepada pemegang sahamnya, atas penghasilan yang sama tersebut akan dikenakan pajak lagi di tingkat pemegang saham yang tentu akan menimbulkan pajak berganda secara ekonomis (*economic double taxation*). Pemajakan atas penghasilan yang sama tersebut tentunya akan menimbulkan **beban pajak yang berlebihan** (*overtaxation*) bagi pemegang sahamnya. Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem pemajakan yang dapat **mengeliminasi** atau paling tidak **mengurangi** dampak beban pajak yang berlebihan tersebut.

A. Sistem Pemajakan atas Perseroan Dikaitkan dengan Orang Pribadi sebagai Pemegang Sahamnya

Berbagai bentuk pemajakan atas perseroan dapat dibedakan antara yang satu dengan yang lainnya, tergantung seberapa luas bentuk-bentuk pemajakan atas perseroan tersebut **berintegrasi** dengan pajak penghasilan (PPh) orang pribadi sebagai pemilik dari perseroan tersebut. Sistem pemajakan atas perseroan dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu.

(i) **Sistem *Classical***, perseroan dipandang sebagai **entitas yang terpisah dengan pemiliknya** sehingga penghasilan perseroan dikenakan pajak tersendiri dan terpisah dari pemegang sahamnya (*classical system*);

(ii) ***Sistem Full Integration*/*Conduit***, perseroan dipandang sebagai **sarana untuk mendapatkan penghasilan** oleh orang pribadi sebagai pemiliknya sehingga penghasilan yang didapat atau diperoleh, baik dibagikan sebagai dividen maupun tidak dibagikan sebagai dividen, harus dikenai pajak kepada orang pribadi sebagai pemilik perseroan tersebut.

Selain dua sistem pemajakan di atas, terdapat bentuk lain sistem pemajakan atas perseroan yang disebut dengan ***integration of distributed profit system***, yaitu sistem yang mengintegrasi pajak perseroan dengan PPh pemegang sahamnya. Dalam praktiknya, integrasi tersebut terbatas terhadap laba yang dibagikan (*dividend*). Bentuk tersebut disebut sebagai *partial integration* atau sering disebut sebagai keringanan dividen (*dividend relief*). Sistem ini lahir dari adanya

6 Peter A. Harris, *Op.Cit.*, 49.

pandangan perlunya pemberian keringanan pajak atas timbulnya pajak berganda ekonomis dalam pemajakan penghasilan perseroan.[7] Integrasi atas keringanan dividen tersebut dapat dilakukan pada beberapa tingkat berikut.

(i) **Tingkat Perseroan** (*Corporate Level*)

Keringanan dividen pada tingkat perseroan dilakukan dengan cara mengurangkan dividen terhadap penghasilan kena pajak perseroan. Jadi, perlakuannya sama dengan perlakuan bunga (sebagai pengurang penghasilan kena pajak). Sistem tersebut disebut dengan sistem ***dividend-deduction***.

Pendekatan lainnya disebut dengan sistem ***split-rate***. Berdasarkan pendekatan ini, dividen dikenakan pajak berdasarkan tarif yang lebih rendah daripada tarif untuk laba yang tidak dibagi (*retained earning*).

Selain itu, pendekatan yang juga dapat digunakan terkait dengan keringanan dividen pada tingkat perseroan adalah sistem ***corporation tax credit***. Berdasarkan sistem ini, perusahaan menerima kredit pajak yang dihitung dengan mengacu pada dividen yang didistribusikan.

(ii) **Tingkat Pemegang Saham** (*Shareholder Level*)

Keringanan dividen di tingkat pemegang saham dapat dilakukan secara sistematis berdasarkan sistem imputasi (***imputation system***). Berdasarkan sistem ini, seluruh atau sebagian pajak perseroan ditambahkan sebagai penghasilan dividen bruto bagi pemegang saham.

Selanjutnya, atas pajak perseroan tersebut diperlakukan sebagai kredit pajak terhadap pajak yang terutang dari pemegang saham tersebut. Oleh karenanya, sistem imputasi dikenal juga dengan istilah sistem kredit pajak. Penjelasan mengenai sistem imputasi sebagaimana dijabarkan oleh RR Officer sebagai berikut.[8]

> "*Under an imputation tax system,* ***credit is given to shareholders for the company tax implicitly levied on their dividend receipts****, i.e. dividends are paid after company tax has been levied which implies that the dividends have been taxed at the company level*."
>
> (dengan penambahan penekanan)

Sistem imputasi dapat dilakukan dengan cara sepenuhnya (***full imputation***) atau dengan cara sebagian (***partial imputation***). Alternatif lainnya, keringanan dividen dapat diberikan dengan cara mengecualikan

---

7 Peter A. Harris, *Corporate Tax Law: Structure, Policy and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 251-252.

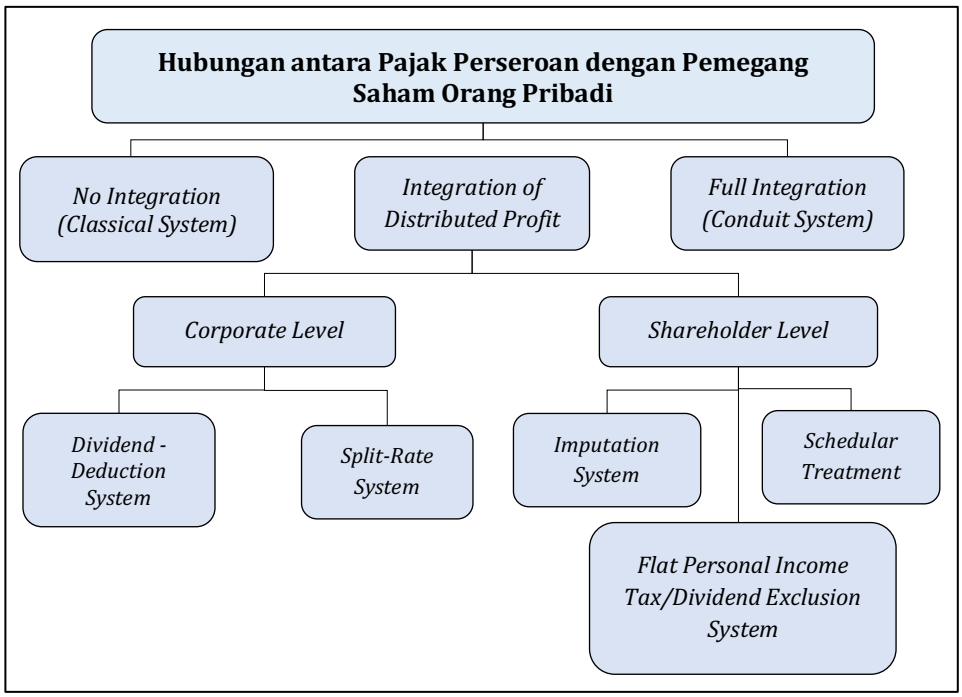
8 R.R Officer, "The Cost of Capital of a Company under an Imputation Tax System," *Accounting and Finance Journal, University of Melbourne* (Mei, 1994): 2.

dividen sebagai penghasilan kena pajak pemegang saham. Cara ini disebut sebagai sistem ***dividend exclusion***.

Selain sistem imputasi dan *dividend exclusion*, dalam perkembangannya, berdasarkan tulisan dari Sijbren Cnossen yang berjudul "*What Kind of Corporation Tax*" dalam Cendric Sandford, *Key Issues in Tax Reform*, terdapat sistem pengenaan pajak yang berdasarkan ***schedular treatment system***.[9]

Secara rinci, skema hubungan antara pemajakan atas perseroan dengan orang pribadi sebagai pemegang sahamnya dapat digambarkan melalui Gambar 10.1 berikut ini.

Gambar 10.1 Hubungan antara Pemajakan atas Perseroan dengan Orang Pribadi sebagai Pemegang Sahamnya



Sumber: diolah dari Sijbren Cnossen, "What Kind of Corporation Tax Regime?" *Cesifo Working Paper* No. 5108 (Desember, 2014): 6 dan Peter Harris, *Structure, Policy and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap tentang bentuk-bentuk pemajakan atas perseroan, berikut penjelasan dari masing-masing hubungan antara

[9] Sijbren Cnossen, "What Kind of Corporation Tax Regime?" *Cesifo Working Paper* No. 5108 (Desember, 2014): 13.

pemajakan atas perseroan dengan orang pribadi sebagai pemegang sahamnya serta ilustrasi perhitungannya.

A.1 Sistem Klasikal (*Classical System*)

Dalam sistem klasikal, penghasilan yang bersumber dari perseroan (*corporate source income*) dikenakan pajak dua kali, yaitu pada tingkat perseroan dan pada tingkat pemegang saham (saat dibagikan sebagai dividen).[10] Lebih lanjut, Bond dan Chennels menjelaskan bahwa dalam sistem klasikal tidak ada keringanan yang diberikan terkait pajak yang telah dibayar di tingkat perseroan.[11]

Akibatnya, terjadi pemajakan berganda yang disebut dengan istilah *economic double taxation of dividend*, yaitu dua subjek pajak yang berbeda dikenakan pajak atas penghasilan yang sama. Terminologi *economic double taxation* **berbeda** dengan *juridical double taxation*, yaitu subjek pajak yang sama dikenakan pajak oleh dua negara atas penghasilan yang sama.

Dalam sistem klasikal, dividen akan dikenai pajak secara lebih besar (*overtaxed*) dibandingkan dengan penghasilan modal lainnya (misal, bunga). Berikut ilustrasi penerapan sistem klasikal untuk mengetahui berapa kombinasi beban pajak yang ditanggung perseroan dan orang pribadi pemegang saham.

Laba sebelum pajak dari suatu perseroan adalah sebesar 6.000 dengan tarif PPh sebesar 25%. Laba setelah pajak dibagikan seluruhnya sebagai dividen. Diasumsikan tarif PPh untuk orang pribadi adalah sebesar:

(i) 20% (lebih rendah dari tarif pajak perseroan); atau

(ii) 40% (lebih tinggi dari tarif pajak perseroan).

Kombinasi beban pajak dalam sistem klasikal dapat dihitung sebagai berikut.

---

10 Sijbren Cnossen, "Corporation Taxes in the European Union: Slowly Moving Toward Comprehensive Business Income Taxation?" *International Tax Public Finance* (Agustus, 2017): 5. Lihat juga Peter A. Harris, *Corporate/Shareholder Income Taxation and Allocating Taxing Rights between Countries: A Comparison of Imputation Systems* (Amsterdam: IBFD Publications, 1996), 60.

11 Stephen Bond dan Lucy Chennells, "Corporate Income Taxes and Investment: A Comparative Study," *The Institute for Fiscal Studies* (Februari, 2000): 3-4.

Tabel 10.1 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Klasikal

A.	**Tingkat perseroan:**			
	1. Laba perseroan		6.000	
	2. PPh 25% (1x2)		1.500	
B.	**Tingkat pemegang saham orang pribadi:**			
	3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
	4. Dividen (1-2)	4.500		4.500
	5. PPh (3x4)	900		1.800
C.	**Kombinasi beban PPh:**			
	6. Total PPh (2+5)	2.400		3.300
	7. Tarif pajak efektif (6:1)	40%		55%
	8. *Overtaxation* {(7-3):3}	100%		37,5%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Dari angka-angka seperti tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa laba usaha sebesar 6.000 dikenakan pajak di tingkat perseroan sebesar 1.500. Laba usaha setelah pajak yang dibagikan sebagai dividen sebesar 4.500 akan dikenakan pajak lagi pada tingkat pemegang saham sebesar 900 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 1.800 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%).

Kombinasi pajak perseroan dan orang pribadi adalah sebesar 2.400 (untuk golongan tarif 20%) atau 3.300 (golongan tarif 40%). Apabila total PPh tersebut dibandingkan dengan laba usaha yang berjumlah 6.000 (*corporate source income*), tarif efektif dari PPh adalah sebesar 40% (golongan tarif 20%) atau 55% (golongan tarif 40%). Apabila tarif pajak efektif tersebut dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham, penghasilan dividen akan dikenakan pajak secara berlebih (*overtaxation*) sebesar 100% (golongan tarif 20%) atau 37,5% (golongan tarif 40%).

Apabila seluruh laba tidak dibagikan sebagai dividen, tarif pajak efektif bagi masing-masing pemegang saham (baik untuk golongan tarif 20% maupun 40%) adalah sebesar 25% (1.500/6.000x100%). Dengan demikian, apabila tarif pajak efektif sebesar 25% tersebut dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 20%), penghasilan dividen mengalami *overtaxation* sebesar 25% {(25%-20%):20%}. Akan tetapi, apabila dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 40%) terdapat *undertaxation* sebesar 37,5% {(40%-25%):40%}.

Menurut Sijbren Cnossen, terdapat beberapa distorsi ekonomis yang ditimbulkan dari sistem klasikal, yaitu.[12]

[12] Sijbren Cnossen, "What Kind of Corporation Tax?" dalam *Key Issues in Tax Reform,* ed. Cendric Sandford, *et al* (Bath: Fiscal Publications, 1993).

(i) Pemajakan ganda atas dividen mendorong perseroan untuk **menanam kembali laba** dan **tidak membagikan dividen**. Pemegang saham lebih suka memperoleh *capital gain* dari sahamnya daripada memperoleh dividen apalagi terdapat perbedaan pemajakan atas *capital gain* dan dividen.

(ii) Perbedaan pemajakan antara bunga dan dividen mendorong perseroan untuk melakukan **pembiayaan dengan utang** daripada menggunakan modal. Akibatnya, mendorong perseroan untuk melaksanakan '*thin capitalization*' atau '*high leverage*'. Hal ini akan mengakibatkan risiko bagi perseroan (terutama bila terdapat utang luar negeri dan ada gejolak nilai tukar).

(iii) Distorsi terhadap bentuk badan usaha. Dari sisi pajak, pengusaha lebih suka memilih **bentuk usaha selain perseroan** (misalnya, firma, persekutuan, atau perusahaan orang pribadi) yang tidak mengakibatkan "*economic double taxation of dividend*". Konsekuensinya, tentu akan mengakibatkan distorsi alokasi sumber daya yang paling efisien.

(iv) Perusahaan perseorangan akan memperoleh '*tax induced preference*' daripada perseroan. Hal ini mengakibatkan '*welfare losses*' di masyarakat.

Kekurangan dari sistem klasikal juga diungkapkan oleh Harberger sebagaimana dikutip oleh Kari dan Ylä-Liedenpohja sebagai berikut.[13]

> "*Classical corporation tax regards corporations and their owners as separate tax entities and therefore double-taxes their income, first the corporation and then the owners, on dividends and realized capital gains. Such a tax system* ***discriminates against the incorporation of business ideas, restrains the supply of equity finance necessary for their economic utilisation, reallocates resources from the corporate sector to the unincorporated one and thus causes an efficiency loss to the whole economy.***"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Walaupun sistem klasikal banyak menimbulkan distorsi ekonomi, dari sudut pandang penerimaan, sistem klasikal ini akan memberikan penerimaan yang cukup besar.

A.2 Sistem Integrasi Penuh (*Full Integration*)

Distorsi ekonomi yang ditimbulkan dalam sistem klasikal tidak akan terjadi apabila pajak atas perseroan diintegrasikan secara keseluruhan terhadap PPh

[13] Seppo Kari dan Jouko Ylä-Liedenpohja, "Classical Corporation Tax as a Global Means of Tax Harmonization," *CESifo Working Paper* No. 665 (1) (Februari, 2012): 1.

orang pribadi sebagai pemegang sahamnya. Dengan demikian, perseroan hanya merupakan sarana (*pass-through* atau *conduit*) untuk mendapatkan penghasilan bagi pemegang sahamnya. Dalam sistem integrasi penuh ini, tidak relevan lagi untuk mempertentangkan antara laba yang dibagi dan laba yang ditahan karena semua laba usaha akan dikenakan pajak secara penuh di tingkat pemegang saham.[14]

Adapun pajak atas perseroan dianggap sebagai pajak yang dipungut di muka yang nantinya akan dikreditkan di tingkat pemegang saham. Dalam praktiknya, tidak ada satu pun negara di dunia ini yang menerapkan sistem integrasi penuh.[15]

Tidak diterapkannya sistem integrasi penuh disebabkan karena sistem integrasi ini cukup rumit untuk dilaksanakan, yaitu bagaimana cara mengalokasikan beban pajak (terutama beban pajak atas laba yang tidak dibagi) yang dikenakan pada tingkat perseroan kepada pemegang saham orang pribadi. Kesulitan lainnya adalah alokasi laba dan pajak atas perseroan yang disebabkan karena saham-saham perseroan sering berpindah tangan, khususnya perseroan-perseroan yang menjual sahamnya di pasar modal.[16]

Sistem integrasi penuh adalah salah satu sistem pajak yang sejalan dengan Konsep SHS yang dirumuskan oleh Schanz, Haig, dan Simon.[17] Alasannya, karena seluruh penghasilan (baik yang dibagi atau belum dibagi) yang didapat atau diperoleh dari sumber perseroan tersebut akan dikenakan pajak di tingkat orang pribadi sebagai pemegang saham perseroan dengan struktur tarif pajak yang sama.

Sementara itu, pajak yang dibayar pada tingkat perseroan seluruhnya dikreditkan dari pajak yang harus dibayar oleh orang pribadi sebagai pemegang saham perseroan tersebut. Dengan demikian, berdasarkan sistem integrasi penuh ini, laba usaha dari suatu perseroan (*corporate source income*) tidak dibedakan dengan penghasilan modal (*capital income*), seperti bunga dan sewa atau penghasilan dari pekerjaan (*labour income*), seperti gaji dan upah.

Sebagai ilustrasi, dengan menggunakan contoh sebagaimana dalam Tabel 10.1 di atas, kombinasi beban pajak dalam sistem integrasi penuh ini dihitung sebagai berikut.

---

14 Sijbren Cnossen, "Corporation Taxes in the European Union: Slowly Moving Toward Comprehensive Business Income Taxation?" *Int Tax Public Finance* (Agustus, 2017): 5-7.
15 R. Mansury, *Op.Cit.*, 20.
16 *Ibid*, 21.
17 Sjibren Cnossen. "What Kind of Corporation Tax Regime?" *Cesifo Working Paper No. 5108* (Desember, 2014): 9.

Tabel 10.2 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Integrasi Penuh

A.	**Tingkat perseroan:**			
	1. Laba perseroan		6.000	
	2. PPh 25% (1x2)		1.500	
B.	**Tingkat pemegang saham:**			
	3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
	4. Laba perseroan (1)	6.000		6.000
	5. PPh (3x4)	1.200		2.400
	6. PPh yang telah dipungut (2)	1.500		1.500
	7. PPh neto (3x4)	(300)		900
C.	**Kombinasi beban PPh:**			
	8. Total PPh (5 atau 2+7)	1.200		2.400
	9. Tarif pajak efektif (8:1)	20%		40%
	10. *Overtaxation* {(9-3):3}	0%		0%
	11. *Tax relief* {(*classical overtaxation*-10): *classical overtaxation*)}	100%		100%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Berdasarkan kombinasi perhitungan di atas, dapat dijelaskan bahwa laba perseroan sebesar 6.000 tersebut dialokasikan dan dikenakan pajak pada tingkat pemegang saham sebesar 1.200 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 2.400 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%). Akan tetapi, pajak yang dikenakan pada tingkat perseroan yang jumlahnya sebesar 1.500 dapat dikreditkan pada pemegang sahamnya. Dengan demikian, untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20% akan mengalami kelebihan membayar pajak sebesar 300 dan pada golongan tarif 40% akan mengalami kekurangan bayar pajak sebesar 900.

Kombinasi pajak perseroan dan orang pribadi adalah sebesar 1.200 (golongan tarif 20%) atau 2.400 (golongan tarif 40%). Apabila total PPh tersebut dibandingkan dengan laba usaha yang berjumlah 6.000 (*corporate source income*), tarif efektif PPh adalah sebesar 20% (golongan tarif 20%) atau 40% (golongan tarif 40%). Dengan demikian, tarif pajak efektif sama dengan tarif pajak orang pribadi. Tarif pajak efektif tersebut jika dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham maka tidak terdapat *overtaxation* maupun *undertaxation*.

A.3 Sistem Integrasi Pajak Perseroan terhadap Laba yang Dibagikan (*Integration of Distributed Profit*)

Sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 10.1, integrasi atas keringanan dividen dalam sistem ini memiliki beberapa bentuk. Berikut adalah penjelasan lebih lanjut atas masing-masing bentuk integrasi keringanan dividen tersebut.

A.3.1 Sistem Dividen Pengurang (*Dividend-Deduction System*)

Dalam sistem dividen pengurang ini, pajak berganda ekonomis yang ditimbulkan oleh sistem klasikal diberikan keringanan dengan cara mengurangkan jumlah dividen yang akan dibagi terhadap laba kena pajak perseroan. Mengenai seberapa besar pengurang yang akan diberikan tergantung pada masing-masing negara. Adapun pengurangan yang diberikan berkisar antara 10%-100%. Sistem dividen pengurang ini memberikan perlakuan yang sama antara bunga dan dividen, yaitu sama-sama bisa sebagai pengurang penghasilan kena pajak sehingga dapat menghapus atau mengurangi *economic double taxation*.

Sebagai ilustrasi, dengan menggunakan contoh sebagaimana dalam Tabel 10.1 di atas dan diasumsikan dividen pengurang yang diberikan adalah sebesar 50%, kombinasi beban pajak dalam sistem dividen pengurang dapat dilihat pada Tabel 10.3.

Berdasarkan perhitungan pada Tabel 10.3, dapat dijelaskan bahwa di tingkat perseroan, dividen diperlakukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Dengan adanya pengurang tersebut, laba kena pajak menjadi 3.000 dan PPh yang terutang menjadi 750. Dengan demikian, penghasilan dividen adalah sebesar 5.250 dan dikenakan pajak pada tingkat pemegang saham sebesar 1.050 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 2.100 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%).

Kombinasi pajak perseroan dan orang pribadi adalah sebesar 1.800 (golongan tarif 20%) atau 2.850 (golongan tarif 40%). Apabila total PPh tersebut dibandingkan dengan laba usaha yang berjumlah 6.000 (*corporate source income*), tarif pajak efektifnya adalah sebesar 30% (golongan tarif 20%) atau 47,5% (golongan tarif 40%).

Tabel 10.3 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Dividen Pengurang

A. Tingkat perseroan:			
1. Laba perseroan		6.000	
2. Dividen pengurang (50%x1)		3.000	
3. Laba setelah dividen pengurang (1-2)		3.000	
4. PPh 25% (3x4)		750	
B. Tingkat pemegang saham:			
5. Tarif PPh	**20%**		**40%**
6. Penghasilan dividen (1-4)	5.250		5.250
7. PPh (5x6)	1.050		2.100
C. Kombinasi beban PPh:			
8. Total PPh (4+7)	1.800		2.850
9. Tarif pajak efektif (8:1)	30%		47,5%
10. *Overtaxation* {(9-5):5}	50%		18,75%

11. *Tax relief* {(*classical overtaxation*-10): *classical overtaxation*)}	50%		50%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Tarif pajak efektif sebesar 30% tersebut dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 20%), penghasilan dividen mengalami *overtaxation* sebesar 50% {(30%-20%):20%}. Demikian pula untuk tarif pajak efektif sebesar 47,5% dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 40%) terdapat *overtaxation* sebesar 18,75% {(47,5%-40%):40%}.

Sistem dividen pengurang merupakan sistem pemajakan perseroan yang pertama kali diterapkan oleh United Kingdom (UK) pada tahun 1799.[18] Kemudian, di akhir tahun 1960-an, sistem ini mulai diadopsi oleh negara-negara lainnya, seperti Swedia, Finlandia, dan Norwegia yang berlangsung hingga tahun 1990-an. Namun, saat ini tidak terdapat contoh utama penggunaan sistem dividen pengurang karena kebanyakan negara secara khusus menetapkan bahwa dividen tidak dapat menjadi pengurang penghasilan, kecuali terdapat kondisi tertentu yang menyebabkan hal sebaliknya.[19]

A.3.2 Sistem Pisah Tarif (*Split-Rate System*)

Sistem pisah tarif memberlakukan dua macam tarif pajak, yaitu tarif pajak untuk laba yang tidak dibagi (*retained*) dan tarif pajak untuk laba yang dibagi (*dividend*). Pada umumnya, tarif pajak untuk laba yang tidak dibagi lebih besar daripada tarif pajak untuk laba yang dibagi.

Berikut ilustrasi kombinasi beban pajak dalam sistem pisah tarif dengan menggunakan contoh pada Tabel 10.1 di atas. Diasumsikan bahwa laba perseroan yang dibagikan sebagai dividen dikenakan pajak yang lebih rendah daripada laba yang tidak dibagi. Misal, dividen dikenakan pajak dengan tarif 15% dan laba yang tidak dibagi dikenakan pajak dengan tarif 25%.

Tabel 10.4 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Pisah Tarif

A. Tingkat perseroan:			
1. Laba perseroan		6.000	
2. PPh 15% (1x2)		900	
B. Tingkat pemegang saham:			
3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
4. Penghasilan dividen (1-2)	5.100		5.100

[18] Peter A. Harris, *Corporate Tax Law: Structure, Policy and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 264.

[19] *Ibid*.

	5. PPh (5x6)	1.020		2.040
C.	**Kombinasi beban PPh:**			
	6. Total PPh (2+5)	1.920		2.940
	7. Tarif pajak efektif (6:1)	32%		49%
	8. *Overtaxation* {(7-3):3}	60%		22,5%
	9. *Tax relief* {(*classical overtaxation* -10): *classical overtaxation*)}	50%		50%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Apabila tidak terdapat pembagian dividen, PPh pada tingkat perseroan dikenakan pajak berdasarkan tarif 25%. Permasalahan akan timbul apabila kemudian terdapat pembagian dividen, bagaimana dengan perlakuan terhadap pajak yang telah dibayar sebesar 25% tersebut? Apakah dapat direstitusi? Oleh karena dividen yang dibagikan kepada pemegang saham juga akan dikenakan pajak berdasarkan tarif yang lebih rendah, yaitu sebesar 15%, pembayaran pajak sebesar 25% tersebut dapat diperhitungkan kembali dengan utang pajak yang sebenarnya (15%). Jerman merupakan negara yang pernah menerapkan sistem pisah tarif mulai dari tahun 1953 sampai 2000.[20] Namun, saat ini tidak ada lagi negara anggota OECD yang menerapkan sistem ini.

A.3.3 Sistem Imputasi (*Imputation System*)

Sistem imputasi ini disebut juga sebagai sistem kredit pajak karena dalam cara penghitungannya mengkreditkan pajak perseroan terhadap PPh pemegang saham dan bersamaan dengan itu pemegang saham harus meng '*gross-up*' penghasilan kena pajaknya dengan laba kena pajak perseroan secara proporsional.[21] Sistem imputasi dapat dilakukan dengan cara sepenuhnya (*full imputation*) atau dengan cara sebagian (*partial imputation*).

Sistem imputasi sepenuhnya menghitung seluruh pajak perseroan untuk ditambahkan sebagai penghasilan dividen bruto pemegang saham dan lantas mengurangkan lagi sebagai kredit pajak terhadap pajak yang terutang dari pemegang saham. Sementara itu, sistem imputasi sebagian menghitung sebagian pajak perseroan untuk ditambahkan sebagai penghasilan dividen bruto pemegang saham dan lantas mengurangkan lagi sebagai kredit pajak terhadap pajak yang terutang dari pemegang saham.

20 Dari tahun 1977 sampai 2000, sistem pisah tarif di Jerman diterapkan bersamaan dengan sistem imputasi penuh. Lihat Peter A. Harris, *Corporate Tax Law: Structure, Policy and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 270.

21 Helena Blažic dan Dženeta Bacagic, "Dividend Taxation: The Comparative Analysis with Emphasis on Slovenia and Croatia," *Paper Uprava, letnik* III, 1/2005 (2005): 86.

Tabel 10.5 di bawah mengilustrasikan kombinasi beban pajak dalam sistem imputasi dengan menggunakan contoh pada Tabel 10.1 di atas dan dengan asumsi imputasi pajak yang diberikan adalah sebesar 20%.

Tabel 10.5 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Imputasi

A. Tingkat perseroan:			
1. Laba perseroan		6.000	
2. PPh 25% (1x2)		1.500	
B. Tingkat pemegang saham:			
3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
4. Dividen neto (1-2)	4.500		4.500
5. Imputasi PPh (20%x4)	900		900
6. Dividen bruto (4+5)	5.400		5.400
7. PPh (3x6)	1.080		2.160
8. Kredit pajak (5)	900		900
9. PPh neto (7-8)	180		1.260
C. Kombinasi beban PPh:			
10. Total PPh (2+9)	1.680		2.760
11. Tarif pajak efektif (10:1)	28%		46%
12. *Overtaxation* {(11-3):3}	40%		15%
13. *Tax relief* {(*classical overtaxation* -12): *classical overtaxation*)}	60%		60%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Penerapan sistem imputasi dengan cara sebagian sebagaimana terdapat dalam Tabel 10.5 di atas menyebabkan jumlah PPh neto di tingkat pemegang saham menjadi lebih kecil dibandingkan dengan sistem penerapan sistem integrasi lainnya. Dengan imputasi pajak sebesar 20%, jumlah PPh atas dividen yang dikenakan di tingkat pemegang saham adalah sebesar 180 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 1.260 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%).

Kemudian, berdasarkan perhitungan pada Tabel 10.5, kombinasi pajak perseroan dan orang pribadi adalah sebesar 1.680 (golongan tarif 20%) atau 2.760 (golongan tarif 40%). Apabila total PPh tersebut dibandingkan dengan laba usaha yang berjumlah 6.000 (*corporate source income*), tarif pajak efektifnya adalah sebesar 28% (golongan tarif 20%) atau 46% (golongan tarif 40%).

Sistem imputasi banyak digunakan pada tahun 1990-an, khususnya di negara-negara Eropa. Namun, adanya permasalahan dalam *European Union* (EU) yang menganggap sistem ini memberikan dampak diskriminasi, menyebabkan negara-negara yang semula menganut sistem ini perlahan melakukan perubahan.

A.3.4 Sistem *Schedular Treatment*

Dalam *schedular treatment*, dividen yang diterima akan dikenakan pajak di tingkat pemegang saham dan kemudian atas dividen tersebut diberikan kredit pajak dengan tarif yang berbeda. Sebagai ilustrasi, dengan menggunakan contoh pada Tabel 10.1 di atas serta dengan asumsi bahwa atas dividen yang diterima diberikan kredit pajak sebesar 15%, kombinasi beban pajak dalam sistem *schedular treatment* dihitung dengan cara sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 10.6.

Berdasarkan perhitungan dalam Tabel 10.6, dapat dijelaskan bahwa dalam menghitung besarnya PPh atas dividen di tingkat pemegang saham, akan diberlakukan kredit pajak yang besarnya dihitung dengan tarif khusus yang berbeda dengan tarif PPh untuk orang pribadi. Dalam Tabel 10.6 adalah sebesar 15%. Kemudian, kredit pajak tersebut akan menjadi pengurang jumlah PPh di tingkat pemegang saham.

Dalam kasus ini, jumlah seluruh dividen yang didistribusikan kepada pemegang saham adalah sebesar 4.500. Dengan demikian, jumlah PPh bruto atas dividen pada tingkat pemegang saham adalah sebesar 900 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 1.800 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%).

Tabel 10.6 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem *Schedular Treatment*

A.	**Tingkat perseroan:**			
	1. Laba perseroan		6.000	
	2. PPh 25% (1x2)		1.500	
B.	**Tingkat pemegang saham:**			
	3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
	4. Jumlah seluruh dividen (1-2)	4.500		4.500
	5. PPh bruto (3x4)	900		1.800
	6. Kredit pajak (15%x4)	675		675
	7. PPh neto (5-6)	225		1.125
C.	**Kombinasi beban PPh:**			
	8. Total PPh (2+7)	1.725		2.625
	9. Tarif pajak efektif (8:1)	28,75%		43,75%
	10. *Overtaxation* {(9-3):3}	43,75%		9,375%
	11. *Tax relief* {(*classical overtaxation*-10):*classical overtaxation*)}	56,25%		75%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Kredit pajak dihitung sebesar 15% dari jumlah keseluruhan dividen. Dengan demikian, jumlah kredit pajak, baik untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20% dan 40%, adalah sebesar 675. Selanjutnya, kredit pajak ini dikurangkan dengan PPh bruto sehingga diperoleh jumlah PPh neto di tingkat

pemegang saham, yaitu sebesar 225 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 20%) atau sebesar 1.125 (untuk golongan tarif pajak orang pribadi sebesar 40%).

Kombinasi pajak perseroan dan orang pribadi adalah sebesar 1.725 (golongan tarif 20%) atau 2.625 (golongan tarif 40%). Apabila total PPh tersebut dibandingkan dengan laba usaha yang berjumlah 6.000 (*corporate source income*), tarif pajak efektifnya adalah sebesar 28,75% (golongan tarif 20%) atau 43,75% (golongan tarif 40%).

Tarif pajak efektif sebesar 28,75% tersebut dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 20%), penghasilan dividen mengalami *overtaxation* sebesar 43,75% {(28,75%-20%):20%}. Demikian pula untuk tarif pajak efektif sebesar 43,75% dibandingkan dengan tarif pajak orang pribadi sebagai pemegang saham (golongan tarif 40%) terdapat *overtaxation* sebesar 9,375% {(43,75%-40%):40%}.

A.3.5 Sistem Pengecualian Dividen (*Dividend-Exclusion System*)

Dalam sistem pengecualian dividen, penghasilan dividen dikecualikan sepenuhnya atau sebagian dari pemajakan pada tingkat pemegang saham. Untuk mengurangi adanya *economic double taxation of dividend*, apabila pemegang saham adalah suatu perseroan, sistem pengecualian dividen ini dapat dipertimbangkan sehingga *inter-company dividend* tidak dikenakan pajak. Dengan demikian, dividen baru akan dikenakan pajak apabila dibagi kepada pemegang saham orang pribadi.

Dalam sejarahnya, sistem pengecualian dividen banyak diterapkan ketika negara-negara pertama kali mengenakan PPh. Contohnya, pada awal-awal tahun diterapkannya PPh di Austria, Italia, Jerman, India, dan Australia. Hal inilah yang menjadi latar belakang begitu sederhananya penerapan dari sistem pengecualian dividen. Dalam sistem pajak modern saat ini, sistem pengecualian dividen pada umumnya diterapkan dalam pemajakan *inter-company dividend.*[22]

Sebagai ilustrasi, dengan menggunakan contoh pada Tabel 10.1 di atas, diberikan pengecualian dividen sebesar 50%. Kombinasi beban pajak dalam sistem pengecualian dividen dapat diperhitungkan melalui Tabel 10.7.

[22] Peter A. Harris, *Corporate Tax Law: Structure, Policy and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 278.

Tabel 10.7 Kombinasi Beban Pajak dalam Sistem Pengecualian Dividen

A.	**Tingkat perseroan:**			
	1. Laba perseroan		6.000	
	2. PPh 25% (1x2)		1.500	
B.	**Tingkat pemegang saham:**			
	3. Tarif PPh	**20%**		**40%**
	4. Jumlah seluruh dividen (1-2)	4.500		4.500
	5. Dividen yang dikecualikan (50%x4)	2.250		2.250
	6. Dividen kena pajak (4-5)	2.250		2.250
	7. PPh neto (3x6)	450		900
C.	**Kombinasi beban PPh:**			
	8. Total PPh (2+7)	1.950		2.400
	9. Tarif pajak efektif (8:1)	32,5%		40%
	10. *Overtaxation* {(9-3):3}	62,5%		-
	11. *Tax relief* {(*classical overtaxation*-10):*classical overtaxation*)}	37,5%		100%

Sumber: diolah oleh Penulis.

Berdasarkan contoh yang dijelaskan dalam Tabel 10.7, dapat dilihat bahwa sistem pengecualian dividen mengurangi atau menghilangkan dasar pengenaan pajak (DPP) pada tingkat pemegang saham, bukan pada tingkat perseroan. Dalam kasus semua dividen dikecualikan dari penghasilan kena pajak, tidak terdapat lagi pemajakan di tingkat pemegang saham. Sistem pengecualian dividen dianggap sebagai sistem yang paling sederhana terkait dengan pemberian keringanan dividen.

Referensi

Buku

A. Harris, Peter. *Corporate/Shareholder Income Taxation and Allocating Taxing Rights between Countries: A Comparison of Imputation Systems*. Amsterdam: IBFD Publications, 1996.

_____. *Corporate Tax Law: Structure, Policy and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Cnossen, Sijbren. "What Kind of Corporation Tax?" Dalam *Key Issues in Tax Reform*, ed. Cendric Sandford, *et al*. Bath: Fiscal Publications, 1993.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora. *Konsep dan Aplikasi Pajak Penghasilan*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2020.

Darussalam, Danny Septriadi, dan John Hutagaol. *Kapita Selekta Perpajakan*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2007.

Harris, Peter. *Structure, Policy and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Mansury, R. *Pembahasan Mendalam Pajak atas Penghasilan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 2000.

Nightingale, Kath. *Taxation: Theory and Practice Third Edition*. London: Prentice Hall, 2000.

OECD. *Revenue Statistics 2022*. Paris: OECD Publishing, 2022.

Artikel/Jurnal

Blažic, Helena dan Dženeta Bacagic. "Dividend Taxation: The Comparative Analysis with Emphasis on Slovenia and Croatia." *Paper Uprava, letnik* III, 1/2005 (2005).

Bond, Stephen dan Lucy Chennells. "Corporate Income Taxes and Investment: A Comparative Study." *The Institute for Fiscal Studies* (Februari, 2000).

Cnossen, Sijbren. "What Kind of Corporation Tax Regime?" *Cesifo Working Paper* No. 5108 (Desember, 2014).

_____. "Corporation Taxes in the European Union: Slowly Moving Toward Comprehensive Business Income Taxation?" *International Tax Public Finance* (Agustus, 2017).

Kari, Seppo dan Jouko Ylä-Liedenpohja. "Classical Corporation Tax as a Global Means of Tax Harmonization." *CESifo Working Paper* No. 665 (1) (Februari, 2012).

R.R Officer. "The Cost of Capital of a Company under an Imputation Tax System." *Accounting and Finance Journal, University of Melbourne* (Mei, 1994).

BAB 11

KONSEP PAJAK PERTAMBAHAN NILAI[1]

"The Value-Added Tax, a sales tax that applies at every level of business transactions, is an easy tax for governments to collect, and a hard tax to evade."

(T.R. Reid, 2017)

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan bentuk **pemajakan atas konsumsi** barang dan jasa yang **bersifat umum**, yang dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi dan distribusi.[2] Selain itu, dari tata cara pemungutannya, PPN digolongkan sebagai **jenis pajak tidak langsung** karena pihak yang memikul beban PPN dan pihak yang bertanggung jawab untuk memungut serta menyetorkan PPN ke kas negara merupakan dua pihak yang berbeda. **Pemikul beban PPN** adalah **konsumen akhir**, sedangkan **pihak yang bertanggung jawab untuk memungut** dan **menyetorkan PPN** ke kas negara adalah **penjual** atau pihak yang menyerahkan barang dan/atau jasa.

Dalam perspektif sejarah, PPN merupakan inovasi fiskal dan jenis pajak yang relatif baru serta dianggap sebagai bentuk pemajakan yang modern.[3] Bahkan, Sijbern Cnossen mengklaim bahwa pengenalan PPN secara universal merupakan peristiwa terpenting dalam evolusi pajak yang terjadi pada paruh terakhir di abad ke-20.[4]

Sebelum diterapkannya PPN, pengenaan pajak atas konsumsi sebagai jenis pajak tidak langsung hanya dilakukan terbatas pada produk-produk tertentu. Misalnya, pengenaan cukai atas alkohol dan tembakau. Selain cukai, dikenal juga jenis pajak tidak langsung lainnya, yaitu Pajak Penjualan dan Pajak Peredaran. Namun, distorsi yang diakibatkan oleh Pajak Penjualan dan Pajak Peredaran

---

1 Pembahasan dalam bab ini disadur dari Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2018) dengan pembaruan, penambahan, dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

2 Ben Terra, "Sales Taxation: The Case of Value added Tax in the European Community," dalam *Series on International Taxation No. 8* (Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988): 5.

3 Liam Ebrill, *et al*., *The Modern VAT* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2001), 4.

4 Kathryn James, *The Rise of Value-Added Tax* (New York: Cambridge University Press, 2015), 5.

karena adanya *cascading effect*[5] dari penerapan kedua jenis pajak tersebut serta ditambah dengan adanya tuntutan peningkatan penerimaan memberikan dorongan bagi pemerintah untuk mencari alternatif bentuk pajak lainnya.[6]

Gagasan dasar mengenai PPN pertama kali muncul dari seorang pengusaha Jerman bernama Dr. Wilhelm von Siemens yang menyadari adanya masalah yang ditimbulkan dari penerapan Pajak Peredaran. Pada tahun 1920-an, melalui tulisannya, von Siemens kemudian mengembangkan gagasannya tersebut, yang ia namakan "perbaikan Pajak Peredaran" atau "penyempurnaan Pajak Peredaran".[7]

Selain von Siemens, konsep awal dari PPN juga dicetuskan oleh Thomas S. Adams pada tahun 1921 di Amerika Serikat. Konsep yang dijelaskan oleh Adams pada saat itu adalah mengenai cara pengkreditan pajak masukan atas pajak keluaran sebagai upaya untuk menghindari terjadinya *cascading effect.* Konsep ini yang sekarang kita kenal dengan metode pengkreditan pajak masukan terhadap pajak keluaran (*invoice-credit method*).[8]

Gagasan serta konsep yang muncul di tahun 1920-an tersebut akhirnya membentuk kesimpulan bahwa pajak yang merupakan "perbaikan Pajak Peredaran" adalah pajak yang dikenakan pada setiap tahap produksi dan distribusi dari barang dan jasa saat terjadinya transaksi. Akan tetapi, walaupun dikenakan pada setiap tahap produksi dan distribusi, dengan adanya metode pengkreditan pajak masukan terhadap pajak keluaran maka pajak yang dipungut hanya atas pertambahan nilai yang timbul pada setiap tahapan tersebut.[9] Gagasan dan konsep inilah yang menjadi awal lahirnya PPN.

PPN pertama kali diterapkan di Prancis pada tahun 1948 dalam bentuk pengenaan pajak di tahap pabrikan. Pada tahun 1954, Prancis kemudian mengubah pengenaan PPN yang semula hanya di tahap pabrikan menjadi pengenaan pajak di seluruh tahapan produksi dan distribusi.[10]

---

5 Merupakan suatu kondisi di mana pajak menjadi bagian dari harga barang atau jasa yang diserahkan sehingga pajak tersebut terkandung dalam harga jual yang digunakan sebagai basis untuk menghitung besarnya pajak pada tingkat berikutnya dan menyebabkan terjadinya efek yang disebut *cascading effect*. Penjelasan lebih lanjut mengenai apa itu *cascading effect* dapat dilihat pada Bab 7 tentang Dasar Pengenaan Pajak Pajak dalam Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2018).

6 Liam Ebrill, *et al*., *Op.Cit.*, 4.

7 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Value Added Tax: A Comparative Approach* (United Kingdom: Cambridge University Press: 2007), 4.

8 Liam Ebrill, *et al*., *Op.Cit.*, 4.

9 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 4.

10 Laura Mattes, "VAT Aspects of Cross-Border Transactions in the BEPS Era," *International VAT Monitor* (Mei/Juni, 2016): 175.

Banyak negara Eropa memberlakukan PPN pada tahun 1960-an dan 1970-an. Sementara itu, negara berkembang menerapkan PPN pada tahun 1980-an dan sesudahnya.[11]

Pada praktiknya, sebagian besar negara menerapkan PPN sebagai pengganti Pajak Penjualan (PPn) yang sebelumnya diterapkan sebagai bentuk pajak atas konsumsi. Negara-negara Eropa, misalnya, telah banyak menggunakan PPN untuk mengurangi atau menghilangkan penerapan Pajak Penjualan.[12]

Dalam kurun waktu kurang dari setengah abad, PPN telah menjadi salah satu instrumen penerimaan yang paling dominan di berbagai negara.[13] PPN juga dianggap sebagai jenis pajak yang perkembangannya sangat pesat dibandingkan dengan jenis pajak lainnya di seluruh dunia.[14]

Menurut *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), sampai dengan 1 Januari 2016, terdapat 167 negara di dunia yang telah menerapkan PPN sebagai bentuk pajak atas konsumsi.[15] Banyaknya negara yang menerapkan PPN menandakan bahwa PPN memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan jenis pajak lainnya. Salah satunya, PPN dianggap sebagai pajak yang memberikan kontribusi tinggi terhadap penerimaan di suatu negara.

Bahkan, Sanders menyebutkan bahwa PPN merupakan sumber penerimaan utama di lebih dari 160 negara dan menyumbang sekitar 20% dari penerimaan pajak di seluruh dunia.[16] Sementara itu, menurut Kogels dan Hilten, terdapat 35 negara anggota OECD yang mengandalkan PPN sebagai sumber penerimaan negara.[17]

Dalam Bab 11 ini penulis akan menjelaskan konsep-konsep penting dalam PPN yang terdiri atas penamaan, konsep PPN dalam perdagangan internasional, ruang lingkup PPN, teritorial PPN, pengusaha kena pajak, dan tarif PPN.

---

11 Pada tahun 1965, tercatat terdapat 10 negara di dunia yang menerapkan PPN sebagai bentuk pajak konsumsi. Lihat Han Kogels dan Mariken van Hilten, "Never a Dull Moment," *International VAT Monitor* (Maret/April, 2017): 121.

12 Sijbren Cnossen, "Global Trends and Issues in Value Added Taxation," *International Tax and Public Finance* Vol. 5 No. 3 (1998).

13 Kathryn James, *Op.Cit.*, 1.

14 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 1.

15 OECD, "*Annex A Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST Excises Rates Trends and Policy Issues*," Internet, dapat diakses melalui http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en#.WaTCs5MjF-U.

16 Jan Sanders, "Recent VAT Implementations and the Rule of Law," *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2018): 23.

17 Han Kogels dan Mariken van Hilten, *Op.Cit.*

A. Terminologi: VAT atau GST?[18]

Dalam tataran internasional, antara suatu negara dengan negara lain **tidak satu suara dalam penamaan PPN**. Beberapa negara menggunakan istilah *Goods and Services Tax*/**GST** dan beberapa yang lainnya menggunakan istilah PPN atau *Value Added Tax*/**VAT**. Lantas, **apa beda** GST dan VAT?

Terdapat pemahaman bahwa seolah-olah PPN hanya dapat dikenakan terhadap penyerahan barang dan jasa yang mempunyai **nilai tambah**. Tanpa adanya nilai tambah maka tidak ada PPN yang harus dikenakan. Pemahaman ini tidak aneh karena meskipun telah diterapkan secara luas, pemahaman tentang PPN memang masih sangat minim.[19]

Diskusi yang menarik, apakah benar pengenaan PPN harus didasarkan nilai tambah sehingga atas transaksi penyerahan barang dan jasa yang tidak mempunyai nilai tambah tidak termasuk dalam ruang lingkup PPN (*scope of* VAT)? Selanjutnya, apakah dengan merubah nama dari PPN menjadi GST hanya sekadar perubahan nama saja atau akan mengubah sistem PPN?

Dalam menjawab pertanyaan di atas, terlebih dahulu memahami kembali pengertian PPN. PPN merupakan **pajak** yang dikenakan atas **konsumsi** barang dan jasa kena pajak yang **bersifat umum**.[20] Kata umum inilah yang membedakan PPN dengan jenis pajak konsumsi lain yang bersifat spesifik, seperti *excise* (cukai) dan bea masuk. Kata konsumsi, seperti dinyatakan oleh Ad von Doesum dan Gert-Jan van Norden, merujuk pada **konsumsi pribadi** (*private consumption*), **bukan konsumsi produktif** (*productive consumption*).[21]

Jadi, PPN ditujukan untuk mengenakan pajak atas konsumsi pribadi yang dilakukan oleh konsumen akhir (penanggung beban pajak). Adapun mekanisme pengenaannya melalui **pemungutan oleh pihak lain** yang ditunjuk oleh undang-undang. Pihak lain tersebut adalah **pengusaha kena pajak** (*taxable person*) atau disebut PKP. Dengan adanya mekanisme inilah PPN disebut sebagai **pajak tidak langsung** (*indirect tax*).

Pemungutan PPN dilakukan oleh PKP atas setiap penyerahan barang dan jasa di semua proses tahapan produksi dan distribusi. PPN yang dipungut oleh PKP

---

18 Disadur dari Darussalam, "Menyoal Penamaan Pajak Pertambahan Nilai," *Majalah Bisnis Indonesia* (Oktober, 2017) dan Darussalam, "Apakah VAT dan GST Merupakan Dua Jenis Pajak yang Berbeda?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apakah-vat-dan-gst-merupakan-dua-jenis-pajak-yang-berbeda-38909 dengan penambahan dan/atau pengurangan dalam pembahasannya.

19 Kathryn James, *Op.Cit.*, 407.

20 OECD, *Consumption Tax Trends 2014* (Paris: OECD Publishing, 2014), 15.

21 Ad van Doesum dan Gert-Jan van Norden, "The Right to Deduct under EU VAT," *International VAT Monitor* (September, 2011): 323.

terkait dengan penyerahan barang dan jasa disebut sebagai **pajak keluaran** (PK).

Dalam rangka menjalankan kegiatan usahanya, PKP tentu melakukan pembelian barang dan jasa yang dipungut PPN oleh PKP lain dalam tahapan produksi dan distribusi sebelumnya. PPN yang dipungut atas perolehan barang dan jasa tersebut disebut sebagai **pajak masukan** (PM).

Proses di atas menunjukkan bahwa PPN dipungut oleh PKP atas transaksi penyerahan barang dan jasa. Oleh karena itu, PPN juga disebut sebagai **pajak atas transaksi**.[22] Untuk **memastikan** bahwa PPN dikenakan pada **konsumen akhir** maka PKP yang diberikan kewajiban untuk memungut PPN atas penyerahan barang dan jasa juga diberikan **hak untuk mengkreditkan PPN** yang dibayarkannya atas perolehan barang dan jasa yang digunakan dalam rangka menjalankan kegiatan usaha.

Hak untuk dapat **mengkreditkan** inilah yang **menjamin** PKP bukan sebagai pihak yang menanggung beban PPN. Inilah yang dimaksud dengan **netralitas dalam konsep PPN, yaitu PKP hanya menyetorkan selisih lebih PK terhadap PM**. Selisih lebih inilah yang dimaksudkan dengan pertambahan nilai yang akhirnya dijadikan nama sebagai pajak pertambahan nilai.

Dari uraian di atas**, adanya pertambahan nilai bukan merupakan syarat yang menentukan suatu penyerahan barang dan jasa dikenakan PPN atau tidak**. Syarat agar suatu penyerahan barang dan jasa dikenakan PPN, menurut Pato dan Marques harus memenuhi **lima syarat kumulatif** sebagai berikut.[23]

Pertama, PPN dikenakan atas **transaksi penyerahan**, baik penyerahan barang maupun jasa, yang masuk dalam **ruang lingkup penyerahan yang dikenakan PPN**. *Kedua*, penyerahan tersebut harus memiliki '**nilai**' (*for consideration*). *Ketiga*, penyerahan harus dilakukan **di dalam wilayah teritorial** dari negara yang bersangkutan (*within the territory*).

Keempat, penyerahan tersebut harus dilakukan oleh **PKP** (*taxable person*) tanpa melihat apakah penyerahan tersebut akan laba atau rugi.[24] *Kelima*, PKP harus melakukan kegiatan penyerahan tersebut dalam rangka **menjalankan kegiatan usaha** (*acting as such*).

Dalam hal **syarat kumulatif di atas tidak terpenuhi** maka **penyerahan tersebut berada di luar ruang lingkup PPN** (*outside the VAT scope*). Lalu,

---

22 Victor Thuronyi, *Comparative Tax Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 307.

23 Antonio Calisto Pato dan Marlon Marques, *Fundamentals of VAT* (Middletown, 2014).

24 Aleksandra Bal, "The Vague Concept of "Taxable Person" in EU VAT Law," *International VAT Monitor* (September/Oktober, 2013).

bagaimana dengan konsep GST? Dari seluruh literatur dan pernyataan ahli pajak, **PPN dan GST sebenarnya merupakan jenis pajak yang sama, tetapi dengan penamaan yang berbeda**.

Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh OECD bahwa istilah PPN dan GST merujuk pada satu jenis pajak yang sama.[25] Oleh karena merupakan jenis pajak yang sama, dapat disimpulkan bahwa **konsep dan mekanisme pengenaan GST adalah sama dengan PPN**. Dengan demikian, penggunaan istilah PPN yang merepresentasikan pajak atas konsumsi barang dan jasa yang bersifat umum juga dapat dipertukarkan dengan istilah GST.

Penggunaan istilah GST sebagai pajak atas konsumsi yang bersifat umum juga telah dilakukan oleh beberapa negara. Sebut saja Singapura, Malaysia, Australia, dan Selandia Baru. Sementara itu, istilah PPN banyak digunakan oleh negara-negara di Eropa. Penamaan yang berbeda **bukan** didasari oleh adanya perbedaan konsep dan mekanisme pengenaan di antara keduanya. Namun, lebih kepada 'preferensi' dari masing-masing negara.

Munculnya **istilah GST** sebagai nama lain dari PPN didasari oleh alasan bahwa pajak ini dikenakan **atas dasar penyerahan** (*supply*), baik penyerahan barang maupun jasa. Sementara itu, penggunaan **istilah PPN** disebabkan karena pajak ini merupakan **pajak yang disetor PKP atas nilai tambah** dari penyerahan barang dan jasa dalam setiap tahapan produksi dan distribusi.[26]

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa baik **istilah PPN dan GST merujuk pada satu jenis pajak yang sama dan tidak ada perbedaan di antara keduanya**. Penjelasan di atas sekaligus menjawab bahwa perubahan dari PPN menjadi GST tidak akan mengubah sistem pajak atas konsumsi yang berlaku di beberapa negara.

Pada akhirnya, tiap negara bebas memilih istilah mana yang dirasa cocok untuk merepresentasikan pajak atas konsumsi barang dan jasa yang bersifat umum yang diterapkan di negaranya masing-masing.

B. Kelebihan-Kelebihan PPN

Menurut Ben Terra, PPN memiliki beberapa **kelebihan**, yaitu.[27]

(i) Sudut Pandang Fiskal

Bagi pemerintah, terdapat beberapa keuntungan apabila menerapkan PPN. *Pertama*, karena cakupan yang luas dan meliputi seluruh tahap

25 OECD, *International VAT/GST Guidelines* (Paris: OECD Publishing, 2017).
26 Darussalam, "Menyoal Penamaan Pajak Pertambahan Nilai," *Bisnis Indonesia* (Oktober, 2017).
27 Ben Terra, *Op.Cit.*, 37-40.

produksi dan distribusi, potensi pemajakan PPN cukup besar. Dengan kata lain, PPN sebagai pajak tidak langsung yang dikenakan pada setiap tahap produksi dan distribusi merupakan **mesin uang** (*money machine*) pemerintah untuk menghimpun sumber penerimaan negara yang produktif. Bahkan, menurut Bird, dilihat dari sisi administrasi, PPN merupakan bentuk pajak konsumsi yang paling ekonomis dan efektif untuk mengumpulkan penerimaan negara sepanjang terdapat kapasitas administrasi yang memadai untuk mengelola PPN.[28]

Dalam artikelnya yang berjudul "*Is the VAT a Money Machine?*", Keen dan Lockwood menyebutkan salah satu alasan mengapa PPN dianggap sebagai mesin uang, yaitu penerapan PPN berbanding lurus dengan perkembangan pemerintahan yang semakin luas. Artinya, semakin berkembangnya pemerintah, semakin luas pula penerapan PPN di suatu negara serta semakin besar pula potensi penerimaan negara dari PPN tersebut.[29]

Kedua, karena sangat mudah untuk mendapatkan nilai tambah di setiap jalur produksi dan distribusi, potensi pemajakan PPN juga semakin besar. *Terakhir*, dengan menggunakan sistem *tax invoice* (faktur pajak), lebih mudah untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban PPN serta mendeteksi adanya penyalahgunaan pengkreditan pajak masukan dan penyelundupan pajak (*tax evasion*).

(ii) Sudut Pandang Psikologi

Keuntungan psikologis dari PPN adalah karena PPN merupakan pajak tidak langsung, konsumen sebagai pemikul beban pajak sering kali **tidak menyadari** telah membayar pajak. Hal ini karena pada umumnya, PPN telah dimasukkan ke dalam harga jual atau harga yang dibayar oleh konsumen. Oleh karena itu, sering kali konsumen tidak menyadari bahwa ia telah membayar pajak. Berbeda dengan PPh, dalam PPh, para pegawai merasakan langsung beban PPh tersebut karena langsung mengurangi gaji yang diterimanya.

Keuntungan psikologis PPN ini tidak berlaku apabila suatu negara menganut sistem PPN dengan *indirect substraction method/credit method*. Dalam sistem PPN ini, penjual mempunyai kewajiban untuk menerbitkan faktur pajak untuk membuktikan bahwa PPN telah dipungut. Pembeli juga mempunyai kepentingan atas faktur pajak tersebut sebagai bukti agar PPN yang sudah dibayarnya dapat dikreditkan. Oleh karena besarnya PPN yang

---

28 Richard M. Bird, "Value-Added Taxes in Developing and Transitional Countries: Lessons and Questions," *ITP Paper 0505* (April, 2005): 8.

29 Michael Keen dan Ben Lockwood, "Is The VAT a Money Machine," *National Tax Journal* Vol. LIX No. 4 (Desember, 2006): 911.

harus ditanggung atau dibayar tertera dalam faktur pajak maka secara psikologis pembeli menyadari beban pajak yang harus ditanggungnya.

(iii) Sudut Pandang Ekonomi

Hasil dari penelitian ekonomi menunjukkan bahwa pajak atas konsumsi mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi dibandingkan PPh. PPN yang diterapkan dengan tarif tunggal dianggap lebih efisien secara ekonomi karena pada umumnya tidak mendistorsi pilihan konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa serta pilihan apakah seseorang akan menabung terlebih dahulu atau langsung mengkonsumsikan penghasilan yang didapatnya. PPN juga diyakini tidak mendistorsi alokasi modal sehingga dapat membentuk modal untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi. Para ekonom sepakat bahwa kebijakan PPN yang didesain dengan baik dapat mengurangi beban pajak berlebih dibandingkan dengan jenis pajak lainnya.[30]

Secara ekonomis, keunggulan lainnya adalah PPN dapat digunakan sebagai instrumen kebijakan untuk memengaruhi produksi dan konsumsi. Pemerintah dapat menurunkan tarif PPN sehingga harga jual barang menjadi lebih murah. Efek domino yang diharapkan adalah permintaan akan naik sehingga pada akhirnya perusahaan akan meningkatkan produksinya sebagai respons atas naiknya permintaan.

Selain kelebihan-kelebihan di atas, keunggulan lainnya dari PPN yang membuat pajak ini diterapkan oleh banyak negara adalah PPN **tidak menimbulkan adanya beban pajak atas pajak** (*cascading effect*) seperti yang terjadi pada pajak penjualan (PPn).

Istilah pajak atas pajak menunjuk kepada sistem pemungutan di mana pajak yang dikenakan pada tahap kegiatan sebelumnya, ditambahkan lagi sebagai dasar pengenaan pajak (DPP) untuk tahap berikutnya. Berdasarkan pada pengertian di atas, pengenaan pajak atas pajak merupakan suatu kondisi di mana pajak menjadi bagian dari harga barang atau jasa yang diserahkan. Pajak tersebut terkandung dalam harga jual yang digunakan sebagai basis untuk menghitung besarnya pajak pada tingkat berikutnya dan menyebabkan terjadinya efek yang disebut dengan *cascading effect.*

Untuk lebih dapat memahami apa yang dimaksud dengan pajak atas pajak sekaligus mengetahui bagaimana PPN menghilangkan unsur pengenaan pajak atas pajak, diberikan ilustrasi dalam Tabel 11.1 berikut.

[30] "Chapter Eight: Value-Added Tax," Internet, dapat diakses melalui https://govinfo.library.unt.edu/taxreformpanel/final-report/TaxPanel_8-9.pdf.

Tabel 11.1 Mekanisme Penghitungan PPn

Lajur Usaha	Harga Barang (dalam Rupiah)				PPn (dalam Rupiah)	
	Bahan Baku	Laba Bruto (Nilai Tambah)	Pajak 10%	Total	DPP	Kas Negara
Importir	9.000	1.000	1.000	11.000	10.000	1.000
Pabrikan I	11.000	9.000	2.000	22.000	20.000	2.000
Pabrikan II	22.000	8.000	3.000	33.000	30.000	3.000
Pabrikan III	33.000	7.000	4.000	44.000	40.000	4.000
Penyalur	44.000	6.000	5.000	55.000	50.000	5.000
Grosir	55.000	5.000	6.000	66.000	60.000	6.000
Pengecer	66.000	4.000	7.000	77.000	70.000	7.000
Total		39.000	28.000			28.000

Sumber: diolah oleh Penulis.

Berdasarkan ilustrasi pada Tabel 11.1, dari beberapa lajur usaha, konsumen akhir harus membayar sebesar Rp77.000 yang di dalamnya terkandung PPn sebesar Rp28.000. Dalam penghitungan pengenaan PPn, terjadi pengenaan pajak atas pajak. Hal ini **terjadi karena penghitungan DPP dilakukan dengan memasukkan unsur pajak yang telah dibayar pada tingkat sebelumnya** sehingga jumlah pajak yang dibayar ke kas negara terakumulasi menjadi Rp28.000. Padahal, jika pajak hanya dikenakan sekali maka harga yang harus dibayar konsumen sebesar Rp49.000 dan pajak sebesar 10% dari Rp49.000 = Rp4.900. Akibatnya, telah terjadi *cascade effects* sebesar Rp28.000 - Rp4.900 = Rp23.100.

Lebih lanjut, sebagai perbandingan atas contoh di atas, Tabel 11.2 mengilustrasikan penghitungan PPN yang tidak mengandung unsur pengenaan pajak atas pajak yang mengakibatkan adanya *cascading effect*.

Berdasarkan ilustrasi pada Tabel 11.2, dapat dilihat bahwa dalam sistem PPN, baik dengan metode *multi stage levy* maupun *retail tax* dengan metode *single stage levy* (pengenaan pajak sekali saja atas penyerahan yang dilakukan oleh seluruh pengusaha, baik pedagang eceran maupun pengusaha yang melakukan penyerahan langsung kepada konsumen), akan menghasilkan jumlah pajak yang sama, yaitu sebesar Rp4.900. Apabila dibandingkan dengan sistem PPn, harga yang dibayar oleh konsumen, dalam sistem PPn, menjadi lebih tinggi sehingga ini juga menunjukkan bahwa sistem PPN tidak mengandung pengenaan pajak atas pajak.

Tabel 11.2 Mekanisme Penghitungan PPN

Lajur Usaha		VAT/PPN (dalam Rupiah)			PPN Pengecer (dalam Rupiah)	
	DPP	PK	PM	Kas Negara	PPN	Kas Negara
Importir	10.000	1.000	--	1.000	-	-
Pabrikan I	19.000	1.900	1.000	900	-	-
Pabrikan II	27.000	2.700	1.900	800	-	-
Pabrikan III	34.000	3.400	2.700	700	-	-
Penyalur	40.000	4.000	3.400	600	-	-
Grosir	45.000	4.500	4.000	500	-	-
Pengecer	49.000	4.900	4.500	400	4.900	4.900
Total				**4.900**		**4.900**

Sumber: diolah oleh Penulis.

Mekanisme pengenaan pajak atas pajak yang menimbulkan adanya *cascading effect* dalam pengenaan PPn, yang dahulu banyak diterapkan negara-negara di dunia sebagai bentuk pajak atas konsumsi barang dan jasa, menyebabkan beberapa negara mengganti sistem pengenaan pajak atas konsumsi, dari yang semula berupa PPn menjadi PPN. PPN dinilai mampu menghilangkan *cascading effect* dengan diterapkannya metode pengkreditan pajak masukan terhadap pajak keluaran[31] sehingga PPN hanya dikenakan atas dasar nilai tambah yang timbul pada setiap tahap produksi dan distribusi.

C. Konsep PPN dalam Perdagangan Internasional

Globalisasi yang sedang berlangsung dalam konteks perdagangan memberikan tekanan yang semakin meningkat terhadap aspek internasional dari sistem PPN. Perbedaan yang ada antara sistem PPN pada suatu negara dengan negara lain menyebabkan kesulitan tersendiri, baik bagi pelaku bisnis maupun otoritas pajak. Ketiadaan ketentuan yang berlaku secara internasional dan standar yang mengatur perlakuan PPN atas penyerahan internasional mengurangi kapasitas negara dalam mengumpulkan pajak dan menciptakan ketidakpastian dalam aktivitas bisnis.[32]

Sebagai respons dari ketiadaan ketentuan internasional mengenai perlakuan PPN atas penyerahan lintas batas negara, pada Februari 2006, OECD menerbitkan *OECD International VAT/GST Guidelines* sebagai pedoman yang dapat digunakan oleh suatu negara dalam menentukan perlakuan PPN atas penyerahan barang

31 Sijbren Cnossen, "African Countries without VAT," *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017): 10.

32 OECD, *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues* (Paris: OECD Publishing, 2011), 12.

dan/atau jasa.[33] Pedoman ini mengacu pada prinsip-prinsip yang digunakan dalam menyusun kebijakan PPN atas barang dan/atau jasa yang diperdagangkan secara internasional, yaitu (i) prinsip netralitas dan (ii) prinsip destinasi.

C.1 Prinsip Netralitas

PPN harus bersifat netral dalam arti bahwa dalam pemungutannya tidak boleh memengaruhi keputusan ekonomi dari para pelaku bisnis maupun terhadap konsumen.[34] Menurut OECD, netralitas merupakan **prinsip dasar yang berlaku dalam PPN**, khususnya untuk PPN dalam perdagangan internasional.[35] Adapun menurut Hemming dan Kay dalam Tait, prinsip netralitas menjadi **prinsip utama** dalam pemungutan PPN.[36]

Netralitas menjadi salah satu persyaratan pokok dalam mendesain kebijakan PPN. Dengan adanya netralitas, diharapkan distorsi terhadap pilihan ekonomi dari produsen dan konsumen dapat diminimalisir. Ungkapan ini sebagaimana dinyatakan dalam OECD:[37]

---

33 *OECD International VAT/GST Guidelines* termasuk *soft law* sehingga secara formal bersifat tidak mengikat (*not binding*), baik bagi negara anggota OECD maupun negara nonanggota OECD. *OECD International VAT/GST Guidelines* hanya bersifat sebagai pedoman serta tidak bertujuan untuk memutuskan apa yang harus diatur dalam undang-undang PPN domestik suatu negara. Kedudukan *OECD International VAT/GST Guidelines* yang tidak mengikat ini sangat jelas disebutkan dalam Paragraf 6 bagian Pendahuluan dari *OECD International VAT/GST Guidelines 2015* sebagai berikut: "*The Guidelines do not aim at detailed prescriptions for national legislation. Jurisdictions are sovereign with respect to the design and application of their laws. Rather, the Guidelines seek to identify objectives and suggest means for achieving them. Their purpose is to serve as a reference point.*" Dari rumusan Paragraf 6 bagian Pendahuluan *OECD International VAT/GST Guidelines 2015* ini juga dapat dilihat bahwa meskipun *OECD International VAT/GST Guidelines* tidak mengikat, tetapi pedoman ini memiliki pengaruh pada desain ketentuan PPN di berbagai negara. Lihat Marie Lamensch, "Soft law and EU VAT: From informal to inclusive governance?" *World Journal of VAT/GST Law* Vol. 5 No. 1 (Mei, 2016): 29. Lihat juga Marie Lamensch, "The Use of Soft Law by the European VAT Legislator, and What the CJEU Makes of It," dalam *CJEU – Recent Developments in Value Added Tax 2015*, ed. Michael Lang, *et al.* (Vienna: Linde Verlag, 2016), 48. Semenjak diterbitkan pada Februari 2006, *OECD International VAT/GST Guidelines* terus mengalami penyempurnaan hingga versi terakhir yang diterbitkan pada tahun 2017. Oleh karenanya, untuk kepentingan pembahasan dalam buku ini, *OECD International VAT/GST Guidelines* yang digunakan sebagai referensi adalah *OECD International VAT/GST Guidelines* 2017.

34 Thomas Ecker, *A VAT/GST Model Convention* (Amsterdam: IBFD), 104.

35 OECD, *International VAT/GST Guidelines* (Paris: OECD Publishing, 2017), 18.

36 Ecker menyebutkan bahwa "*neutrality is one of the core principles underlying VAT*." Lihat *Ibid*, 103. Lihat juga Alan A. Tait, *Op.Cit.,* 221.

37 OECD, *Value Added Taxes in Central and Eastern European Countries: A Comparative Survey and Evaluation* (Paris: OECD Publishing, 1998), 13.

> "*under the VAT,* ***unintended distortions*** *of producer choices, with respect to the form and the methods by which business is conducted, and of consumer choices for one good over another* ***should be minimized.***"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Nightingale juga berpendapat bahwa:[38]

> "***a tax is said to be neutral if it does not distort economic choices****; this distortion of economic choice is known as the excess burden of taxation, causing substitution effects resulting in economic inefficiency.*"
>
> (dengan penambahan penekanan)

Untuk dapat bersifat netral terhadap keputusan bisnis, **PPN tidak boleh menjadi biaya produksi.** Oleh karenanya, **netralitas PPN dapat tercipta melalui sistem pengkreditan pajak masukan terhadap pajak keluaran**.[39] Dari sisi konsumen, netralitas PPN tercapai bila **seluruh barang dan jasa dikenakan pajak yang setara**, baik dalam tarif maupun dasar pengenaan pajaknya.

Ben Terra mengemukakan bahwa terdapat dua dimensi terkait prinsip netralitas, yaitu netralitas internal dan netralitas eksternal.[40] Netralitas internal berkaitan dengan aspek nasional dalam pengenaan PPN. Sementara itu, netralitas eksternal berkaitan dengan aspek internasional dalam pengenaan PPN.

Terkait cakupannya, PPN merupakan pajak atas konsumsi dengan basis pengeluaran yang dilakukan oleh konsumen individual **dalam suatu yurisdiksi**. Untuk dapat bersifat netral, konsumsi atau pengeluaran yang dilakukan di luar yurisdiksi seharusnya dikenai PPN dengan tarif 0%.

Atau dengan kata lain, dengan adanya netralitas dalam PPN menyebabkan ekspor dikecualikan dari PPN. Sementara itu, dalam hal impor, netralitas ditunjukkan dengan adanya kesamaan pengenaan PPN atas impor dengan pengenaan PPN atas penyerahan di dalam negeri (domestik).[41]

---

38 Kath Nightingale, *Taxation Theory and Practice 4th Edition* (England: Pearson Education Limited, 2002), 8.

39 Sijbren Cnossen, "The Technical Superiority of VAT over RST," *HeinOnline 4 Austl. Tax F. 419* (1987): 424.

40 Ben Terra, *Op.Cit.*,15-18.

41 Danuse Nerudova dan Jan Siroky, "The Principle of Neutrality: VAT/GST v. Indirect Taxation," dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al.* (Amsterdam: IBFD, 2009), 214.

C.2 Prinsip Asal dan Destinasi

Berdasarkan prinsip asal (***origin principle***), PPN dikenakan atas **produksi yang dilakukan di dalam negeri**, tanpa melihat di mana barang dan/atau jasa tersebut dikonsumsi.[42] Dalam prinsip asal, PPN akan dikenakan atas ekspor barang dan/atau jasa selama diproduksi di dalam negeri dan atas impor barang atau jasa yang berasal dari luar negeri tidak dikenakan PPN atau dikenakan tarif 0%.

Prinsip asal hanya dapat diterapkan oleh negara dengan sistem pajak dan tarif yang sama serta ditujukan untuk menghindari adanya distorsi atas kompetisi.[43] Sementara itu, pada kondisi ketika tarif pajak berbeda, prinsip asal akan mengakibatkan kompetisi pajak maupun kompetisi pasar yang dapat mendistorsi kondisi ekonomi.[44]

Di sisi lain, prinsip destinasi (***destination principle***) mengenakan PPN atas **konsumsi yang dilakukan di dalam negeri**, tanpa melihat dari mana barang dan/atau jasa tersebut berasal. Dalam prinsip destinasi, PPN dikenakan atas impor barang dan/atau jasa yang dimanfaatkan di dalam negeri dan atas ekspor barang dan/atau jasa yang dimanfaatkan di luar negeri tidak dikenai PPN atau dikenakan dengan tarif 0%. Penerapan prinsip destinasi ditegaskan oleh Lejeune, Daou-Azzi, dan Powel bahwa PPN merupakan pajak atas konsumsi yang harus dipungut berdasarkan prinsip destinasi.[45] Prinsip destinasi telah diterapkan di banyak negara dan telah direkomendasikan oleh *World Trade Organization*.[46] Selain itu, oleh karena PPN adalah **pajak atas konsumsi dalam negeri maka PPN harus dikenakan berdasarkan prinsip destinasi.**[47]

Pada dasarnya, penerapan prinsip destinasi dalam perdagangan internasional berupa barang berwujud relatif lebih mudah karena barang berwujud bersifat nyata sehingga mudah mengidentifikasi di mana barang tersebut dikonsumsi. Akan tetapi, penerapan prinsip destinasi untuk perdagangan internasional atas jasa dan juga barang tidak berwujud sulit untuk dilakukan karena adanya perbedaan penerapan ketentuan PPN pada masing-masing negara, yang dalam

---

42 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 183.

43 Robert F. van Brederode, *Systems of General Sales Taxation: Theory, Policy, and Practice* (Leiden: Kluwer Law International, 2009), 206.

44 Borbala Kolozs, "Neutrality in VAT," dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al.* (Amsterdam: IBFD, 2009), 206.

45 Ine Lejeune, Jeanine Daou-Azzi, dan Mark Powel, "The Balance Has Shifted to Consumption Taxes – Lesson Learned and Best Practices for VAT," dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al.* (Amsterdam: IBFD, 2009), 86.

46 Borbala Kolozs, *Op.Cit.*, 211.

47 Ine Lejeune, Jeanine Daou-Azzi, dan Mark Powel, *Op.Cit.*, 86.

beberapa kasus menyebabkan terjadinya pajak berganda atau tidak ada pajak sama sekali.[48]

Menurut Mwaniki, kesulitan terbesar dalam menerapkan prinsip destinasi untuk perdagangan internasional atas jasa dan barang tidak berwujud adalah menentukan di mana tempat konsumsi atas jasa dan barang tidak berwujud tersebut terjadi. Padahal, dengan diketahuinya tempat konsumsi tersebut secara pasti, alokasi hak pemajakan dapat ditetapkan secara konsisten sehingga pajak berganda atau tidak ada pajak sama sekali dalam pemungutan PPN dapat dihindari.[49]

D. Ruang Lingkup PPN

D.1 Transaksi yang Dikenai PPN

PPN merupakan pajak yang memiliki basis sangat luas.[50] PPN dirancang untuk dikenakan atas setiap jenis transaksi ekonomi, terbatas pada transaksi yang dikecualikan. Tujuan ini biasanya dicapai dengan menyusun ketentuan yang memberlakukan PPN atas berbagai macam transaksi bisnis dan menetapkan batasan atas transaksi tertentu yang dikecualikan dari pengenaan PPN.[51]

Konsep dari **transaksi** yang dikenai PPN (*taxable transactions*) sendiri sebenarnya adalah **penyerahan barang yang dapat berupa barang berwujud dan barang tidak berwujud serta barang bergerak dan barang tidak bergerak, juga termasuk di dalamnya atas penyerahan jasa**. PPN juga dikenakan atas **kegiatan ekspor dan impor** serta transaksi yang **dianggap** sebagai kegiatan penyerahan (*deemed supply*).[52]

Terdapat dua istilah yang digunakan ketika membahas ruang lingkup PPN. *Pertama*, istilah '**transaksi**'. Istilah ini biasanya digunakan untuk merujuk pada ruang lingkup PPN berupa "**penyerahan barang atau jasa**". Tujuan penggunaan istilah ini adalah agar semua transaksi ekonomi, yang biasanya memiliki makna lebih luas dari transaksi-transaksi usaha lainnya, masuk dalam ruang lingkup PPN. Oleh karenanya, William berpendapat bahwa istilah 'transaksi' dalam PPN

48 *Ibid*.
49 Maurice Mwaniki, "VAT Concept of Place of Use or Consumption – The Case of Kenya," *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017): 35.
50 Chan Quan Min, *The Essential Guide to Malaysia GST* (Singapore: John Wiley & Sons Singapore Pte. Ltd, 2015), 43.
51 David William, "Value-Added Tax," dalam *Tax Law Design and Drafting Chapter 6, Value-Added Tax*, ed. Victor Thuronyi (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996), 184.
52 Antonio Calisto Pato and Marlon Marques, *Op.Cit.*, 36.

tidak terbatas pada makna yang berlaku secara umum. Misalnya, makna 'transaksi' yang terdapat dalam hukum perlindungan konsumen.[53]

Kedua, istilah '**penyerahan**' (*supplies*). Menurut William, penggunaan istilah 'penyerahan' bertujuan untuk menyederhanakan bahasa sehingga dalam kebanyakan teks PPN versi bahasa Inggris, semua transaksi yang relevan disebut 'penyerahan.' Namun, istilah 'penyerahan' itu sendiri tidak memiliki konsep yang berlaku secara umum sehingga setiap negara yang menggunakan istilah ini bebas mendefinisikan apa yang disebut dengan penyerahan.[54]

D.2 Penyerahan yang Dikenai PPN[55]

Pada dasarnya, PPN dikenakan atas suatu penyerahan yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dikategorikan sebagai **penyerahan yang terutang PPN** (*scope of VAT supplies*).[56] Salah satu transaksi yang termasuk dalam penyerahan yang terutang PPN adalah penyerahan barang di dalam teritorial dari suatu negara yang dilakukan oleh pengusaha kena pajak (PKP) sehubungan dengan kegiatan usahanya. Untuk menentukan apakah suatu penyerahan barang termasuk penyerahan yang terutang PPN, terdapat **lima syarat kumulatif** yang harus dipenuhi.

(i) Transaksi yang dimaksud harus memenuhi kriteria sebagai **penyerahan barang** atau **jasa** (*supply of goods or services*);

(ii) Penyerahan tersebut harus memiliki **'nilai'** (*for consideration*);

(iii) Penyerahan harus dilakukan di dalam **wilayah teritorial** dari negara yang bersangkutan (*within the territory*);

(iv) Penyerahan tersebut harus dilakukan oleh pengusaha kena pajak (*taxable person*), yang disingkat dengan **PKP**;

(v) PKP harus melakukan kegiatan penyerahan tersebut dalam ruang lingkup **aktivitas ekonomi** yang dilakukannya (*acting as such*).

Apabila syarat kumulatif di atas tidak terpenuhi maka transaksi penyerahan barang dianggap berada di luar ruang lingkup PPN (*outside the VAT scope*). Dengan demikian, dari sudut pandang PPN, atas transaksi yang berada di luar ruang lingkup, tidak terdapat kewajiban PPN apa pun yang harus dipenuhi. Berikut adalah penjelasan dari masing-masing persyaratan di atas.

---

53 David William, *Op.Cit.*, 184.
54 *Ibid.*
55 Antonio Calisto Pato and Marlon Marques, *Op.Cit.*, 37-41.
56 Rita de le Feria dan Richard Krever, *VAT Exemptions Consequences and Design Alternatives* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2013), 12-13.

D.3 Transaksi yang Tidak Dikenai PPN

Secara sederhana, transaksi yang tidak dikenai PPN adalah (i) transaksi yang tidak memenuhi syarat untuk dikenai PPN atau (ii) penyerahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh PKP, tetapi barang dan/atau jasa tersebut tidak berhubungan dengan kegiatan ekonomi yang dilakukan PKP. Namun demikian, terdapat pula transaksi yang secara khusus dikecualikan dalam PPN, yaitu transaksi yang tidak termasuk dalam pengertian 'penyerahan' menurut tujuan PPN. Dengan kata lain, transaksi tersebut berada di luar ruang lingkup pengenaan PPN (*outside the scope of VAT*).

Beberapa contoh dari transaksi yang tidak dikenai PPN dikemukakan oleh Rita de la Feria dan Richard Krever sebagai berikut.[57]

(i) Pemberian imbalan atas dasar suatu perjanjian untuk tidak saling bersaing;

(ii) Transaksi yang dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab ekonomi dan sosial dari suatu entitas;

(iii) Pengambilalihan suatu aset atau harta di mana pengambilalihan tersebut disebabkan karena adanya **kewajiban (bukan atas kesukarelaan)** dari pihak pemilik aset atau harta tersebut.[58]

E. Lingkup Teritorial PPN

Ben Terra menjelaskan bahwa terdapat beberapa kesimpulan yang dapat ditarik mengenai ruang lingkup PPN, antara lain sebagai berikut.[59]

(i) Ruang lingkup PPN tidak mempermasalahkan siapa yang menjadi PKP, di mana PKP tersebut tinggal, atau lokasi tempat tetap dari PKP tersebut. Sepanjang PKP menjalankan kegiatan ekonomi secara independen, konsep PPN akan berlaku atas kegiatan ekonomi yang dilakukan PKP.

(ii) Akan tetapi, kegiatan ekonomi ini menjadi tidak relevan apabila kegiatan ekonomi yang dilakukan merupakan penyerahan barang atau jasa yang tidak memiliki 'nilai'.

(iii) Kedua poin di atas menjadi tidak relevan apabila kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh PKP terjadi **di luar lingkup teritorial PPN** yang telah ditetapkan oleh suatu negara. Hal ini dikarenakan **untuk dapat dikenai**

---

57 Rita de le Feria dan Richard Krever, *Op.Cit.*, 13.
58 Lihat Peter Edmundson, "GST and Involuntary Supplies," *Journal of Australian Taxation* 224 JlATax 6 (2003).
59 Ben Terra, *Op.Cit.*, 77.

PPN, suatu kegiatan ekonomi harus dilakukan di dalam wilayah teritorial dari suatu negara.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa **lingkup teritorial PPN merupakan salah satu kriteria** dalam menentukan apakah suatu transaksi merupakan transaksi yang dikenai PPN atau tidak. Khususnya bagi transaksi lintas batas negara, yaitu ekspor dan impor. Mengingat penentuan apakah suatu transaksi merupakan ekspor atau impor sangat bergantung pada pengertian lingkup teritorial PPN suatu negara. Oleh karena itu, sangat penting bagi suatu negara untuk mengatur mengenai lingkup teritorial PPN dalam ketentuan peraturan perundang-undangan PPN.[60]

PPN merupakan pajak tidak langsung yang berfokus pada transaksi atau penyerahan. Kriteria utama yang menentukan lingkup teritorial pengenaan PPN adalah dengan mengacu pada lokasi terjadinya transaksi. Apabila suatu transaksi terjadi di dalam wilayah teritorial negara, transaksi tersebut dapat dikatakan masuk dalam ruang lingkup transaksi yang dikenai PPN.[61]

Hampir seluruh negara telah memiliki ketentuan yang rinci untuk mengidentifikasi lokasi terjadinya transaksi. Misalnya, lokasi dari transaksi penjualan domestik, impor, atau ekspor. Ketentuan inilah yang akan membatasi sejauh mana yurisdiksi pengenaan PPN suatu negara dapat diterapkan sejalan dengan lingkup teritorial PPN yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan PPN negara tersebut.[62]

Sebagai contoh, Malaysia mengatur bahwa semua penyerahan yang terjadi di Malaysia dianggap sebagai penyerahan yang dikenai PPN. Lingkup teritorial untuk tujuan PPN di negara tersebut mencakup semua negara bagian dan wilayah Malaysia, wilayah perairan dan dasar laut Malaysia, serta lapisan bawah tanah dari wilayah perairan tersebut.[63]

F. Pengusaha Kena Pajak

Lingkup subjektif dari sistem PPN di dunia sangat bergantung pada konsep pengusaha kena pajak (PKP). Konsep PKP merupakan **kriteria** yang sangat fundamental dalam PPN. Oleh karena konsep ini bersifat fundamental, konsep PKP harus jelas dan tidak memiliki makna yang ambigu.[64] Bahkan, Doesum, Kesteren, dan Norden menyebutkan bahwa konsep PKP harus didefinisikan

60 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 35.
61 David William, *Op.Cit.*, 170-171.
62 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 35.
63 Chan Quan Min, *Op.Cit.*, 46-47.
64 Aleksandra Bal, "The Vague Concept of "Taxable Person" in EU VAT Law," *International VAT Monitor* (September/Oktober, 2013).

seluas-luasnya sehingga PPN mempunyai ruang lingkup yang cukup luas untuk mencakup semua tahap produksi, distribusi, dan penyediaan jasa.[65]

Dalam literatur berbahasa Inggris, istilah yang digunakan untuk menjelaskan PKP adalah '***taxable person***'. Istilah ini digunakan di beberapa negara, termasuk negara-negara Uni Eropa.

Istilah PKP (*taxable person*) dalam PPN digunakan untuk dapat dibedakan dengan *person* dalam arti subjek pajak. Hal ini dikarenakan untuk tujuan PPN, kedua istilah tersebut mempunyai arti dan fungsi yang berbeda. Dengan kata lain, istilah PKP dengan subjek pajak merupakan dua terminologi yang berbeda sehingga penggunaannya tidak dapat dipertukarkan.[66]

Dalam *VAT Directive*, definisi PKP dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (1) *VAT Directive* sebagai berikut.[67]

> "*Any person who, independently carries out in any place any economic activity specified…., whatever the purpose or result of the activity.*"

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) *VAT Directive*, yang dimaksud dengan PKP adalah setiap ***person*** yang menjalankan **kegiatan ekonomi** secara **independen di mana pun**, tanpa memerhatikan **tujuan** dan **hasil** dari kegiatan yang dilakukan tersebut.[68]

Lebih lanjut, Pasal 9 ayat (2) *VAT Directive* menetapkan daftar kegiatan apa saja yang termasuk dalam kegiatan ekonomi, yang antara lain mencakup semua kegiatan pabrikasi, pedagang, dan jasa, termasuk kegiatan pertambangan, pertanian, dan kegiatan profesi. Dalam daftar tersebut juga disebutkan bahwa eksploitasi dari aset berwujud dan tidak berwujud dengan tujuan memperoleh penghasilan yang berkesinambungan juga digolongkan sebagai kegiatan ekonomi. Konsekuensinya, penjualan atas hasil aset berwujud, seperti penjualan kayu yang dihasilkan dari hutan milik sektor swasta yang dilakukan secara terus menerus, dianggap sebagai kegiatan eksploitasi. Oleh karenanya, kegiatan eksploitasi dapat digolongkan sebagai kegiatan ekonomi.[69]

VAT Directive juga menetapkan pengecualian dari PKP. Misalnya, otoritas pemerintahan dan badan yang diatur oleh hukum publik bukan merupakan PKP, apabila kegiatan dari otoritas atau badan tersebut sehubungan dengan kegiatan publik.

---

65 Ad van Doesum, Herman van Kesteren, dan Gert-Jan van Norden, *Fundamentals of VAT Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2016), 53.
66 David William, *Op.Cit*., 175.
67 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit*., 94.
68 Ben Terra, *Op.Cit*., 76.
69 Michael van de Leur, "Watch Out, You May Be a Taxable Person," *International VAT Monitor* (September/Oktober, 2013).

Pertanyaanya, bagaimana dengan *person* lainnya, selain pemerintah, yang melakukan kegiatan publik? Apakah *person* tersebut merupakan PKP? Terkait dengan isu ini, dalam kasus yang terjadi di Belanda, ECJ memutuskan bahwa jasa yang diberikan oleh notaris dan juru sita yang berstatus sebagai petugas independen (bukan pegawai negeri) merupakan kegiatan ekonomi. Dengan kata lain, notaris dan juru sita tersebut dapat digolongkan sebagai PKP karena bertindak secara independen tanpa adanya ikatan kerja.[70]

Penjelasan di atas memperlihatkan bahwa dalam *VAT Directive*, PKP memiliki arti yang sangat luas, yaitu PKP tidak hanya terbatas pada *person* yang didirikan atau bertempat tinggal di negara-negara Uni Eropa atau *person* yang menjalankan kegiatan ekonomi dengan tujuan memperoleh keuntungan. Pemberian interpretasi yang luas dari konsep PKP dan kegiatan ekonomi ini sesuai dengan tujuan dari PPN sebagai pajak atas konsumsi yang bersifat umum.[71]

Beberapa negara memiliki pengertian tersendiri mengenai PKP. Misalnya, di United Kingdom (UK). Di UK, PKP didefinisikan sebagai *person* yang telah terdaftar atau yang wajib untuk mendaftarkan diri (*registered person*). Artinya, konsep PKP dalam ketentuan PPN di UK tidak dapat lepas dari penentuan apakah *person* tersebut telah atau wajib terdaftar. Hal yang sama juga berlaku di Afrika Selatan dan Australia.[72]

Selain itu, banyak negara mengatur bahwa agar suatu *person* dapat digolongkan sebagai PKP, *person* tersebut harus melakukan penyerahan yang dikenai PPN **sampai dengan batasan jumlah tertentu** (***threshold***) yang penyerahan tersebut berhubungan dengan kegiatan ekonomi atau kegiatan usaha yang dijalankannya. Batasan tersebut dapat berbeda-beda di setiap negara.

Misalnya, terdapat negara yang menggunakan jumlah omzet atau keuntungan sebagai batasan. Adanya ketentuan ini menyebabkan tidak semua *person* yang melakukan kegiatan penyerahan atau penjualan yang dikenai PPN dapat diperlakukan sebagai PKP.

Lebih lanjut, William berpendapat bahwa dalam mendefinisikan PKP, ketentuan perundang-undangan PPN suatu negara harus mencakup semua *person* yang dibentuk berdasarkan hukum dari negara tersebut dan *person* tersebut harus menjalankan segala jenis kegiatan ekonomi. *Person* tersebut juga mencakup perusahaan asing.

---

70 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.,* 94.
71 Aleksandra Bal, *Op.Cit*.
72 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.,* 94.

Misalnya di Australia, perusahaan asing yang melakukan penyerahan di atau ke dalam Australia diharuskan mendaftarkan diri sebagai PKP untuk tujuan PPN di Australia sepanjang perusahaan tersebut telah melewati ambang batas pengusaha kecil di negara tersebut.[73] Oleh karenanya, teks dari undang-undang yang menjelaskan definisi PKP harus disusun sedemikian rupa. Dengan menyusun pengertian PKP secara komprehensif, isu-isu terkait PKP diharapkan dapat diatasi. Misalnya, penentuan apakah suatu bentuk kemitraan dan asosiasi dapat digolongkan sebagai PKP.[74]

Dalam ketentuan PPN di beberapa negara, kemitraan dan asosiasi dianggap sebagai PKP sepanjang mereka menjalankan kegiatan ekonomi. Pendapat ini sebagaimana pernyataan Calmac yang mendefinisikan PKP sebagai berikut.[75]

> "*A taxable person is an individual, partnership, company or such like that provides taxable goods and services within his business.*"

Kemitraan dianggap sebagai bentuk yang terpisah dari mitranya. Konsekuensinya, semua penyerahan dan perolehan barang dan/atau jasa dianggap dilakukan oleh kemitraan. Meskipun secara hukum, yang melakukan penyerahan adalah mitranya.

Beberapa negara juga memperbolehkan atau mewajibkan setiap cabang dari suatu perusahaan dianggap sebagai PKP yang terpisah. Misalnya, Australia, Kanada, Selandia Baru, Afrika Selatan, dan Swiss. Akibatnya, penyerahan yang terjadi antarcabang merupakan penyerahan yang terutang PPN. Sebaliknya, ketentuan PPN yang berlaku di negara Uni Eropa dan Belanda tidak memperbolehkan cabang mendaftarkan diri sebagai PKP yang terpisah dari kantor pusat.[76]

Alasannya, kantor pusat dan cabang merupakan satu kesatuan sehingga tidak dapat dipisahkan. Selain itu, terdapat pula ketentuan yang memperbolehkan grup perusahaan (perusahaan induk dan perusahaan anak) untuk didaftarkan dan dikukuhkan sebagai satu PKP sehingga penyerahan yang terjadi di dalam grup perusahaan tersebut tidak dianggap sebagai penyerahan yang terutang PPN.[77]

---

73 Christine Peacock, "Cross-Border Supplies and Australia's GST," *International VAT/Monitor* (Juli/Agustus, 2016): 248.

74 David William, *Op.Cit*.,176.

75 Diana Maria Calmac, "The Mechanics and Effects of MTIC Fraud," *Msc. Economics and Business Administration, Concentration International Business, Copenhagen Business School* (Oktober, 2012): 5.

76 Rahiela Abdoelkariem dan Frank Prinsen, "The Interaction between Head Office, Branch and VAT Grouping: New Challenges Ahead for the European Union," *International VAT Monitor* (Juli/Agustus, 2015): 205.

77 David William, *Op.Cit*.,176.

F.1 Kualifikasi sebagai PKP[78]

Berdasarkan pengertian PKP yang terdapat dalam *VAT Directive,* PKP memiliki elemen dasar sebagai berikut.[79]

(i) *Person;*

(ii) Menjalankan kegiatan ekonomi (*economic activity*);

(iii) Di tempat mana pun (*in any place*);

(iv) Secara independen (*independently*).

Keempat elemen ini merupakan kriteria dalam menentukan apakah *person* dapat dianggap sebagai PKP atau tidak.

F.2 Pengusaha Kecil

Pertanyaan krusial dalam merancang kebijakan PPN di banyak negara adalah mengenai penentuan perlakuan PPN atas pengusaha kecil. Perlakuan yang dimaksud adalah apakah pengusaha kecil perlu dibebaskan dari kewajiban PPN atau tidak. Bahkan, menurut Bird, pertanyaan yang berhubungan dengan perlakuan PPN atas pengusaha kecil merupakan pertanyaan yang paling sulit dalam sistem PPN di seluruh dunia. Lebih lanjut, Bird menjelaskan bahwa setidaknya terdapat tiga pertanyaan bagi negara-negara di dunia dalam menentukan perlakuan PPN atas pengusaha kecil.

Pertama, apa yang menjadi batasan sehingga pengusaha dapat dikatakan sebagai pengusaha kecil. *Kedua*, apa yang harus dilakukan untuk menyederhanakan prosedur PPN untuk pengusaha kecil. *Ketiga*, bagaimana cara untuk memastikan bahwa pengusaha yang ditetapkan sebagai pengusaha kecil memang benar-benar telah memenuhi ambang batas pengusaha kecil untuk tujuan PPN. [80]

Munculnya pertanyaan ini dipicu dari adanya bukti bahwa biaya administrasi dan kepatuhan sehubungan dengan pemungutan PPN dari pengusaha kecil seringkali lebih besar dibandingkan penerimaan PPN yang dihasilkan.[81] Alasan inilah yang menyebabkan banyak negara menetapkan ketentuan PPN khusus mengenai pengusaha kecil.

---

78 Pembahasan mengenai kualifikasi sebagai PKP ini erat kaitannya dengan penjelasan mengenai persyaratan untuk menjadi PKP sebagaimana yang terdapat dalam poin B.4 Bab 2 dari Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora, *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai* (Jakarta: Penerbit DDTC, 2018). Oleh karenanya, untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai PKP, pembahasan pada poin ini harus dibaca bersamaan dengan poin B.4 Bab 2 dari buku tersebut.

79 Ad van Doesum, Herman van Kesteren, dan Gert-Jan van Norden, *Op.Cit.*, 54.

80 Richard M Bird, *Op.Cit.*, 22.

81 William G. Gale, Hilary Gelfond, dan Aaron Krupkin, "Value-Added Taxes and Small Business," *Economics Studies at Brookings* (Maret, 2016).

Kebanyakan ketentuan PPN khusus ini membebaskan pengusaha kecil sehingga tidak perlu melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai PKP serta menjalankan mekanisme PPN. Pemberlakuan pengecualian pengusaha kecil untuk dikukuhkan sebagai PKP atas dasar alasan administrasi ini sejalan dengan pendapat Cnossen berikut.[82]

> "*For administrative reasons, a VAT should exclude small businesses, which tend to have less reliable books of accounts, from registration.*"

Namun, ada pula ketentuan yang, meskipun tidak mengecualikan pengusaha kecil, menetapkan bahwa pengusaha kecil dapat memperoleh pengurangan pajak yang terutang atau berhak menggunakan prosedur yang sederhana dalam menghitung pajak yang terutang.[83] Bahkan, untuk mengurangi beban kepatuhan bagi pengusaha kecil, beberapa negara memutuskan untuk memperbolehkan pengusaha kecil untuk melaporkan PPN secara *cash basis* atau berdasarkan pembayaran.[84]

Salah satu negara yang menetapkan prosedur PPN yang sederhana bagi pengusaha kecil adalah Republik Rakyat Tiongkok. Di negara ini, pengusaha yang digolongkan sebagai pengusaha kecil tetap diwajibkan untuk mendaftarkan diri sebagai PKP melalui suatu prosedur sederhana yang berbeda dengan prosedur umum pendaftaran PKP. Selanjutnya, pengusaha kecil yang telah terdaftar sebagai PKP, dikenakan PPN dengan tarif 3% yang dihitung dari besarnya penerimaan bruto dari pengusaha tersebut. Tidak terdapat hak untuk mengkreditkan pajak masukan bagi pengusaha kecil.[85]

Lebih lanjut, sebagian besar negara yang menetapkan pengecualian bagi pengusaha kecil sebagai PKP tentunya memerlukan ketentuan yang mengatur tentang batas minimum (*minimum treshold*) dari kegiatan usaha pengusaha kecil. Berdasarkan ketentuan ini, hanya pengusaha yang berada di bawah batas

---

82 Sijbren Cnossen, "African Countries without VAT," *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017): 10.

83 Menurut Turnier, terdapat 5 cara yang dapat digunakan untuk mengakomodir perlakuan PPN atas pengusaha kecil. *Pertama*, pengusaha kecil dapat dibebaskan atau meskipun dikenai PPN, pengenaannya berdasarkan skema khusus. *Kedua*, pemerintah dapat mengenakan PPN pada pengusaha kecil, tetapi dengan batasan persentase tertentu. *Ketiga*, memperbolehkan penerapan *cash basis* dalam menghitung PPN yang terutang. *Keempat*, menetapkan bahwa beban pembuatan faktur pajak oleh pengusaha kecil tidak sebesar beban pembuatan faktur pajak oleh pengusaha lainnya. *Terakhir*, alih-alih mensyaratkan pelaporan PPN secara berkala, pengusaha kecil diperbolehkan untuk melaporkan PPN setahun sekali dengan penyetoran PPN yang dilakukan secara berkala berdarkan jumlah estimasi PPN yang terutang. Lihat Turnier, "Accommodating to the Small Business Under a VAT," *47 Tax Law* (1994): 963, 969.

84 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.,* 78.

85 Shirley (Yinghua) Shen dan Richard Krever, "China's VAT Reform: Experiences and Lessons Learned," *International VAT Monitor* (Maret/April, 2017): 153.

minimum yang dapat dikategorikan sebagai pengusaha kecil sehingga tidak diwajibkan melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai PKP.

Sebaliknya, pengusaha yang berada di atas batas minimum kegiatan usaha pengusaha kecil, dikategorikan sebagai PKP sehingga wajib menjalankan kewajibannya. Penetapan batas minimum kegiatan usaha pengusaha kecil yang tidak diwajibkan untuk dikukuhkan sebagai PKP sejalan dengan pendapat William sebagai berikut.[86]

> "*This is normally achived by setting a minimum level or threshold of business activity and requiring only those persons with levels of activity above the minimum to be taxable persons.*"

Setiap negara mempunyai batasan yang berbeda untuk mengukur kegiatan usaha dari pengusaha kecil atau pengusaha yang tidak wajib melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai PKP. Namun, terkait batasan untuk mengukur kegiatan usaha pengusaha kecil, ukuran yang biasa digunakan adalah jumlah nilai peredaran dari barang dan/atau jasa yang diserahkan dalam satu periode, tentunya tidak termasuk penyerahan yang dibebaskan dari PPN atau yang di luar cakupan PPN.

Dua hal yang mendasari dalam menentukan batasan minimal, yaitu.[87]

(i) Nilai peredaran yang sebenarnya dari penyerahan yang terutang PPN dalam satu periode; dan
(ii) Nilai peredaran estimasi dalam satu periode.

Sementara itu, nilai peredaran tersebut bisa didasarkan pada:[88]

(i) *past periods*, yaitu nilai peredaran yang sesungguhnya pada periode yang lalu;
(ii) *future periods*, yaitu estimasi nilai peredaran pada periode yang akan datang; atau
(iii) *a period*, periode tahun buku berjalan, yang merupakan campuran periode yang lalu dan yang akan datang.

Negara-negara anggota Uni Eropa menggunakan jumlah nilai peredaran tahunan sebagai batasan untuk menentukan pengusaha kecil.[89] Pengusaha yang nilai peredarannya di bawah batasan minimum, digolongkan sebagai pengusaha kecil dan tidak diwajibkan untuk mendaftarkan diri sebagai PKP.

---

86 David William, *Op.Cit.*,177-178.
87 *Ibid*, 178.
88 *Ibid*.
89 Michael van de Leur, "EU Proposes New VAT Scheme for Small Businesses," *International VAT Monitor* (Mei/Juni, 2018): 97.

Sebagian besar negara OECD juga menggunakan nilai peredaran sebagai ukuran kegiatan pengusaha kecil yang dikecualikan dari PPN. Oleh karena itu, bagi pengusaha dengan total nilai peredaran di bawah batasan minimum, tidak diwajibkan melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai PKP.[90]

G. Tarif dalam PPN

Chaloupka menyebutkan bahwa prinsip mendasar dalam efisiensi pajak adalah dengan menentukan pilihan jenis, **tarif**, sistem, maupun struktur pajak yang dapat menghasilkan penerimaan secara nyata dengan biaya yang paling rendah.[91] Oleh karena itu, tarif menjadi salah satu fitur penting dalam penerapan PPN. Dengan adanya tarif dan juga dasar pengenaan pajak, PPN yang terutang dapat dihitung.[92] Pentingnya tarif dalam penerapan PPN juga dinyatakan oleh Tait sebagai berikut.[93]

> "*The rate or rates at which VAT is levied is an important consideration in the operation of VAT*."

Saran dari para ahli tentang tarif PPN sangat sederhana, yaitu PPN seharusnya menggunakan **tarif tunggal** (*single rate*). Artinya, hanya ada satu tarif yang berlaku dalam sistem PPN.[94] Bahkan Cnossen berpendapat bahwa sistem PPN yang terbaik adalah sistem PPN yang memberlakukan satu tarif seragam atas penyerahan barang dan jasa di dalam negeri.[95]

Saran ahli untuk menggunakan tarif tunggal dalam PPN dilatarbelakangi dengan asumsi bahwa biaya administrasi dan kepatuhan dari penggunaan lebih dari satu tarif (*multiple rates*)[96] akan jauh lebih besar.

Adanya penerapan tarif yang berbeda antara satu transaksi dengan transaksi lainnya akan berisiko terhadap kesalahan penerapan tarif. Selain itu,

---

90 William G. Gale, Hilary Gelfond, dan Aaron Krupkin, *Op.Cit*.

91 Frank J. Chaloupka, Teh-wei Hu, Kenneth E. Warner, Rowena Jacobs, dan Ayda Yurekli. n.d. *The Taxation of Tobacco Products*.

92 Ad van Doesum, Herman van Kesteren, dan Gert-Jan van Norden, *Op.Cit*., 249.

93 Alan A. Tait, *Value Added Tax: International Practice and Problems* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1988), 39.

94 Tarif tunggal disini sebenarnya berarti dua tarif karena terdapat tarif 0% yang harus diterapkan dalam pengenaan PPN atas ekspor. Dengan demikian, tarif tunggal terdiri dari tarif standar yang berlaku secara umum dan tarif 0% khusus untuk PPN atas ekspor. Lihat Richard M. Bird dan Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries* (New York: Cambridge University Press, 2007), 108.

95 Sijbren Cnossen, "African Countries without VAT," *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017): 9.

96 Oleh Ebril, *et al.*, tarif PPN yang lebih dari satu disebut dengan *rate differentiation*. Lihat Liam Ebrill, *et al.*, *The Modern VAT* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2001), 68-82.

pengadministrasian atas setiap transaksi pun menjadi lebih sulit.[97] Ini tentunya dapat berimplikasi pada berkurangnya efisiensi PPN.

Terlepas dari biaya administrasi dan biaya kepatuhan yang tinggi, terdapat beberapa alasan yang menyebabkan adanya keraguan untuk menerapkan lebih dari satu tarif dalam sistem PPN, yaitu.

(i) Dari perspektif ekonomi, penerapan lebih dari satu tarif PPN seringkali menyebabkan terjadinya distorsi terhadap pilihan produsen dan konsumen, yang mendistorsi kegiatan ekonomi menjadi tidak menguntungkan.[98]

(ii) Tarif PPN yang rendah tidak selalu menguntungkan konsumen akhir. Sebagai contoh, ketika suatu barang dikenai PPN dengan tarif lebih rendah, penjual cenderung akan menaikkan harga barang tersebut sehingga dapat mensubsidi harga barang yang dikenai PPN dengan tarif yang lebih tinggi. Artinya, tidak ada keuntungan apa pun yang akan diterima konsumen akhir dari penerapan tarif PPN yang rendah.[99]

(iii) Adanya perbedaan tarif PPN atas satu objek dengan objek lainnya akan menimbulkan ketidakpuasan dari sisi produsen dan konsumen yang berkeinginan untuk memperoleh keuntungan dari adanya perbedaan tarif ini. Produsen dan konsumen cenderung berpendapat bahwa atas barang dan jasa yang berada dalam cakupan yang sama seharusnya diperlakukan sama. Misalnya, apabila sayuran mentah dikenai PPN dengan tarif rendah maka seharusnya sayuran yang dibekukan juga dikenai PPN dengan tarif rendah. Apabila sayuran yang dibekukan dikenai PPN dengan tarif rendah maka sudah seharusnya sayuran dalam kaleng juga dikenai PPN dengan tarif yang sama rendahnya, dan seterusnya.[100]

(iv) Berapa pun jenis tarif yang diterapkan dan apa pun perubahan yang dihasilkan dari penerapan ini, penerapan lebih dari satu tarif PPN jarang mencerminkan terjadinya perubahan terhadap pilihan konsumen.[101]

(v) Penerapan lebih dari satu tarif PPN dapat berarti rata-rata tarif yang lebih tinggi dibutuhkan untuk mencapai jumlah penerimaan yang ditargetkan sehingga mengakibatkan tingginya biaya ekonomi yang digunakan untuk mengenakan PPN.

---

97 Sijbren Cnossen, "VAT in South Africa: What Kind of Rate Structure?" *International VAT Monitor* (2004), 15(1): 19-24.

98 Agha A dan J. Haughton, "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations," *Review of Economics and Statistics,* 78(2) (1996): 303-308.

99 Alan A. Tait, *Op.Cit.*, 42.

100 *Ibid*.

101 *Ibid*.

(vi) Tarif PPN yang lebih tinggi atas barang mewah merupakan sarana yang tidak efektif untuk meningkatkan progresivitas. Alasannya, pungutan PPN dengan cara seperti ini biasanya tidak ditargetkan dengan baik. Selain itu, setiap perolehan ekuitas yang dicapai dengan cara ini tidak dapat mengimbangi biaya yang dikeluarkan sehingga berujung pada berkurangnya efektifitas dan efisiensi PPN.[102]

(vii) Penerapan tarif PPN yang lebih rendah atas barang atau jasa yang merupakan kebutuhan pokok umumnya tidak ditargetkan dengan baik dan tidak efektif. Akibatnya, terjadi regresivitas yang disebabkan masyarakat kalangan atas dapat melakukan konsumsi kebutuhan pokok dengan hanya mengeluarkan sedikit penghasilannya. Masyarakat kalangan inilah yang menerima keuntungan lebih banyak atas penerapan lebih dari satu tarif PPN dibandingkan masyarakat kalangan bawah.[103]

Penelitian yang dilakukan oleh *Copenhagen Economics* mengenai fungsi dari sistem PPN di negara-negara anggota Uni Eropa pada tahun 2007 menunjukkan bahwa penerapan lebih dari satu tarif PPN telah menyebabkan negara-negara anggota menderita kerugian fiskal dan ekonomi yang besar. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penerapan tarif tunggal sebagai opsi kebijakan PPN yang terbaik dari sudut pandang ekonomi. Tarif tunggal dinilai dapat menciptakan kepatuhan yang signifikan terhadap administrasi pajak, mengurangi penyimpangan dalam pasar internal, serta meningkatkan kesejahteraan konsumen.[104]

Sementara itu, Roger Douglas, mantan menteri keuangan Selandia Baru, menyatakan bahwa pada faktanya, kunci utama untuk menciptakan kemudahan dalam penerapan PPN adalah melalui penerapan PPN dengan tarif tunggal dan tanpa adanya pembebasan PPN. Argumen yang diungkapkan Douglas ini sangat mendukung penggunaan tarif tunggal dalam PPN dan tarif 0% khusus untuk ekspor serta membatasi pembebasan PPN. Semakin sedikit penerapan PPN dengan lebih dari satu tarif maka akan semakin baik sistem PPN yang diimplementasikan.[105]

Meskipun demikian, tidak semua negara setuju untuk menerapkan PPN dengan tarif tunggal. Bahkan, negara yang tampaknya menerapkan sistem PPN dengan tarif tunggal sekalipun, dalam praktiknya tidak sepenuhnya benar-benar menerapkan tarif tunggal.

---

102 Sijbren Cnossen, "Is the VAT Directive Becoming an Anachronism," *European Taxation,* 43 (12) (2003): 434.

103 Liam Ebrill, *et al*, *Op.Cit.*, 68-82.

104 Dinka Antic, "Effieciency of Single-Rate and Broad-Based VAT System: The Case of Bosnia and Herzegovina," Internet, dapat diakses melalui https://hrcak.srce.hr/file/187138.

105 Alan A. Tait, *Op.Cit.*, 42.

Ebrill, Keen, Bodin, dan Summer berpandangan bahwa penerapan *multiple rates* juga dapat memberikan beberapa manfaat. Beberapa manfaat tersebut antara lain, yaitu.[106]

(i) Efisiensi. Penerapan tarif PPN yang berbeda-beda atas objek yang berbeda dinilai dapat menciptakan efisiensi. Gagasan inilah yang mendasari terciptanya kebijakan yang dikenal dengan istilah "aturan elastisitas terbalik". Artinya, kebijakan yang menetapkan penerapan tarif PPN lebih rendah atas komoditas dengan tingkat permintaan elastis dan penerapan tarif PPN lebih tinggi atas komoditas dengan tingkat permintaan yang tidak elastis. Kebijakan ini bertujuan untuk meminimalisir dampak pengenaan pajak terhadap pola konsumsi sehingga dapat menciptakan efisiensi dalam pengenaan PPN. Selain itu, adanya rentang yang luas antara tarif PPN tertinggi dan tarif PPN terendah dianggap mampu menghasilkan penerimaan yang lebih tinggi.

(ii) Keadilan. Merupakan alasan yang dianggap paling penting mengapa seharusnya terdapat lebih dari satu tarif yang diterapkan dalam PPN. Contohnya, dengan menerapkan tarif PPN yang berbeda atas barang yang hanya dapat dikonsumsi oleh pihak-pihak yang mempunyai penghasilan tinggi. Dengan demikian, penerapan tarif PPN yang berbeda-beda dapat menjamin terciptanya distribusi penghasilan yang adil.

Dengan adanya manfaat di atas, tidak mengherankan di awal penerapannya, banyak negara menerapkan PPN dengan lebih dari satu tarif. Berdasarkan survei yang dilakukan IMF, diketahui bahwa dari 48 (empat puluh delapan) negara yang menerapkan PPN sebelum tahun 1990, 36 (tiga puluh enam) di antaranya menerapkan PPN dengan lebih dari satu tarif. Sementara itu, sisanya sebanyak 12 (dua belas) negara menerapkan PPN dengan tarif tunggal. Akan tetapi, seiring dengan bertambahnya jumlah negara yang menerapkan PPN, terjadi perubahan penerapan tarif, yaitu semakin banyak negara yang menerapkan PPN dengan tarif tunggal.[107]

Tercatat, hingga April 2001, jumlah negara yang menerapkan PPN adalah sebanyak 124 (seratus dua puluh empat) negara. Dari jumlah ini, sebanyak 68 (enam puluh delapan) negara menerapkan tarif tunggal, sedangkan sisanya

---

106 Liam Ebrill, *et al.*, *Op.Cit.*, 68-82.

107 Kondisi ini sebagaimana dinyatakan dalam *International Tax Dialogue* bahwa negara yang baru menerapkan PPN cenderung memilih menerapkan PPN dengan tarif tunggal. Lihat International Tax Dialogue (ITD) (2005), "The Value Added Tax: Experiences and Issues," *Prepared for the ITD Conference on the VAT*, Internet, dapat diakses melalui http://www.itdweb.org/VATConference/Documents/VAT%20-%20EXPERIENCE%20AND%20 ISSUES.pdf>

sebanyak 56 (lima puluh enam) negara menerapkan PPN dengan lebih dari satu tarif. [108]

G.1 Tarif 0% (*Zero Rate*)

Dalam literatur berbahasa Inggris, tarif 0% disebut dengan *zero rate*. Berdasarkan pendapat Schenk dan Oldman, tarif 0% adalah suatu mekanisme di mana unsur PPN yang terdapat dalam harga perolehan barang, jasa, atau transaksi tertentu dapat dihilangkan.[109] Dengan tarif 0%, pihak penjual yang memungut PPN atas transaksi penyerahan barang atau jasa yang merupakan objek PPN, tetap dapat mengkreditkan pajak masukannya. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Tait:[110]

> "*...such a zero rate trader is wholly a part of the VAT system and makes a full return for VAT in the normal way. However, when his trader applies the tax rate to his sales, it ends up as a zero VAT liability but from this he can deduct the entire VAT liability on his inputs...*"

Seperti yang dikatakan William bahwa tarif 0% dapat dideskripsikan sebagai *exemption with credit*. Istilah ini banyak digunakan oleh negara-negara Uni Eropa dan berbagai negara Afrika untuk merujuk tarif 0%.

Pada dasarnya, terdapat pertimbangan yang memengaruhi justifikasi suatu negara dalam menerapkan tarif 0%. Menurut Tait, justifikasi tersebut antara lain, yaitu.[111]

(i) Ada beberapa jenis barang dan jasa yang menurut Musgrave bersifat '*meritorius*' sehingga layak untuk tidak dikenai PPN atau kalau pun dikenai PPN, tarif yang berlaku adalah 0%;

(ii) Beberapa jenis barang/jasa secara administrasi termasuk ke dalam '*difficult to tax*'. Akan lebih baik jika kelompok ini tidak dikenai PPN atau dikenai PPN, tetapi dengan tarif 0%.

Negara yang menerapkan prinsip destinasi, umumnya menerapkan PPN dengan tarif 0% atas ekspor barang tanpa memerhatikan sifat dan jenis dari barang yang diekspor serta ekspor jasa yang dimanfaatkan di luar daerah pabean dari suatu negara. Penerapan tarif 0% ini bukanlah pilihan, tetapi suatu **keharusan** bagi negara yang mengadopsi prinsip destinasi.

---

108 Liam Ebrill, *et al.*, *Op.Cit.*, 69.
109 Alan Schenk dan Oliver Oldman, *Op.Cit.*, 50.
110 Alan A. Tait, *Op.Cit.*, 49.
111 *Ibid*, 56.

H. Tren Global PPN[112]

Pada saat pandemi Covid-19, penerimaan pajak di berbagai negara mendapati tekanan. Seiring dengan fase pemulihan ekonomi, timbul urgensi mengenai strategi optimalisasi penerimaan pajak yang tepat dalam kerangka konsolidasi fiskal. Salah satu opsi yang dapat dipergunakan adalah mereformasi kebijakan PPN.

Lantas, bagaimana arah reformasi PPN yang ideal? Sebelum merumuskan hal tersebut, ada baiknya mencermati berbagai tren dan praktik internasional PPN yang saat ini berlaku.

Pertama, **PPN sebagai andalan penerimaan di banyak negara**. Sebagai pajak yang 'umurnya' masih relatif muda, implementasi PPN telah menyebar secara luas. Sebagai ilustrasi, pada tahun 1971 hanya terdapat 12 negara yang menerapkan pajak ini. Pada tahun 2020, jumlahnya meningkat hampir 15 kali lipat menjadi 170 negara.[113]

Sistemnya yang relatif mudah, bersifat netral dan tidak menimbulkan distorsi, serta selaras dengan *size of economy*, merupakan faktor yang mendukung popularitas PPN. Tidak hanya itu, PPN juga menjadi mesin penerimaan yang efektif.[114]

Sebagai contoh, pada 1975, kontribusi PPN di negara-negara OECD hanya 8,8% dari total penerimaan pajak. Di tahun 2018, kontribusinya meningkat hingga rata-rata 20,4%.[115] Data yang diolah dari ICTD Government Revenue Dataset juga memperlihatkan bahwa rasio penerimaan PPN terhadap PDB secara rata-rata di berbagai negara terus mengalami peningkatan antarwaktu. Pada tahun 2000 nilainya sebesar 3,93%, 2010 sebesar 4,86%, 2018 menjadi sebesar 5,65%.

Kedua, **tren kenaikan tarif standar (umum) PPN**. Data yang diolah oleh DDTC Fiscal Research dari data IBFD di 127 negara menunjukkan bahwa per 2020 rata-rata tarif PPN global adalah sebesar 15,4%. Di 31 negara Asia, rata-ratanya sebesar 12%. Sedangkan, di ASEAN, tarifnya memiliki rentang antara 7-12%.

Walau demikian, terdapat juga negara-negara yang memiliki tarif PPN di kisaran 0% hingga 5%. Namun, jumlahnya sedikit. Mayoritas, atau lebih dari 70 negara ternyata memiliki tarif lebih besar dari 15%.

---

112 Disadur dari Darussalam, "Tren Global PPN: Kenaikan Tarif, Multitarif, dan Pembatasan Fasilitas," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/tren-global-ppn-kenaikan-tarif-multitarif-dan-pembatasan-fasilitas-29748 dengan penambahan dan/atau pengurangan.

113 OECD, *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues* (Paris: OECD Publishing, 2020), 210-214.

114 Michael Keen dan Ben Lockwood, *Op.Cit.*, 911.

115 OECD, *Op.Cit.*, 10.

Selain itu, terdapat tren kenaikan tarif standar (umum) PPN secara global maupun di berbagai kawasan. Di negara kawasan Amerika dan Eropa, terdapat kenaikan tarif PPN sebesar 1%-1,1% selama periode 2010-2020. Pada kurun waktu yang sama, tarif standar PPN global juga meningkat sebesar 0,5%.

Terdapat dugaan bahwa kenaikan tarif tersebut merupakan upaya mengompensasi *revenue forgone* yang timbul dari penurunan tarif PPh badan selama dua dekade terakhir. Adapun kebijakan kenaikan tarif PPN diambil karena sifatnya memberikan distorsi yang lebih rendah,[116] serta mengatasi masalah pemerintahan khususnya di negara dengan populasi yang menua.

Ketiga, **tren penggunaan lebih dari satu tarif atau multitarif** (*multiple rate*).[117] Selain tarif yang berlaku secara umum, berbagai negara juga mengenakan tarif khusus bagi barang dan/atau jasa kena pajak tertentu. Tarif khusus tersebut bisa berupa tarif 0%, penurunan tarif (*reduced rate*), atau justru tarif yang lebih tinggi.

Diferensiasi tarif untuk barang dan jasa tertentu ditujukan untuk memaksimalkan penerimaan dengan memanfaatkan perbedaan elastisitas konsumsi terhadap tarif pajak yang ditetapkan.[118] Aspek keadilan juga sering dijadikan alasan mengapa tarif PPN yang beragam lebih tepat.[119]

Dari data yang diolah oleh DDTC Fiscal Research dari EY Global,[120] sebanyak 84 dari 136 negara (61,7%) memiliki tarif khusus yang bersifat *reduced rate* maupun juga tarif yang lebih tinggi. Sebagai perbandingan, pada 2001, terdapat 56 dari 124 negara (45,2%) yang menerapkan *multiple rate* tersebut.

Secara khusus, pengenaan *reduced rate*, umumnya diimplementasikan bagi barang dan/atau jasa kena pajak yang dikonsumsi oleh masyarakat kelas bawah atau membutuhkan dorongan ekonomi dari pemerintah. Tujuannya, mencegah regresivitas PPN. Kebijakan *reduced rate* secara temporer juga marak dilakukan di saat pandemi.[121]

---

116 Ben Terra, *Op.Cit*.

117 Lihat pembahasan mengenai pilihan penggunaan tarif tunggal dan multitarif pada Darussalam, "PPN: Tarif Tunggal atau Multitarif?" *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/ppn-tarif-tunggal-atau-multitarif-31062.

118 Hannah Simmon dan Michelle Harding, "What drives consumption tax revenues? Disentangling policy and macroeconomic drivers," *OECD Taxation Working Papers* No. 47 (2020). Lihat juga Redaksi DDTC News, "Mencermati Komponen Perubahan Kinerja Pajak atas Konsumsi," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mencermati-komponen-perubahan-kinerja-pajak-atas-konsumsi-27040.

119 Liam Ebrill, *et al., Op.Cit*., 68-82.

120 EY, *Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide* (April, 2021).

121 OECD, "Tax revenues rebounded as economies recovered from the COVID-19 pandemic, according to new OECD data," *Newsroom*, Internet, dapat diakses melalui

Keempat, **perluasan basis pajak melalui pembatasan pengecualian dan fasilitas PPN**. Secara umum, pengecualian dan fasilitas PPN memang diperlukan untuk menjamin sistem PPN yang adil serta melindungi masyarakat tidak mampu. Namun demikian, dalam rangka mewujudkan prinsip netralitas dan mencegah *VAT gap* yang besar, banyak negara meninjau berbagai pengecualian dan fasilitas tersebut secara rutin.[122]

Sejak krisis 2008, tren untuk membatasi pengecualian dan fasilitas PPN terus meningkat. Bahkan, OECD menekankan pentingnya perluasan basis PPN (*broad-base*) khususnya jika dikaitkan dengan tingginya *tax expenditure*.[123]

Keempat tren di atas, yaitu kontribusi PPN sebagai mesin penerimaan, tren kenaikan tarif standar (umum) PPN, meningkatnya penggunaan *multiple rate*, serta pengurangan pengecualian dan fasilitas PPN, dapat menjadi pertimbangan arah reformasi PPN suatu negara.

https://www.oecd.org/newsroom/tax-revenues-rebounded-as-economies-recovered-from-the-covid-19-pandemic-according-to-new-oecd-data.htm.

122 Rita de le Feria dan Richard Krever, *Op.Cit.,* 11-35.

123 OECD, *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues* (Paris: OECD Publishing, 2011).

Referensi

Buku

Bird, Richard M. dan Pierre-Pascal Gendron. *The VAT in Developing and Transitional Countries*. New York: Cambridge University Press, 2007.

Chaloupka, Frank J. Teh-wei Hu, Kenneth E. Warner, Rowena Jacobs, dan Ayda Yurekli. n.d. *The Taxation of Tobacco Products*.

Darussalam, Danny Septriadi, dan Khisi Armaya Dhora. *Konsep dan Studi Komparasi Pajak Pertambahan Nilai*. Jakarta: Penerbit DDTC, 2018.

de le Feria, Rita dan Richard Krever. *VAT Exemptions Consequences and Design Alternatives*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2013.

Ebrill, Liam, *et al*. *The Modern VAT*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2001.

Ecker, Thomas. *A VAT/GST Model Convention*. Amsterdam: IBFD.

James, Kathryn. *The Rise of Value-Added Tax*. New York: Cambridge University Press, 2015.

Kolozs, Borbala. "Neutrality in VAT." Dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al*. Amsterdam: IBFD, 2009.

Lamensch, Marie. "The Use of Soft Law by the European VAT Legislator, and What the CJEU Makes of It." Dalam *CJEU – Recent Developments in Value Added Tax 2015*, ed. Michael Lang, *et al.* Vienna: Linde Verlag, 2016.

Lejeune, Ine, Jeanine Daou-Azzi, dan Mark Powel. "The Balance Has Shifted to Consumption Taxes – Lesson Learned and Best Practices for VAT." Dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al*. Amsterdam: IBFD, 2009.

Nerudova, Danuse dan Jan Siroky. "The Principle of Neutrality: VAT/GST v. Indirect Taxation." Dalam *Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences*, ed. Michael Lang, *et al.* Amsterdam: IBFD, 2009.

Nightingale, Kath. *Taxation Theory and Practice 4th Edition*. Inggris: Pearson Education Limited, 2002.

OECD. *Value Added Taxes in Central and Eastern European Countries: A Comparative Survey and Evaluation*. Paris: OECD Publishing, 1998.

_____. *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. Paris: OECD Publishing, 2011.

_____. *Consumption Tax Trends* 2014. Paris: OECD Publishing, 2014.

_____. *International VAT/GST Guidelines*. Paris: OECD Publishing, 2017.

_____. *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Paris: OECD Publishing, 2020.

Pato, Antonio Calisto dan Marlon Marques. *Fundamentals of VAT*. Middletown: 2014.

Quan Min, Chan. *The Essential Guide to Malaysia GST*. Singapore: John Wiley & Sons Singapore Pte. Ltd, 2015.

Schenk, Alan dan Oliver Oldman. *Value Added Tax: A Comparative Approach*. United Kingdom: Cambridge University Press: 2007.

Tait, Alan A. *Value Added Tax: International Practice and Problems*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1988.

Terra, Ben. "Sales Taxation: The Case of Value added Tax in the European Community." Dalam *Series on International Taxation No. 8.* Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988.

Thuronyi, Victor. *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

van Brederode, Robert F. *Systems of General Sales Taxation: Theory, Policy, and Practice*. Leiden: Kluwer Law International, 2009.

van Doesum, Ad, Herman van Kesteren, dan Gert-Jan van Norden. *Fundamentals of VAT Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV, 2016.

William, David. "Value-Added Tax." Dalam *Tax Law Design and Drafting Chapter 6: Value-Added Tax,* ed. Victor Thuronyi. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996.

Artikel/Jurnal

A, Agha dan J. Haughton. "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations." *Review of Economics and Statistics,* 78(2) (1996).

Abdoelkariem, Rahiela dan Frank Prinsen. "The Interaction between Head Office, Branch and VAT Grouping: New Challenges Ahead for the European Union." *International VAT Monitor* (Juli/Agustus, 2015).

Bal, Aleksandra. "The Vague Concept of "Taxable Person" in EU VAT Law." *International VAT Monitor* (September/Oktober, 2013).

Bird, Richard M. "Value-Added Taxes in Developing and Transitional Countries: Lessons and Questions." *ITP Paper 0505* (April, 2005).

Calmac, Diana Maria. "The Mechanics and Effects of MTIC Fraud." *Msc. Economics and Business Administration, Concentration International Business, Copenhagen Business School* (Oktober, 2012).

Cnossen, Sijbren. "Global Trends and Issues in Value Added Taxation." *International Tax and Public Finance* Vol. 5 No. 3 (1998).

_____. "Is the VAT Directive Becoming an Anachronism." *European Taxation,* 43 (12) (2003).

_____. "VAT in South Africa: What Kind of Rate Structure?" *International VAT Monitor* (2004).

_____. "African Countries without VAT." *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017).

_____. "The Technical Superiority of VAT over RST." *HeinOnline 4 Austl. Tax F. 419* (1987).

Darussalam. "Menyoal Penamaan Pajak Pertambahan Nilai." *Bisnis Indonesia* (Oktober, 2017).

Edmundson, Peter. "GST and Involuntary Supplies." *Journal of Australian Taxation* 224 JlATax 6 (2003).

EY. *Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide* (April, 2021).

Gale, William G., Hilary Gelfond, dan Aaron Krupkin. "Value-Added Taxes and Small Business." *Economics Studies at Brookings* (Maret, 2016).

Keen, Michael dan Ben Lockwood. "Is The VAT a Money Machine." *National Tax Journal* Vol. LIX No. 4 (Desember, 2006).

Kogels, Han dan Mariken van Hilten. "Never a Dull Moment." *International VAT Monitor* (Maret/April, 2017).

Lamensch, Marie. "Soft law and EU VAT: From informal to inclusive governance?" *World Journal of VAT/GST Law* Vol. 5 No. 1 (Mei, 2016).

Mattes, Laura. "VAT Aspects of Cross-Border Transactions in the BEPS Era." *International VAT Monitor* (Mei/Juni, 2016).

Mwaniki, Maurice. "VAT Concept of Place of Use or Consumption – The Case of Kenya." *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2017).

Peacock, Christine. "Cross-Border Supplies and Australia's GST." *International VAT/Monitor* (Juli/Agustus, 2016).

Sanders, Jan. "Recent VAT Implementations and the Rule of Law." *International VAT Monitor* (Januari/Februari, 2018).

Shen, Shirley (Yinghua) dan Richard Krever. "China's VAT Reform: Experiences and Lessons Learned." *International VAT Monitor* (Maret/April, 2017).

Simmon, Hannah dan Michelle Harding. "What drives consumption tax revenues? Disentangling policy and macroeconomic drivers." *OECD Taxation Working Papers* No. 47 (2020).

Turnier. "Accommodating to the Small Business Under a VAT." *47 Tax Law* (1994).

van de Leur, Michael. "Watch Out, You May Be a Taxable Person." *International VAT Monitor* (September/Oktober, 2013).

_____. "EU Proposes New VAT Scheme for Small Businesses." *International VAT Monitor* (Mei/Juni, 2018).

van Doesum, Ad dan Gert-Jan van Norden. "The Right to Deduct under EU VAT." *International VAT Monitor* (September, 2011).

Internet

Antic, Dinka. "Effieciency of Single-Rate and Broad-Based VAT System: The Case of Bosnia and Herzegovina." Internet. Dapat diakses melalui https://hrcak.srce.hr/file/187138.

"Chapter Eight: Value-Added Tax." Internet. Dapat diakses melalui https://govinfo.library.unt.edu/taxreformpanel/final-report/TaxPanel_8-9.pdf.

Darussalam. "Apakah VAT dan GST Merupakan Dua Jenis Pajak yang Berbeda?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/apakah-vat-dan-gst-merupakan-dua-jenis-pajak-yang-berbeda-38909.

_____. "Tren Global PPN: Kenaikan Tarif, Multitarif, dan Pembatasan Fasilitas." *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/tren-global-ppn-kenaikan-tarif-multitarif-dan-pembatasan-fasilitas-29748.

_____. "PPN: Tarif Tunggal atau Multitarif?" *DDTCNews*. Internet. Dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/ppn-tarif-tunggal-atau-multitarif-31062.

International Tax Dialogue (ITD) (2005). "The Value Added Tax: Experiences and Issues." *Prepared for the ITD Conference on the VAT*. Internet. Dapat diakses melalui http://www.itdweb.org/VATConference/Documents/VAT%20-%20EXPERIENCE%20AND%20 ISSUES.pdf>.

OECD. "Annex A Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST Excises Rates Trends and Policy Issues." Internet. Dapat diakses melalui http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en#.WaTCs5MjF-U.

_____. "Tax revenues rebounded as economies recovered from the COVID-19 pandemic, according to new OECD data." *Newsroom*. Internet. Dapat diakses melalui https://www.oecd.org/newsroom/tax-revenues-rebounded-as-economies-recovered-from-the-covid-19-pandemic-according-to-new-oecd-data.htm.

Redaksi DDTC News, "Mencermati Komponen Perubahan Kinerja Pajak atas Konsumsi," *DDTCNews*, Internet, dapat diakses melalui https://news.ddtc.co.id/mencermati-komponen-perubahan-kinerja-pajak-atas-konsumsi-27040.

PROFIL EDITOR DAN PENULIS

DARUSSALAM adalah Founder DDTC. Keahlian utamanya adalah pajak internasional dan perbandingan hukum pajak. Penulis berpengalaman sebagai ahli pajak di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Pajak, dan Mahkamah Konstitusi. Penulis ditunjuk sebagai ahli pemerintah dalam uji materi Undang-Undang Pengampunan Pajak dan Undang-Undang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan.

Penulis terpilih sebagai salah satu World's Leading Transfer Pricing Advisers 2018 di Indonesia oleh TP Week, International Tax Review, United Kingdom. Pada tahun 2019, penulis memperoleh penghargaan Edutax Award sebagai Tokoh Edukatif Program Inklusi Kesadaran Pajak 2019 oleh Direktorat Jenderal Pajak. Penulis juga merupakan anggota dari Tim Optimalisasi Penerimaan Perpajakan (TOPP) pada tahun 2016 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 73 Tahun 2016.

Kemudian, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 729/KMK.03/2019, penulis ditunjuk sebagai anggota Komite Pengarah Ujian Sertifikasi Konsultan Pajak (USKP) untuk Periode 2019-2022. Penulis merupakan Advisor tim Reformasi Perpajakan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 885 Tahun 2016. Sejak 2018, penulis menjadi Ketua Umum Asosiasi Tax Center Perguruan Tinggi Seluruh Indonesia yang pada Desember 2022 berubah menjadi Perkumpulan Tax Center dan Akademisi Pajak Seluruh Indonesia (PERTAPSI). Selain itu, penulis juga menjadi Koordinator Dewan Konsultatif Ikatan Akuntan Indonesia Kompartemen Akuntan Perpajakan (IAI-KAPj) untuk Periode 2018-2022 dan Periode 2022-2026.

Pendidikan Formal

- Sarjana Akuntansi dari Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Sebelas Maret.
- Magister Administrasi dan Kebijakan Perpajakan (M.Si) Universitas Indonesia.
- Advanced Master European and International Tax Law (LL.M Int. Tax) dari European Tax College (Tilburg University, Belanda dan Katholieke Universiteit Leuven, Belgia).

Kursus dan Seminar Internasional

- "European Tax Seminar," diselenggarakan oleh Katholieke Universiteit Leuven, Belgia (2006).
- "Tax Consolidation," diselenggarakan oleh Tilburg University, Belanda (2006).

- "Transfer Pricing Specialist," diselenggarakan oleh Thomas Jefferson School of Law, San Diego, California, Amerika Serikat (2009).
- "Asia Pacific Transfer Pricing Summit 2011," diselenggarakan oleh IBC Legal Conference, Hong Kong (2011).
- "European Tax Law Seminar," diselenggarakan oleh Tax Academy of Singapore and the Institute for Austrian and International Tax Law, Vienna University of Economics and Business, Singapura (2011).
- "Summer School of Value Added Tax Programme," diselenggarakan oleh Universidade Católica Portuguesa, Lisbon, Portugal (2012).
- "International Tax Conference," diselenggarakan oleh Foundation for International Taxation, Mumbai, India (2015).

Prestasi (*Achievements*)

- Terpilih sebagai salah satu World's Leading Transfer Pricing Advisers 2018 di Indonesia oleh TP Week, International Tax Review, United Kingdom.
- Terpilih sebagai Tokoh Edukatif Program Inklusi Kesadaran Pajak 2019 oleh Direktorat Jenderal Pajak.
- Terpilih sebagai Pembayar Pajak Besar 2022 oleh KPP Pratama Kelapa Gading, Direktorat Jenderal Pajak.
- Terpilih sebagai The Most Inspirational Taxpayer 2022 & 2023 oleh Majalah Pajak.
- Mendapatkan penghargaan Alumni Berprestasi 2023 FEB Universitas Sebelas Maret.
- Mendapatkan penghargaan Digital Leader Award dan Distinguished Controbution to the Alumni Award dalam Alumni Achievement Awards 2023 dari FIA Universitas Indonesia.
- Mendapatkan penghargaan Alumni Berprestasi 2024 SMA 8 Yogyakarta Kategori Profesional dan Wiraswasta.
- Mendapatkan nominasi sebagai Tax Practice Leader of the Year 2024 di Asia-Pasifik dari International Tax Review, United Kingdom.
- Penulis dan editor 27 buku pajak dan lebih dari 200 artikel tentang pajak yang dipublikasikan di dalam dan di luar negeri. Serta, sebagai pembicara di lebih dari 300 kegiatan.
- Editor komik pajak yang berjudul "Pajak Kita untuk Indonesia Maju" (DDTC, 2021).
- Kontributor jurnal internasional bersama Freddy Karyadi yang berjudul "Tax Treatment of Derivative," dalam Bulletin Derivatives and Financial Instruments Special Issues (IBFD, The Netherlands, August 2012).

- Kontributor tulisan bersama Freddy Karyadi yang berjudul "Tax Treaty Dispute in Indonesia," dalam A Global Analysis of Tax Treaty Disputes, ed. Eduardo Baistrocchi (Cambridge University Press, 2017).
- Kontributor Transfer Pricing bersama Freddy Karyadi yang berjudul "Indonesia Transfer Pricing," dalam IBFD Transfer Pricing (IBFD Tax Research Platform, The Netherlands, March 2014-terakhir diperbarui 21 Januari 2024).
- Reviewer Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia, Scientax, Direktorat Jenderal Pajak.
- Narasumber di berbagai media cetak, seperti Kompas, Kontan, Bisnis Indonesia, Tempo Magazine and Newspaper, Sinar Harapan, Suara Pembaruan, Jawa Pos, Rakyat Merdeka, Gatra, Jakarta Post, dan lainnya serta media elektronik, seperti TV One, Metro TV, RCTI, SCTV, TVRI, Berita Satu, Jak TV, CNN Indonesia, Kompas TV, ANTV, MNC, Sindo TV, detikcom, BBC Indonesia, Bloomberg TV, Pas FM, Trans 7, Hukumonline, dan DDTCNews.
- Narasumber di berbagai institusi, seperti DPR, MPR, DPD, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Direktorat Jenderal Pajak, Badan Kebijakan Fiskal, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Sekretariat Pengadilan Pajak, Komite Ekonomi Nasional, Bank Indonesia, PUSDIKLAT Pajak, Kementerian Riset dan Teknologi, Kamar Dagang dan Industri, IFTAA, Ikatan Akuntan Indonesia, INSTEP, Ikatan Konsultan Pajak Indonesia, Komwas Perpajakan, Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, Perkumpulan Konsultan Praktisi Perpajakan Indonesia (Perkoppi), Pusat Pembinaan Profesi Keuangan (PPPK), Perkumpulan Praktisi dan Profesi Konsultan Pajak Indonesia (P3KPI) dan berbagai universitas, seperti Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Sebelas Maret, Universitas Airlangga, Universitas Brawijaya, Universitas Padjajaran, Universitas Diponegoro, Universitas Katolik Parahyangan, Universitas Tarumanagara, Universitas Trisakti, Universitas Kristen Petra, Universitas Bina Nusantara, Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. HAMKA (UHAMKA), Universitas Kristen Indonesia, Institut Perbanas, STIAMI, STIE Yogyakarta, Politeknik Keuangan Negara STAN, Universitas Negeri Padang, Universitas Sumatera Utara, Universitas Jambi, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Universitas Mataram, Universitas Gunadarma, Universitas Lampung, Universitas Pamulang, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, Universitas Tidar Magelang, dan lainnya.
- Menjadi narasumber dalam diskusi mengenai berbagai topik kebijakan sehubungan dengan perubahan UU PPh dan PPN.

Sertifikasi

Lisensi Kuasa Hukum Pajak.

DANNY SEPTRIADI adalah Founder DDTC. Penulis merupakan pengajar di Magister Akuntansi di FEB Universitas Indonesia. Penulis terpilih sebagai salah satu World's Leading Transfer Pricing Advisers 2015-2019 oleh Expert Guides.

Penulis berpengalaman sebagai ahli dalam sengketa arbitrase di International Chamber of Commerce, London, United Kingdom. Penulis juga berpengalaman sebagai saksi ahli dan kuasa hukum di Pengadilan Pajak untuk kasus transfer pricing. Selain itu, penulis juga berpengalaman sebagai ahli pajak di Pengadilan Negeri.

Pendidikan Formal

- Sarjana Akuntansi dari Fakultas Ekonomi Universitas Tarumanagara.
- Magister Administrasi dan Kebijakan Perpajakan (M.Si) Universitas Indonesia.
- Master International Tax Law (LL.M Int. Tax) dari Vienna University of Economics and Business, Austria.

Kursus dan Seminar Internasional

- "Summer School of Transfer Pricing Programme," diselenggarakan oleh Universidade Católica Portuguesa, Lisbon, Portugal (2012).
- "Advanced Course in Transfer Pricing," diselenggarakan oleh Maastricht Centre for Taxation, Maastricht, Belanda (2014).
- "Transfer Pricing: Policy and Practice," diselenggarakan oleh Duke Center International Development (DCID), Duke University, North Carolina, Amerika Serikat (2015).
- "2nd International Conference on Taxpayers Rights," diselenggarakan oleh Vienna University of Economics and Business, Austria (2017).
- "Value Chain Analysis Event – Functional Analysis Post BEPS," yang diselenggarakan oleh Maastricht University dan TPA Global, Belanda (2017).
- "5th International Conference on Taxpayer Rights: Quality Tax Audits and the Protection of Taxpayer Rights," diselenggarakan oleh Center for Taxpayer Rights di Athena, Yunani (2021).

Prestasi (*Achievements*)

- Terpilih sebagai salah satu World's Leading Transfer Pricing Advisers 2015-2019 oleh Expert Guides.
- Terpilih sebagai salah satu World's Leading Indirect Tax Advisers 2021-2024 oleh International Tax Review.

- Terpilih sebagai salah satu World's Leading Transfer Pricing Advisers 2020-2024 oleh International Tax Review.
- Mendapatkan penghargaan Entrepreneurship Award dalam Alumni Achievement Awards 2023 dari FIA Universitas Indonesia.
- Berpengalaman sebagai ahli dalam sengketa arbitrase di International Chamber of Commerce, London, United Kingdom.
- Berpengalaman sebagai ahli di Pengadilan Pajak Indonesia untuk kasus transfer pricing.
- Berpengalaman sebagai ahli di Pengadilan Negeri untuk kasus PPN.
- Penulis dan editor 27 buku pajak dan berbagai artikel tentang *transfer pricing* dan pajak internasional.
- Kontributor tulisan yang berjudul "Tax Treaty Negotiation," dalam Tax Treaty Policy and Development, ed. Stefaner Markus dan Züger Mario (Linde, 2005).
- Editor komik pajak yang berjudul "Pajak Kita untuk Indonesia Maju" (DDTC, 2021).
- Reviewer Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia, Scientax, Direktorat Jenderal Pajak.
- Narasumber di berbagai institusi, seperti Direktorat Jenderal Pajak, Badan Kebijakan Fiskal, Sekretariat Komite Pengawas Perpajakan, Sekretariat Pengadilan Pajak, PUSDIKLAT Pajak, Ikatan Akuntan Indonesia, Ikatan Konsultan Pajak Indonesia dan beberapa universitas, seperti Universitas Indonesia, Universitas Bina Nusantara, Universitas Tarumanagara, STHI Jentera, dan lainnya.

Sertifikasi

Lisensi Kuasa Hukum Pajak.

ATIKA RITMELINA MARHANI adalah Tax Expert, CEO Office DDTC. Penulis merupakan pengajar di D4 Akuntansi Perpajakan di FEB Universitas Padjadjaran.

Penulis merupakan salah satu kontributor DDTC Indonesian Tax Manual dan memiliki pengalaman dalam penyusunan dokumentasi *transfer pricing* untuk klien di berbagai industri, seperti jasa digital, jasa telekomunikasi, jasa teknologi dan informasi, bahan kimia, bahan-bahan alami, batu bara, dan minyak sawit.

Pendidikan Formal

- Sarjana Ilmu Administrasi Fiskal dari Universitas Indonesia.
- Master International Tax Law (LL.M Int. Tax) dari Vienna University of Economics and Business, Austria, dengan beasiswa penuh dari DDTC. Judul tesis: Tax Compliance Management Systems – To a better Tax Assessment through Enhanced Tax Management.

Kursus dan Seminar Internasional

- "Global Tax Reform: An Impossible Dream?" diselenggarakan oleh Foundation for International Taxation (FIT), di Mumbai, India (2019).
- "COVID-19 and Transfer Pricing: The New Normal for Audit Readiness," diselenggarakan oleh WU Transfer Pricing Center secara *online* (2021).
- "Robotic Process Automation in Taxation and Accounting" diselenggarakan oleh WU Global Tax Policy Center in Cooperation with CATA and the ICC, di Wina, Austria (2022).
- "Cooperative Compliance: A Multi-Stakeholder and Sustainable Approach to Taxation," diselenggarakan oleh WU Global Tax Policy Center, di Wina, Austria (2022).

Prestasi (*Achievements*)

- Reporter nasional di Rust Conference 2021 bertemakan "Mobility of Work," yang diselenggarakan oleh Institute for Austrian and International Tax Law dan Vienna University of Economics and Business di Rust, Austria.
- Kontributor tulisan berjudul "Tax Compliance Management Systems – To a better Tax Assessment through Enhanced Tax Management," untuk buku Justice, Equality and Tax Law, ed. Nevia Čičin-Šain dan Mario Riedl (Wina: Linde, 2022).
- Penulis dan editor buku berjudul *Transfer Pricing: Ide, Strategi, dan Panduan Praktis dalam Perspektif Pajak Internasional Edisi Kedua Volume II*. Ed. Darussalam, Danny Septriadi, B. Bawono Kristiaji, dan Atika Ritmelina Marhani. Jakarta: Penerbit DDTC, 2023.
- Penulis dan editor buku berjudul *DDTC Indonesian Tax Manual 2023*. Ed. Darussalam, Danny Septriadi, David Hamzah Damian, Romi Irawan, B. Bawono Kristiaji, dan Atika Ritmelina Marhani. Jakarta: Penerbit DDTC, 2023.
- Penulis dan editor buku berjudul *Konsep Dasar Pajak: Berdasarkan Perspektif Internasional*. Ed. Darussalam, Danny Septriadi, dan Atika Ritmelina Marhani. Jakarta: Penerbit DDTC, 2024.
- Penulis dan editor buku berjudul *DDTC Indonesian Tax Manual 2024: Navigating the Dynamics of Tax Regulations*. Ed. Darussalam, Danny Septriadi, David Hamzah Damian, Romi Irawan, B. Bawono Kristiaji, dan Atika Ritmelina Marhani. Jakarta: Penerbit DDTC, 2024.

- Penulis dan editor buku berjudul *DDTC Indonesian Tax Manual 2024: Menelusuri Dinamika Peraturan Perpajakan*. Ed. Darussalam, Danny Septriadi, David Hamzah Damian, Romi Irawan, B. Bawono Kristiaji, dan Atika Ritmelina Marhani. Jakarta: Penerbit DDTC, 2024.
- Kontributor tulisan berjudul "The Impact of Tax Treaties on International Mobility of Work in Indonesia," untuk buku *Mobility of Work*, ed. Georg Kofler et al. (Amsterdam: IBFD, 2024).
- Penulis berbagai artikel tentang *transfer pricing* dan pajak internasional.
- Pembicara di beberapa lembaga pendidikan, seperti Universitas Indonesia, Universitas Kristen Maranatha, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Universitas Kristen Petra, Institut Pertanian Bogor, Institut STIAMI, STH Jentera, Universitas Padjajaran, Universitas Islam Indonesia, dan Universitas Pembangunan Panca Budi serta institusi pemerintah dan swasta, seperti PT Hanjaya Mandala Sampoerna Tbk dan Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Kementerian Keuangan.

Sertifikasi

- Advance Diploma of International Taxation dari Chartered Institute of Taxation (CIOT), Inggris.
- Lisensi Konsultan Pajak.
- Lisensi Kuasa Hukum Pajak.
- Sertifikasi Konsultan Pajak B.

Sets the Standards and Beyond

PENCAPAIAN KAMI

ddtc.co.id

KONSEP DASAR PAJAK:
BERDASARKAN PERSPEKTIF INTERNASIONAL

Mengapa Harus Baca Buku Ini?

Untuk dapat mempelajari area pajak yang sangat kompleks dan dinamis diperlukan pemahaman pajak secara **konseptual.** Pemahaman berdasarkan prinsip-prinsip pajak yang baik (***principles of good taxation***) menjadi **fondasi kokoh** untuk mengetahui lebih jauh tentang pajak.

Buku dengan judul **Konsep Dasar Pajak: Berdasarkan Perspektif Internasional** ini disusun berdasarkan **teori** dan **praktik pajak terbaik** yang berlaku di dunia internasional (***international best practices***). Didukung dengan berbagai literatur dari **multidisiplin ilmu,** tanpa membahas kebijakan, hukum, dan administrasi pajak yang berlaku di Indonesia.

Buku ini diawali dengan mengulas konsep definisi pajak, sejarah pajak dan pemberontakan, hukum, moral, dan pembelajaran pajak. Selanjutnya, memaparkan tentang prinsip, fungsi, dan pengelompokan pajak. Serta, bagaimana konsep pengenaan, perhitungan, penetapan, dan angsuran pajak. Buku ini juga mengupas konsep pajak penghasilan, aspek internasional atas pajak penghasilan, konsep pemajakan atas perseroan dan orang pribadi sebagai pemegang saham, dan konsep pajak pertambahan nilai.

Akhir kata, buku ini sangat penting sebagai **bekal awal** bagi siapa pun yang ingin menyelami dan mengarungi dunia pajak agar tidak terombang-ambing.

DDTC
Sets the Standards and Beyond

Scan QR Code untuk unduh versi PDF

Penerbit DDTC
(PT Dimensi Internasional Tax)

ISBN 978-623-88953-4-2 (PDF)