

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2. 1 Peraturan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara

#### 2. 1. 1 Pengertian Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan (*beleidsregels, spiegelsrecht, pseudowetgeving, olicy rules*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai pejabat administrasi negara. Cabang-cabang pemerintahan yang lain tidak berwenang membuat peraturan kebijakan. Presiden sebagai kepala negara tidak dapat membuat peraturan kebijakan. Kewenangan Presiden membuat peraturan kebijakan adalah dalam kedudukan sebagai badan atau pejabat administrasi negara, bukan sebagai kepala negara.

Peraturan kebijakan bukan (tidak termasuk) salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, meskipun dalam banyak hal tampak (menampakkan gejala) sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, penggunaan istilah peraturan dalam arti *wetgeving* (peraturan perundang-undangan) sebenarnya kurang tepat. Kalaupun dipergunakan istilah peraturan bukan dalam padanan *wetgeving* atau *legislation*, tetapi sebagai padanan *regel* atau *rule*. Dalam kaitan penamaan tersebut, lebih tepat dinamakan *beleidsregel* daripada *pseudowetgeving*.

Pada Bahasa Indonesia, istilah *regel* atau *rule* mungkin lebih tepat berpadanan dengan kata ketentuan dibandingkan peraturan atau peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keputusan administrasi negara sebagai *beleidsregel* akan dinamakan ketentuan kebijakan. Dengan memakai kata ketentuan akan nampak bedanya dengan peraturan yang dapat berarti sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, yakni peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Pembuatan peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaat-asasan (konsistensi) tindakan administrasi. Ketaat-asasan ini bukan hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Kebutuhan akan ketaat-asasan ini berkaitan dengan azas-azas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), antara lain asas kesamaan (*gelijkheidsbeginsel*), asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*) dan asas dapat dipercaya (*vertrouwenbeginsel*). Dengan adanya peraturan kebijakan tersebut, maka akan terjamin ketaat-asasan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum, dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan tertentu.

### **2. 1. 2 Peraturan Kebijakan dalam Sistem Hukum di Indonesia**

Hukum merupakan suatu sistem karena diikat oleh asas hukum. Oleh karena itu, apabila memahami hukum sebagai suatu sistem hukum, maka hukum mengandung nilai-nilai yang merupakan satu kesatuan. Demikian halnya dengan

suatu peraturan perundang-undangan yang merupakan suatu sistem yang bersumber pada suatu nilai tertentu. Sistem nilai ini dapat membentuk masyarakat menurut pola yang dikehendaki dan pedoman bagi pembentukan undang-undang dalam menentukan pola tingkah laku masyarakat. Dengan kata lain, hukum tidak saja digunakan untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang ada pada masyarakat, melainkan juga mengarah pada tujuan-tujuan yang dikehendaki (Satjipto Raharjo, 1986: 168).

Pembentukan peraturan perundangan dalam rangka harmonisasi hukum menuju hukum responsif, diselenggarakan melalui proses demokratis dan terintegrasi yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945, untuk menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang harmonis sampai pada tingkat peraturan pelaksanaannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang memenuhi nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran, sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat, dan nilai yuridis yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penataan sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terintegrasi, penting dilakukan harmonisasi hukum dengan maksud melakukan penataan dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum nasional, dengan meletakkan pola pikir yang melandasi penyusunan kerangka sistem hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan UUD 1945. Dalam perspektif demikian, harmonisasi hukum dimaksud, saling bersinggungan dengan sasaran program pembentukan peraturan

perundang-undangan, yaitu terciptanya harmonisasi perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Penataan dan penyesuaian unsur-unsur sistem hukum nasional serta pembaharuan hukum nasional terutama bidang-bidang hukum yang bersifat umum dan netral merupakan usaha dalam rangka harmonisasi hukum. Bidang hukum sebagai landasan hukum dalam menghadapi peningkatan perekonomian pada pemerintahan daerah, seperti halnya dalam peraturan tentang penyelenggaraan pelayanan perizinan. Sebagai landasan dan masalah dalam menghadapi semua itu, dapat diatasi dan ditempuh langkah-langkah dengan melakukan harmonisasi hukum dan praktek melalui upaya penyusunan peraturan-peraturan hukum yang diusulkan melalui salah satu lembaga pemerintahan, yang kemudian diaktualisasikan secara seragam oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerahnya masing-masing. Dalam rangka menciptakan harmonisasi hukum dan pembaharuan sistem perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 adalah:

1. UUD 1945;
2. Undang-undang/ Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Ditegaskan dalam UUD 1945 setelah amandemen, kekuasaan untuk menjalankan fungsi legislasi membentuk undang-undang tidak berada pada presiden, melainkan

pada DPR. Perubahan kekuasaan legislatif membentuk undang-undang tersebut, mengandung implikasi yang mendasar terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam keadaan demikian, langkah ideal yang perlu untuk ditempuh adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem peraturan perundang-undangan dalam kerangka sistem hukum nasional, yang mencakup unsur-unsur materi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum.

Isi materi yang berkenaan dengan kepentingan dan kebutuhan internal administrasi pemerintahan, dikenal adanya bentuk-bentuk peraturan yang disebut sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregels*) dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Peraturan kebijakan merupakan instrumen yang melekat dan berasal dari administrasi negara. Peraturan kebijakan pada dasarnya hanya menekankan pada aspek kemanfaatan (*doelmatigheid*) daripada *rechtsmatigheid* dalam rangka *freies ermessen*, yaitu prinsip kebebasan menentukan kebijakan-kebijakan atau kebebasan bertindak yang diberikan kepada administrasi negara untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum.

*Freies ermessen* akan berarti positif apabila dapat menjadi umpan balik kepada legislatif untuk perbaikan undang-undang. Sebaliknya, *freies ermessen* akan menimbulkan efek negatif apabila timbul budaya pragmatisme, yaitu pengambilan keputusan yang hanya didasarkan pada pertimbangan praktis, keberpihakan kepada kelompok kepentingan tertentu dan bersifat sesaat serta berjangka waktu pendek.

Kondisi di atas, seperti apa yang terjadi dalam Permendagri No. 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di daerah, merupakan salah satu bentuk kebijakan dari menteri dalam negeri sebagai pejabat negara atau administrasi negara dalam upaya peningkatan pelayanan perizinan di daerah.

Munculnya kebijakan itu mengakibatkan terjadinya beberapa permasalahan baru dalam rangka pelayanan perizinan, terlebih lagi sebelum terbitnya kebijakan tersebut telah ada peraturan-peraturan lain yang sama-sama mengatur tentang penanaman modal dan pelayanan perizinan, yang diantaranya adalah Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Satu Pintu dan terakhir adalah Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dari berbagai peraturan tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan perizinan telah terjadi disharmoni di antara peraturan-peraturan tersebut.

Menurut Purbopronoto (Koentjoro Purbopronoto, 1978: 30), *freies ermessen* dapat berbeda dengan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak. Kebijakan merupakan perpaduan jiwa idealistis-realistis dengan pragmatis, sedangkan asas kebijakan dalam asas-asas pemerintahan yang layak adalah suatu pandangan jauh ke depan dari pemerintah. Berkenaan dengan hal itu, prinsip kebebasan menentukan peraturan kebijakan dalam rangka *freies ermessen* harus didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang layak.

Demi menjaga konsistensi sistem pembagian kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif secara tegas, *freies ermessen* tidak dapat dipergunakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara teknis. Peraturan kebijakan dapat menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku, karena hanya menekankan aspek *doelmatigheid* daripada *rechtsmatigheid*. Secara sepintas, hal demikian dapat dipandang untuk mengisi kekosongan hukum atau terobosan atas ketentuan hukum yang dipandang sudah tidak memadai. Akan tetapi, apabila mengabaikan asas-asas umum pemerintahan yang layak dapat menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum.

### **2. 1. 3 Fungsi Peraturan Kebijakan Dalam Sistem Hukum**

*Freies ermessen* muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Pada praktek penyelenggaraan pemerintahan (Ridwan H.R. 2006: 179-180), *freies ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan yang semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
- b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu

merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah.

Menurut Marcus Lukman (dalam Ridwan H.R. 2006: 191-192), peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdaya guna yang berarti:

- a. tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan.
- b. tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan.
- c. tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan.
- d. tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman.
- e. tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah dan memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

## **2. 2 Pengertian Pemutihan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian dari pemutihan, yaitu 1. proses, cara, perbuatan memutihkan; 2. keringanan bagi wajib pajak untuk tidak membayar pajak tahun-tahun sebelumnya walaupun barang atau harta itu sudah menjadi miliknya sejak beberapa tahun. Dari pengertian kedua ini, dapat diketahui bahwa pemutihan berkaitan erat dengan pemberian keringanan pajak dari pemerintah kepada wajib pajak untuk tidak melakukan kewajiban pembayaran pajak tertentu berdasarkan pertimbangan tertentu.



## **2. 3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut PAD dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Sumber PAD di dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari:

- a. pajak daerah,
- b. retribusi daerah,
- c. hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan,
- d. lain-lain PAD yang sah.

Klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

### **2. 3. 1 Pajak Daerah**

Pajak daerah berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan

undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jenis Pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, jenis pajak provinsi terdiri atas:

- a. pajak kendaraan bermotor;
- b. bea balik nama kendaraan bermotor;
- c. pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
- d. pajak air permukaan; dan
- e. pajak rokok.

Pasal 2 ayat (2) menyebutkan jenis pajak kabupaten/kota terdiri atas: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa daerah dilarang memungut pajak selain dari jenis-jenis pajak sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009. Daerah pun dapat tidak memungut pajak daerah apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

### **2. 3. 2 Retribusi Daerah**

Retribusi daerah berdasarkan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Objek berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Pasal 108 ayat (1), yaitu:

- a. jasa umum;
- b. jasa usaha; dan
- c. perizinan tertentu.

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum huruf a digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha huruf b digolongkan sebagai retribusi jasa usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu huruf c digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu.

### **2. 3. 3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan**

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba BUMN/BUMD, hasil kerja sama dengan pihak ketiga. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Halim, 2004: 68). Menurut Halim jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

- a. bagian laba perusahaan milik daerah,
- b. bagian laba lembaga keuangan bank,

- c. bagian laba lembaga keuangan non bank,
- d. bagian laba atas penyertaan modal/investasi.

### **2. 3. 4 Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yang Sah**

Lain-lain pendapatan asli daerah (PAD) yang sah berdasarkan Pasal 6 ayat (2)

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, meliputi:

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. jasa giro;
- c. pendapatan bunga;
- d. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- e. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

## **2. 4 Pajak**

### **2. 4. 1 Pengertian Pajak**

Terdapat bermacam-macam batasan atau pengertian tentang pajak yang dikemukakan oleh para ahli, diantaranya menurut P. J. A. Adriani, pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Menurut Soeparman Soemahamidjaja, pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma hukum, guna menutupi biaya produksi barang-barang dan

jasa-jasa kolektif dalam memncapai kesejahteraan umum (Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2004: 5).

Menurut Rochmat Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Erly Suandy, 2005: 11). Pengertian tersebut kemudian dikoreksinya yang berbunyi sebagai berikut: Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.

Pajak dari perspektif ekonomi dipahami sebagai beralihnya sumber daya dari sektor privat kepada sektor publik. Pemahaman ini memberikan gambaran bahwa adanya pajak menyebabkan dua situasi menjadi berubah. Pertama, berkurangnya kemampuan individu dalam menguasai sumber daya untuk kepentingan penguasaan barang dan jasa. Kedua, bertambahnya kemampuan keuangan negara dalam penyediaan barang dan jasa publik yang merupakan kebutuhan masyarakat.

Sementara pemahaman pajak dari perspektif hukum menurut Soemitro merupakan suatu perikatan yang timbul karena adanya undang-undang yang menyebabkan timbulnya kewajiban warga negara untuk menyetorkan sejumlah penghasilan tertentu kepada negara, negara mempunyai kekuatan untuk memaksa dan uang pajak tersebut harus dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan. Dari pendekatan hukum ini memperlihatkan bahwa pajak yang dipungut harus berdasarkan undang-undang sehingga menjamin adanya kepastian hukum, baik

bagi fiskus sebagai pengumpul pajak maupun wajib pajak sebagai pembayar pajak.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 sebagaimana telah disempurnakan terakhir dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menyebutkan pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### **2. 4. 2 Unsur-Unsur Pajak**

Berdasarkan berbagai pengertian yang diberikan terhadap pajak baik pengertian secara ekonomis (pajak sebagai pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah) atau pengertian secara yuridis (pajak adalah iuran yang dapat dipaksakan) unsur-unsur yang terdapat pada pengertian pajak antara lain sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang. Asas ini sesuai dengan perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 23A yang menyatakan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang.
- b. Tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontraprestasi perseorangan) yang dapat ditunjukkan secara langsung. Misalnya, orang yang taat membayar pajak kendaraan bermotor akan melalui jalan yang sama kualitasnya dengan orang yang tidak membayar pajak kendaraan bermotor.

- c. Pemungutan pajak diperuntukkan bagi keperluan pembiayaan umum pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, baik rutin maupun pembangunan.
- d. Pemungutan pajak dapat dipaksakan. Pajak dapat dipaksakan apabila wajib pajak tidak memenuhi kewajiban perpajakan dan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.
- e. Selain fungsi budgeter (anggaran), yaitu fungsi mengisi kas negara/anggaran negara yang diperlukan untuk menutup pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pajak juga berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial (fungsi mengatur /regulatif).

#### **2. 4. 3 Fungsi Pajak**

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Berdasarkan hal di atas, maka pajak mempunyai beberapa fungsi, yaitu:

- a. Fungsi anggaran (*budgetair*)

Pajak sebagai sumber pendapatan negara berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (Erly Suandy, 2005: 14). Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini, pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan

pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah, yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.

b. Fungsi mengatur (*regulerend*)

Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi dalam negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

c. Fungsi stabilitas

Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.

d. Fungsi redistribusi pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.



#### **2. 4. 4 Syarat Pemungutan Pajak**

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

a. Pemungutan pajak harus adil

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

b. Pengaturan pajak harus berdasarkan undang-undang

Sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945 yang mengatakan pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

c. Pungutan pajak tidak mengganggu perekonomian

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

d. Pemungutan pajak harus efisien

Biaya-biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak harus diperhitungkan. Jangan sampai pajak yang diterima lebih rendah daripada biaya pengurusan pajak tersebut. Oleh karena itu, sistem pemungutan pajak harus sederhana dan mudah untuk dilaksanakan. Dengan demikian, wajib

pajak tidak akan mengalami kesulitan dalam pembayaran pajak baik dari segi penghitungan maupun dari segi waktu.

e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana

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

#### **2. 4. 5 Asas Pemungutan Pajak**

Demi mencapai tujuan dari pemungutan pajak, beberapa ahli yang mengemukakan tentang asas pemungutan pajak, antara lain menurut Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* dengan ajaran yang terkenal "*The Four Maxims*", asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

- a. Asas *Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan), yaitu pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.
- b. Asas *Certainty* (asas kepastian hukum), yaitu semua pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenai sanksi hukum.
- c. Asas *Convenience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan), yaitu pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib

pajak (saat yang paling baik), misalnya pada saat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau saat wajib pajak menerima hadiah.

- d. Asas *Effeciency* (asas efisien atau asas ekonomis), yaitu biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

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

- a. Asas daya pikul, yaitu besar kecilnya pajak yang dipungut harus berdasarkan besar kecilnya penghasilan wajib pajak. Semakin tinggi penghasilan maka semakin tinggi pajak yang dibebankan (Erly Suandy, 2005: 29)
- b. Asas manfaat, yaitu pajak yang dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.
- c. Asas kesejahteraan, yaitu pajak yang dipungut oleh negara digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- d. Asas kesamaan, yaitu dalam kondisi yang sama antara wajib pajak yang satu dengan yang lain harus dikenakan pajak dalam jumlah yang sama (diperlakukan sama).
- e. Asas beban yang sekecil-kecilnya, yaitu pemungutan pajak diusahakan sekecil-kecilnya (serendah-rendahnya) jika dibandingkan dengan nilai obyek pajak, sehingga tidak memberatkan para wajib pajak.

#### **2. 4. 6 Asas Pengenaan Pajak**

Agar negara dapat mengenakan pajak kepada warganya atau kepada orang pribadi atau badan lain yang bukan warganya, tetapi mempunyai keterkaitan dengan negara tersebut, tentu saja harus ada ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.

Sebagai contoh di Indonesia, secara tegas dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa segala pajak untuk keuangan negara ditetapkan berdasarkan undang-undang. Untuk dapat menyusun suatu undang-undang perpajakan, diperlukan asas-asas atau dasar-dasar yang akan dijadikan landasan oleh negara untuk mengenakan pajak.

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

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

diterima oleh orang pribadi atau badan yang bersangkutan dari sumber-sumber yang berada di negara itu. Dalam asas ini, tidak menjadi persoalan mengenai siapa dan apa status dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan tersebut sebab yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah objek pajak yang timbul atau berasal dari negara itu. Contohnya tenaga kerja asing bekerja di Indonesia maka dari penghasilan yang didapat di Indonesia akan dikenakan pajak oleh pemerintah Indonesia.

- c. Asas kebangsaan atau asas nasionalitas atau disebut juga asas kewarganegaraan (*nationality/citizenship principle*). Dalam asas ini, yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah status kewarganegaraan dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan. Berdasarkan asas ini, tidaklah menjadi persoalan dari mana penghasilan yang akan dikenakan pajak berasal. Seperti halnya dalam asas domisili, sistem pengenaan pajak berdasarkan asas nasionalitas ini dilakukan dengan cara menggabungkan asas nasionalitas dengan konsep pengenaan pajak atas *world wide income* (Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2004: 16).

#### **2. 4. 7 Jenis Pajak**

Menurut lembaga pemungutannya, jenis pajak dapat dibagi menjadi dua, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah (Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2004: 18).

- a. Pajak pusat yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang terdiri dari:

- a) Pajak Penghasilan yang diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2008;
  - b) Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang diubah terakhir kali dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2009;
  - c) Bea Materai yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai Pajak Daerah.
- b. Pajak daerah berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jenis pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota.

## **2. 5 Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Nama Balik Kendaraan Bermotor (BBNKB)**

### **2. 5. 1 Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 12 disebutkan pajak kendaraan bermotor (PKB) adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Selanjutnya pada angka 13 pengertian kendaraan bermotor adalah

semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.

### **2. 5. 2 Bea Nama Balik Kendaraan Bermotor (BBNKB)**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 14 disebutkan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan atau pemasukan ke dalam badan usaha.