

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen kebijakan fiskal dan implementasi perencanaan pembangunan setiap tahun. Strategi dan pengelolaan APBN memegang peranan penting bagi Pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan nasional dan menjadi alat perekonomian dalam menyelenggarakan pemerintahan, mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, mendistribusikan barang dan jasa, serta menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi.

Kebijakan fiskal, yang dituangkan melalui APBN, ditujukan untuk melanjutkan dan memantapkan konsolidasi fiskal, dan penyehatan APBN dalam rangka menciptakan ketahanan fiskal yang berkelanjutan. Salah satu langkah konsolidasi fiskal tersebut adalah peningkatan pendapatan negara yang dititikberatkan pada peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP).¹

Pada tahun 2005 realisasi pendapatan Negara dan hibah tercatat sebesar Rp 495.2 triliun atau 17.8 persen PDB. Kinerja yang cukup menggembirakan pada tahun 2005 tersebut dapat terus dipertahankan dimana realisasi pendapatan negara dan hibah pada tahun 2006 lebih tinggi 28.8 persen atau meningkat menjadi Rp 638 triliun. Pertumbuhan realisasi pendapatan negara dan hibah pada tahun 2007 sekitar 10.9 persen, dimana salah satu kontribusinya adalah penerimaan perpajakan tumbuh sekitar 20.0 persen.² Hal ini tidak terlepas dari upaya pemerintah dalam melakukan reformasi di bidang perpajakan.

Kebijakan umum perpajakan diarahkan untuk perluasan basis pajak, peningkatan pelayanan, pengurangan beban pajak melalui peningkatan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dan pemberian fasilitas pajak pada dunia usaha tanpa mengganggu pencapaian target penerimaan perpajakan. Dalam

¹Nota Keuangan Dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005

²Data bersumber dan diolah dari Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.

beberapa tahun terakhir, Pemerintah terus melakukan langkah-langkah pembaharuan serta penyempurnaan kebijakan dan administrasi perpajakan (*tax policy and administration reform*). Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa peranan penerimaan perpajakan dewasa ini menjadi begitu penting dalam menopang keberlangsungan APBN.

Pada periode 2005 sampai dengan 2007, penerimaan perpajakan mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, yaitu dari Rp 347.0 triliun pada tahun 2005, menjadi Rp 409.2 triliun pada tahun 2006 dan Rp 491.0 triliun pada tahun 2007. Secara rata-rata, dalam kurun waktu tiga tahun tersebut, penerimaan perpajakan meningkat sebesar 18.9 persen. Sedangkan perkiraan realisasi penerimaan pajak tahun 2008 sebesar Rp 566.2 triliun atau 105.9 persen dari APBN-P 2008 dan rencana dalam RAPBN 2009 sebesar Rp 748.9 triliun. Dengan semakin meningkatnya penerimaan perpajakan, maka peranan perpajakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara menjadi semakin penting. Hal ini dapat ditunjukkan dari besarnya kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan Negara yang dalam periode 2005 sampai dengan 2007 rata-rata mencapai 67.0 persen per tahun. Sejalan dengan itu, kemampuan Pemerintah dalam memungut pajak juga menunjukkan peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari semakin besarnya rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB (*tax ratio*). Pada tahun 2005 *tax ratio* mencapai sekitar 12.5 persen, kemudian ditargetkan meningkat menjadi 13.7 persen dalam tahun 2008.

Selanjutnya, apabila dilihat dari komponen penyumbangannya, penerimaan perpajakan terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Dalam periode 2005 sampai dengan 2007, pajak dalam negeri secara rata-rata per tahun berhasil memberikan kontribusi sebesar 96.0 persen terhadap total penerimaan pajak, sedangkan pajak perdagangan internasional memberikan kontribusi sebesar 4.0 persen. Sementara itu, dari realisasi penerimaan perpajakan sebesar Rp 491.0 triliun dalam tahun 2007, Rp 470.1 triliun atau 95.7 persen dari jumlah tersebut merupakan kontribusi dari pajak dalam negeri, sisanya Rp 20.9 triliun atau 4.3 persen merupakan kontribusi dari pajak perdagangan internasional. Dibandingkan dengan realisasi tahun 2006 yang mencapai Rp 409.2 triliun, penerimaan perpajakan pada tahun 2007 berhasil meningkat sebesar Rp 81.8

triliun atau 20.0 persen. Meningkatnya penerimaan perpajakan ini didukung oleh meningkatnya penerimaan pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional masing-masing 18.7 persen dan 58.2 persen.

Pada tahun 2008, penerimaan perpajakan diperkirakan mencapai Rp 641.0 triliun atau 105.2 persen dari target APBN-P. Secara umum, lebih tingginya penerimaan perpajakan dalam tahun 2008 tersebut didukung oleh keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan perpajakan dan reformasi sistem administrasi perpajakan yang telah dilakukan secara intensif. Selain kebijakan-kebijakan tersebut, salah satu kebijakan perpajakan yang dinilai berhasil adalah kebijakan intensifikasi yang dilakukan melalui kegiatan penggalan potensi perpajakan. Kegiatan penggalan potensi perpajakan ini dilakukan melalui pembuatan *mapping*, *profiling* dan *benchmarking* Wajib Pajak (WP) penentu penerimaan di setiap Kantor Pelayanan Pajak (KPP) dan penggalan secara sektoral, khususnya pada sektor-sektor yang *booming*, yaitu industri kelapa sawit dan batubara.

Pengkajian lebih mendalam terhadap kinerja penerimaan pajak periode 2000 sampai dengan 2007 menunjukkan bahwa upaya Direktorat Jenderal Pajak dalam meningkatkan penerimaan pajak bisa dikatakan berhasil. Selama periode tahun 2000 sampai dengan 2007 kinerja penerimaan pajak Direktorat Jenderal Pajak rata-rata mencapai 99.70 persen per tahun dari target penerimaan pajak. Periode tahun 2004 sampai tahun 2006, penerimaan pajak mencapai diatas 100 persen target yang dibebankan. Sedangkan tahun 2001 sampai 2003 dan tahun 2007, penerimaan pajak dibawah target yang dibebankan.³

Namun demikian, target penerimaan pajak tersebut diduga tidak mencerminkan potensi yang sesungguhnya. Ada kemungkinan target penerimaan yang ditetapkan lebih rendah dibandingkan dengan potensi penerimaan pajak. Karena, sebenarnya masih banyak potensi pajak yang bisa digali tanpa menambah kesengsaraan rakyat. Kinerja aparat perpajakan yang tidak maksimal memunculkan beberapa indikator yang menyebabkan pemasukan kepada negara dari penerimaan pajak masih rendah relatif terhadap potensi pajak yang ada. Indikator itu adalah rendahnya citra aparat pajak, rendahnya kepercayaan

³Data bersumber dari Direktorat Potensi Kepatuhan dan Penerimaan Pajak DJP. (Diolah)

masyarakat terhadap sistem dan administrasi perpajakan, dan keterbatasan akses terhadap data. Basri (2005) mengatakan bahwa selama kepercayaan masyarakat rendah, maka berakibat pada ketakutan data yang diakses akan disalahgunakan.

Dengan tidak mengesampingkan upaya penggalan potensi pajak yang antara lain dilakukan melalui pembuatan *mapping*, *profiling* dan *benchmarking* Wajib Pajak penentu penerimaan di setiap Kantor Pelayanan Pajak (KPP) dan penggalan potensi secara sektoral, muncul pertanyaan tentang seberapa besar potensi penerimaan pajak. Menghitung potensi penerimaan pajak ternyata bukan merupakan isu yang sederhana terutama di Negara berkembang (Aliyah, 2008). Oleh karena itu akan sangat bermanfaat jika potensi pajak dapat diduga.

1.2. Perumusan Masalah

Target penerimaan Pajak Penghasilan dalam APBN selama ini dianggap mencerminkan potensi dari pajak yang dipungut pemerintah. Perhitungan target penerimaan Pajak Penghasilan dalam APBN selama ini menggunakan pendekatan elastisitas dimana target penerimaan Pajak Penghasilan dihasilkan dari persamaan regresi data historis penerimaan pajak sebelumnya dan pendapatan nasional sebagai *tax base* dengan memperhitungkan dampak perubahan peraturan perpajakan. Apabila angka target penerimaan Pajak Penghasilan yang dihasilkan dari persamaan regresi tersebut dianggap sebagai potensi penerimaan Pajak Penghasilan, maka tentu saja kinerja penerimaan Pajak Penghasilan sangat baik. Hal ini terbukti selama periode tahun 2000 sampai dengan 2007 kinerja penerimaan pajak Direktorat Jenderal Pajak rata-rata mencapai 99.70 persen pertahun dari target penerimaan pajak. Periode tahun 2004 sampai tahun 2006, penerimaan pajak mencapai diatas 100 persen target yang dibebankan. Sedangkan tahun 2001 sampai 2003 dan tahun 2007, penerimaan pajak dibawah target yang dibebankan.

Persoalan yang muncul kemudian adalah, apakah benar target penerimaan Pajak Penghasilan menggambarkan potensi penerimaan Pajak Penghasilan? Berapa sebenarnya potensi penerimaan Pajak Penghasilan tersebut?

Ditinjau dari struktur penerimaan pajak periode 2001 sampai dengan 2007, penerimaan Pajak Penghasilan secara rata-rata per tahun mencapai 51.84 persen, sedangkan penerimaan PPN mencapai 38.52 persen. Penerimaan Pajak

Penghasilan tersebut bersumber dari Pajak Penghasilan non migas sebesar 94.65 persen, sedangkan Pajak Penghasilan Migas sebesar 5.29 persen. Apabila dilihat lebih jauh, komposisi penerimaan Pajak Penghasilan non migas, bagian terbesar adalah Pajak Penghasilan 25 Badan sebesar 33.76 persen, sedangkan Pajak Penghasilan 25 Orang Pribadi sebesar 1.29 persen.⁴ Oleh karena itu, studi ini berfokus pada penghitungan potensi Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan. Dengan menggunakan pendekatan input output tahun 2005 maka studi ini mengembangkan perhitungan potensi Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan selama periode 2005 sampai dengan 2009 menurut sektor ekonomi (sektor IO).

Dengan memperhatikan kebutuhan akan penghitungan potensi penerimaan, dan kajian yang telah ada, penulis berpendapat bahwa penyempurnaan penghitungan potensi penerimaan Pajak Penghasilan sangat diperlukan untuk menjadi acuan dalam penentuan target penerimaan Pajak Penghasilan dalam APBN. Selanjutnya, dengan mengetahui potensi penerimaan Pajak Penghasilan melalui pendekatan *Income Tax Coverage Ratio*, dapat dihitung efisiensi pemungutan Pajak Penghasilan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Oleh karena itu, penelitian dalam tesis ini dimaksudkan untuk menghitung potensi penerimaan Pajak Penghasilan PPh Pasal 25 Badan sebagai acuan dalam penentuan target penerimaan Pajak Penghasilan dalam APBN dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya realisasi dan potensi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

- 1) Menghitung potensi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan
- 2) Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi dan potensi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan
- 3) Menganalisis kinerja penerimaan PPh Pasal 25 Badan

⁴Data bersumber dari Direktorat Potensi Kepatuhan dan Penerimaan Pajak DJP. (Diolah)

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan tidak mengesampingkan upaya penggalian potensi pajak yang antara lain dilakukan melalui pembuatan *mapping*, *profiling* dan *benchmarking* WP penentu penerimaan di setiap Kantor Pelayanan Pajak (KPP) dan penggalian secara sektoral, muncul pertanyaan tentang seberapa besar potensi penerimaan pajak dan apa manfaat penghitungan potensi penerimaan pajak tersebut. Manfaat penghitungan potensi penerimaan pajak dapat dibedakan menjadi dua aspek, yaitu aspek makro dan aspek mikro.

Pada aspek makro, kebijakan pengeluaran pemerintah dalam APBN sangat tergantung pada kemampuan pemerintah menghimpun penerimaan Negara. Sebagai sumber utama penerimaan Negara, ketika penerimaan pajak tidak tercapai atau tidak realistis maka dengan sendirinya pemerintah harus menyesuaikan pengeluaran atau belanja pemerintah agar tidak meningkatkan defisit anggaran.

Pada level mikro, penghitungan potensi pajak yang realistis dapat dijadikan sebagai standar dalam menghitung efisiensi pemungutan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak. Konsep ini dinamakan *tax coverarge ratio* yaitu perbandingan antara besarnya pajak yang telah dipungut dibandingkan dengan besarnya potensi pajak yang seharusnya dapat dipungut. *Tax Coverage Ratio* merupakan indikator untuk menilai tingkat keberhasilan pemungutan pajak.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat keterbatasan waktu dan data maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi hanya menghitung potensi penerimaan Pajak Penghasilan pasal 25 Badan tahun 2005 sampai dengan tahun 2009.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisannya adalah:

Bab 1 : Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian, jenis dan sumber data, dan sistematika penulisan.

- Bab 2 : Tinjauan Pustaka
Bab ini akan berisi mengenai teori yang melandasi penelitian tentang perpajakan, metode penghitungan target penerimaan Pajak Penghasilan selama ini dan ringkasan penelitian sebelumnya.
- Bab 3 : Metodologi Penelitian
Dalam bab ini akan dibahas mengenai kerangka konseptual penelitian, dan membahas tentang metode analisisnya.
- Bab 4 : Gambaran Umum
Bab ini menguraikan tentang perkembangan penerimaan pajak di Indonesia dan kondisi perekonomian makro Indonesia.
- Bab 5 : Faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan
Dalam bab ini diuraikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan baik analisa kuantitatif maupun kualitatif.
- Bab 6 : Potensi PPh Pasal 25 Badan dan Faktor-faktor yang mempengaruhinya
Dalam bab ini diuraikan hasil penghitungan potensi penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Badan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
- Bab 7 : Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan
Bab ini berupa kesimpulan dan implikasi kebijakan berdasarkan hasil penelitian.