

KEBIJAKAN PERPAJAKAN

Asep Ahmad Saefuloh

Pajak¹ merupakan instrumen penting untuk menghimpun pendapatan negara. Begitu penting arti pajak dan memberikan beban pada masyarakat maka penerapan pajak harus dilandasi oleh undang-undang. Karena itu dalam Dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat 2 dinyatakan bahwa, "Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang". Lebih jauh dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945, yaitu "Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya harus diteapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Sejarah Indonesia menunjukkan, bahwa pemungutan pajak yang teratur dan permanen telah dikenakan pada masa kolonial. Tetapi pada masa kerajaan dahulu juga telah ada pungutan seperti pajak, pungutan seperti itu dipersembahkan kepada raja sebagai wujud rasa hormat dan upeti kepada raja, yang disampaikan rakyat di wilayah kerajaan maupun di wilayah jajahan, figur raja dalam hal ini dapat dipandang sebagai manifestasi dari kekuasaan tunggal kerajaan (negara).

Kebijakan perpajakan di Indonesia, tidak dapat melepaskan dari sejarah pengenaan Pajak Penghasilan di Indonesia dimulai dengan adanya *tenement tax* (*huistaks*) pada tahun 1816, yakni sejenis pajak yang dikenakan sebagai sewa terhadap mereka yang menggunakan bumi sebagai tempat berdirinya rumah atau bangunan. Pada periode sampai dengan tahun 1908 terdapat perbedaan perlakuan perpajakan antara penduduk pribumi dengan orang Asia dan Eropa, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa terdapat banyak perbedaan dan tidak ada uniformitas dalam perlakuan perpajakan tercatat beberapa jenis pajak yang hanya diperlakukan kepada orang Eropa seperti "*patent duty*". Sebaliknya *business tax* atau *bedrijfsbelasting* untuk orang pribumi. Di samping itu, sejak tahun 1882 hingga 1916 dikenal adanya *Poll Tax* yang pengenaannya berdasarkan status pribadi, pemilikan rumah dan tanah.

Dalam perkembangannya pada era Hindia Belanda ketika dihadapkan pada kebutuhan dengan makin banyaknya perusahaan yang didirikan seperti perkebunan-perkebunan (*ondememing*), pada tahun 1925 ditetapkanlah Ordonansi Pajak Perseroan tahun 1925 (*Ordonantie op de Vennootschapbelasting*) yaitu pajak yang dikenakan terhadap laba perseroan, yang terkenal dengan nama PPs (Pajak Perseroan). Ordonansi ini telah mengalami beberapa kali perubahan dan penyempurnaan antara lain dengan UU No. 8 tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tatacara Pcmungitian

¹ Pada awal mulanya pajak hanya merupakan pemberian sukarela kepada raja dan bukan merupakan paksaan dan kewajiban seperti pajak yang ada pada zaman sekarang. Pajak mulai menjadi pungutan sejak zaman romawi, pada awal republik Roma (509-27 SM) sudah mulai dikenal beberapa jenis pungutan pajak, seperti *ensor*, *questor* dan beberapa lainnya. Pada zaman roma tidak disebut pajak seperti zaman sekarang tetapi disebut *publican tributum*, dan pajak pada zaman tersebut merupakan pajak langsung atas kepala negara. Pada zaman kaisar terkenal Julius Caesar pajak dikenal dengan nama *centesima rerum venalium*, yaitu sejenis pajak penjualan yang besarnya sebesar 1% dari omset penjualan. Didaerah lain italia dikenal dengan nama *decumae*, yaitu pungutan yang besarnya 10% dari para petani atau penguasa tanah. Di Indonesia sendiri pajak sudah mulai ada sejak belanda masuk ke Indonesia terutama setelah berdirinya VOC, pungutan bisa berupa kerja paksa atau upeti.

Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan tahun 1925 yang dalam praktek lebih dikenal dengan UU MPO dan MPS. Perubahan penting lainnya adalah dengan UU No. 8 tahun 1970 dimana fungsi pajak mengatur dimasukkan ke dalam Ordonansi PPs 1925., khususnya tentang ketentuan "tax holiday". Ordonansi PPs 1925 berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1983, yaitu pada saat diadakannya tax reform,

Pada awal kemerdekaan pernah dikeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1950 yang menjadi dasar bagi pajak peredaran (barang), yang dalam tahun 1951 diganti dengan pajak penjualan (PPn) 1951. Pengenaan pajak secara sistematis dan permanen, dimulai dengan pengenaan pajak terhadap tanah, hal ini telah ada pada zaman kolonial. Pajak ini disebut "Landrent" (sewa tanah) oleh Gubernur Jenderal Raffles dari Inggris. Pada masa penjajahan Belanda disebut "Landrente". Peraturan tentang Landrente dikeluarkan tahun 1907 yang kemudian diubah dan ditambah dengan Ordonansi Landrente. Pada tahun 1932, dikeluarkan Ordonansi Pajak Kekayaan (PKK) yang beberapa kali diubah dengan UU No. 24 Tahun 1964.

Dengan UU No. 21 tahun 1957 nama Pajak Peralihan diganti dengan nama Pajak Pendapatan tahun 1944 yang disingkat dengan Ord. PPd. 1944. Pajak Pendapatan sendiri disingkat dengan PPd. Ord. PPd. 1944 setelah beberapa kali mengalami perubahan terutama dengan perubahan tahun 1968 yaitu dengan adanya UU No. 8 tahun 1968 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tatacara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925, yang lebih terkenal dengan "UU MPO dan MPS". Perubahan lainnya adalah dengan UU No. 9 tahun 1970 yang berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1983, yaitu dengan diadakannya tax reform di Indonesia.

Pada tahun 1960 dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 yang mengemukakan bahwa hukum atas tanah berlaku atas semua tanah di Indonesia, ditegaskan lagi dengan Keputusan Presidium Kabinet Tanggal 10 Februari Tahun 1967 Nomor 87/Kep/U/4/1967. dengan pemberian otonomi dan desentralisasi kepada pemerintah Daerah, Pajak Hasil Bumi kemudian namanya diubah menjadi IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Iuran Negara No. PM.PPU 1-1-3 Tanggal 29 November 1965 yang berlaku mulai 1 November 1965. Selama pemerintahan Orde Lama, sampai dengan tahun 1964 telah 96 undang-undang terkait dengan penerimaan perpajakan (termasuk bea cukai). Terakhir UU No. 36 Tahun 1964 tentang Pungutan Istimewa atas Import untuk Pembiayaan Pembangunan Jalan Raya Lintas Sumatera. Undang-undang ini dicabut dengan UU No. 6 Tahun 1969.

Tonggak penting dari sejarah perpajakan di Indonesia adalah pada tahun 1983. Hal ini terjadi karena sesuai dengan amanat GBHN 1983 berdasarkan Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 telah diadakan "tax Reform" yaitu diadakan pembaruan dan penggantian peraturan perundang-undangan perpajakan yang selama ini berlaku. *Tax reform* tahun 1983 berlaku pada tanggal 1 Januari 1984. Melalui *tax Reform*, sistem perpajakan nyaris diubah secara total. Aparat perpajakan yang tadinya memiliki kewenangan begitu besar di minta untuk menjadi *pelayan* dan *pengawas* saja. Seluruh pemenuhan kewajiban perpajakan dipercayakan kepada wajib pajak sendiri. Jika selama ini wajib pajak diposisikan sebagai objek, dengan adanya reformasi pajak, kedudukan wajib pajak diposisikan setara. Pemerintah hanya melayani dan mengawasi pemenuhan kewajiban pajak yang telah dilaksanakan oleh wajib pajak. Jika masih ada yang salah,

dengan kewenangan yang dimilikinya, pemerintah akan memberikan teguran hingga melakukan penelitian lebih mendalam. Dengan berkembangnya situasi dan kondisi perekonomian, *tax reform* ini terus berlanjut. Perubahan ini dilakukan secara berkesinambungan dalam upaya untuk lebih memberikan keadilan, meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak, dan menciptakan kepastian hukum.

Dengan adanya *tax reform*, sistem perpajakan Indonesia berubah dari *Official Assessment* menjadi *Self Assessment*. *Official Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang oleh Wajib Pajak berdasarkan pada Surat Ketetapan Pajak (SKP). *Self Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang dipercayakan kepada Wajib Pajak mulai menghitung sampai penyeteroran. Aparat perpajakan melaksanakan pengendalian tugas, pembinaan, penelitian, pengawasan, dan penetapan sanksi administrasi.

**Tabel.1. Penerimaan Perpajakan dan Non Perpajakan 2005-2010
(miliar rupiah)**

Tahun	Perpajakan	Bukan Perpajakan
1989/1990	16.084,1	15.420,1
1994/1995	44.442,1	21.975,9
2000	115.912,5	89.422,0
2005	347.031,1	146.888,3
2006	409.203,0	226.950,1
2007	440.988,6	215.119,7
2008	658.700,8	320.604,6
2009	652.121,9	219.518,3
2010	729.165,2	180.889,0

Sumber: <http://www.depkeu.go.id>

Perbaikan ini dilakukan, karena pemerintah menyadari masih terdapat hal-hal yang belum tertampung dalam Peraturan Perundang-undangan Perpajakan sehingga menuntut perlunya penyempurnaan secara berkelanjutan. Dimana penyempurnaan ini sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi dan kebijaksanaan Pemerintah. Selain itu harapan masyarakat terhadap adanya aparatur perpajakan yang makin profesional dan bersih, semakin diperhatikan dalam berbagai ketentuan yang bersifat pengawasan dalam Undang-undang ini. Sesuai dengan urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, undang-undang pajak yang berlaku senantiasa dilandasi falsafah Pancasila dan UUD 1945. Di dalamnya tertuang ketentuan yang menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan. Lebih dari itu, pajak juga dijadikan sarana bagi rakyat untuk ikut berperan serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional.²

Setelah *Tax Reform* 1983 lalu dikeluarkan Undang-undang No. 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan bangunan (PBB), yang ditetapkan tanggal 27 Desember 1985 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1986 (LN Th. 1985 No. 68, TLN 3312). Tanggal 9 November 1994 disahkan Undang-undang No. 12 tahun 1994 tentang Perubahan Atas

² "Sejarah Pengenaan Pajak Di Indonesia." (http://www.bantuanusaha.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=61:sejarah-erpajakan&catid=36:dasar-pajak&Itemid=55, diakses 5 September 2010).

Undang-undang No. 12 tahun 1985 tentang PBB, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1995 (LN Th. 1994 No. 62, TLN 3569).

Dalam perkembangannya pajak telah memberikan sumbangan penting pada APBN jika pada tahun 1989/1990 mencapai Rp16.084,1 milyar dan ditahun 2010 direncanakan mencapai Rp729.165,2 milyar (lihat tabel 1). Secara proporsi jika pada tahun 1989/1990 persentasenya baru 51,1 persen dari total penerimaan negara, maka pada tahun 2000 meningkat menjadi 56,5 persen, dan meningkat lagi menjadi 78,5 persen pada tahun 2005. Begitu juga dilihat dari rasio terhadap PDB, maka 1989/1990 persentasenya baru 10,3 persen, tahun 2000 meningkat menjadi 11,9 persen, dan meningkat lagi menjadi 13,6 persen pada tahun 2005.

Kelanjutan dari tax reform tersebut, dilakukan pembaruan-pembaruan administrasi perpajakan (*tax administration reform*) yang sudah dimulai sejak tahun 2000. Tujuan dari kebijakan ini adalah meningkatkan efektivitas pemungutan pajak serta memperluas basis pajak, tanpa mengganggu sektor usaha. Pemerintah juga memiliki komitmen agar kebijakan perpajakan dilakukan dengan tidak memberikan beban tambahan kepada pelaku ekonomi. Untuk kurun waktu 1999-2004 berdasarkan amanat GBHN 1999-2004, kebijakan penerimaan negara antara lain diarahkan pada peningkatan pajak progresif yang adil dan jujur. Dalam pelaksanaannya, secara umum Pemerintah telah berhasil, mendorong peningkatan penerimaan perpajakan secara cukup signifikan, misalnya untuk tahun 2009 sudah mencapai Rp652.121,9 milyar (lihat tabel 6.2). Meskipun dalam upaya optimalisasi penerimaan perpajakan tersebut masih banyak dihadapi kendala-kendala, baik yang menyangkut kebijakan perpajakan maupun yang terkait dengan kapasitas administrasi pemungutan pajak. Di samping itu, struktur penerimaan perpajakan juga menjadi semakin kuat, oleh karena lebih didominasi oleh sumber-sumber penerimaan pajak dalam negeri yang tidak rentan terhadap perubahan berbagai faktor eksternal, khususnya dari sektor nonmigas, seperti pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah (PPN dan PPnBM), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), penerimaan cukai, serta pajak lainnya. Hasil dari berbagai kebijakan tersebut tampak dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari sektor perpajakan yang meningkat dari waktu ke waktu. Dalam waktu tiga tahun saja (2001-2003), total penerimaan negara lebih besar dari 10 tahun periode 1990-2000. Sejak itu pula rasio perpajakan melonjak dari 10 persen ke 13 persen pada tahun 2003.³

Reformasi perpajakan yang akan terus dilakukan pada dasarnya adalah perubahan yang mendasar di segala aspek perpajakan. Reformasi perpajakan yang sekarang menjadi prioritas menyangkut modernisasi administrasi perpajakan jangka menengah (tiga hingga enam tahun) dengan tujuan tercapainya: pertama, tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi. Kedua, kepercayaan terhadap administrasi perpajakan yang tinggi. Dan, ketiga, produktivitas aparat perpajakan yang tinggi. Dalam jangka pendek, upaya-upaya yang dilakukan adalah dimungkinkannya WP untuk menyampaikan SPT secara elektronik (*e-filing*). Dalam rangka peningkatan pelayanan permohonan restitusi kepada WP, sedang dikaji agar permohonannya dapat diberikan cukup dengan penelitian saja. Di samping itu, kini sedang digodok upaya untuk

³ Lihat Anggito Abimanyu. "Reformasi Perpajakan Perlu Dukungan Masyarakat." (www.fiskal.depkeu.go.id/referensi/ReformasiPerpajakan.doc, diakses 6 September 2010).

mengefektifkan penagihan pajak, yakni kemungkinan penetapan pihak ketiga yang menguasai harta penunggak pajak sebagai penanggung pajak.⁴

Langkah reformasi perpajakan saat ini yang angat signifikan adalah pembentukan kantor wajib pajak (WP) besar dengan tujuan memberikan pelayanan dan pengawasan yang lebih baik terhadap WP Besar yang memberikan kontribusi yang relatif besar terhadap penerimaan pajak. Begtu juga, Direktorat Jenderal Pajak membentuk Kantor Wilayah dan KPP WP Besar (LTO). Pada KPP WP Besar tersebut dibentuk *Account Representative* yang bertujuan untuk mengetahui segala tingkah laku, ruang lingkup bisnis, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak yang diawasinya (*knowing your taxpayer*) dan pelayanan kepada WP dapat dilakukan secara tuntas pada satu meja. Di samping itu, peningkatan pelayanan terhadap wajib pajak dilakukan dengan membangun *online system* yang menyangkut pembayaran pajak (*e-payment*), pendaftaran NPWP (*e-registration*), serta pelaporan SPT (*e-filing*) sehingga WP tidak perlu lagi datang ke kantor pajak. Dengan demikian, persinggungan antara wajib pajak dengan petugas dapat diminimalisir dan bermanfaat bagi semua pihak. Di samping itu, reformasi pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan dilakukan dengan pembentukan bank data, pengembangan *E-mapping* dan *smart-mapping*, dan menerapkan *law enforcement* antara lain penyanderaan (*gejzling*) dan penyidikan. Reformasi yang dilakukan ke depan direncanakan merupakan kelanjutan dari reformasi perpajakan yang sejauh ini telah dimulai, dan dirancang agar sistematis dan sustainable sehingga ketahanan fiskal dapat lebih terjamin.⁵

Masih terkait dengan reformasi perpajakan, tahun 2008 pemerintah mengeluarkan kebijakan yang terkait dengan respon kondisi sektor riil yaitu dalam rangka menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, yaitu dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha tertentu dan/atau Daerah-daerah Tertentu.

Di samping itu, sejak pertengahan 2009, pemerintah memutuskan untuk terus melanjutkan reformasi perpajakan melalui reformasi perpajakan jilid II. Program intensifikasi atau penggalian potensi perpajakan dari WP yang telah terdaftar akan dilaksanakan melalui kegiatan *mapping* dan *benchmarking*, pemantapan profil seluruh WP di kantor pelayanan pajak (KPP) madya, pemantapan profil seluruh WP di KPP besar dan khusus, dan pemantapan profil 500 WP di KPP pratama. Sementara itu kegiatan pasca program *sunset policy* dititikberatkan pada kegiatan *law enforcement* melalui penagihan, pemeriksaan, dan penyidikan, serta kegiatan pembinaan dititikberatkan pada pembangunan komunikasi kepada setiap WP yang dilaksanakan melalui pendidikan perpajakan, menjaga hubungan dengan WP, dan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.⁶

Kemudian kebijakan perpajakan pada tahun 2010 merupakan kelanjutan dari kebijakan umum perpajakan tahun-tahun sebelumnya. Secara garis besar, kebijakan

⁴ *Ibid.*

⁵ Lihat Anggito Abimanyu. "Reformasi Perpajakan Perlu Dukungan Masyarakat.," (www.fiskal.depkeu.go.id/referensi/ReformasiPerpajakan.doc, diakses 6 September 2010).

⁶ "Pemerintah Terus Tambah Jumlah Wajib Pajak." (<http://www.beritasore.com/2009/08/05/pemerintah-terus-tambah-jumlah-wajib-pajak>, diakses 6 September 2010).

umum perpajakan tahun 2010 mencakup program ekstensifikasi perpajakan, program intensifikasi perpajakan, dan program kegiatan pasca *sunset policy*.

Selama Masa Orde Baru dari tahun 1967 sampai dengan tahun 2009 telah dihasilkan 32 undang-undang terkait perpajakan (termasuk bea cukai). Terakhir UU No.16 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No.5 Tahun 2008 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang.