

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tertuang dalam APBN sebagai perwujudan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Untuk melaksanakan pembangunan, pemerintah bertumpu pada penerimaan negara sebagai sumber pendanaan. Penerimaan pemerintah dalam APBN terdiri atas pajak, retribusi, keuntungan perusahaan-perusahaan negara, sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang dilakukan oleh pemerintah, pencetakan uang dan barang berharga lainnya, serta pinjaman baik yang berskala dari luar negeri maupun luar negeri. Penerimaan pemerintah sendiri lebih banyak bertumpu pada penerimaan pemerintah dari sektor pajak yang terdiri atas Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta pajak-pajak lainnya.

Bagi negara berkembang, termasuk Indonesia, pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang memiliki peranan yang cukup signifikan. Hal ini dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia beberapa tahun terakhir. Sejak tahun 2000, penerimaan pajak dalam APBN memberikan porsi di atas 50%. Bahkan pada tahun 2007, proporsi pajak dalam APBN mencapai lebih dari 70% (Nota Keuangan dan RAPBN).

Perkembangan peranan pajak bagi APBN yang digambarkan pada tabel I.1, menunjukkan bahwa pajak memberikan kontribusi yang cukup besar dan penting bagi kelangsungan fungsi pemerintahan. Dengan penerimaan dari pajak tersebut, pemerintah memiliki dana untuk dapat membiayai kegiatan pembangunan serta pengeluaran pemerintah lainnya.

Tabel I.1
PENERIMAAN PAJAK DAN TOTAL PENERIMAAN
Periode 1969 – 2008 (Rp miliar)

Tahun	Penerimaan Pajak	APBN	Persentase
1969/1970 -1973/1974	746,70	3.283,2	22,7%
1974/1975 – 1978/1979	3.522,30	18.019,4	19,5%
1979/1980 – 1983/1984	10.505,10	66.393,7	15,8%
1984/1985 – 1988/1989	29.584,20	116.774,7	25,3%
1989/1990 – 1993/1994	105.106,60	248.434,2	42,3%
1994/1995 – 1998/1999	279.985,50	599.601	46,7%
1999/2000 – 2003	760.608,80	1.391.437	54,7%
2004	280.558,8	403.919,4	69,60%
2005	347.031,1	493.919,4	70,26%
2006 (LKPP)	409.203	636.153,1	64,32%
2007 (APBN-P)	492.000	690.000	71,30%
2008 (RAPBN)	583.675,6	759.324,7	76,87%

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 2008

Suatu negara dapat dikatakan berhasil mencapai sasaran yang diharapkan dalam menghasilkan penerimaan pajak yang optimal jika administrasi perpajakannya secara efektif mampu melaksanakan sistem perpajakan (Sony Devano dan Siti Kurnia Rahayu, 72). Oleh karena itu, Ditjen Pajak sebagai pihak yang menjalankan administrasi perpajakan hendaknya dapat menjalankan fungsi dan peranannya dengan baik dalam rangka penyelenggaraan pemungutan pajak. Jika Ditjen Pajak telah menyelenggarakan fungsi dan peranannya dengan baik, maka penerimaan pajak pun akan meningkat yang ditandai dengan peningkatan *tax ratio*.

Tax ratio merupakan tolak ukur yang dapat dipakai untuk mengukur produktifitas dan kinerja dari penerimaan pajak (Gunawan Setiyaji dan Hidayat Amir, hal.7). *Tax ratio* dihitung dengan membandingkan penerimaan pajak terhadap Pendapatan Domestik Bruto (yang selanjutnya disingkat PDB). Semakin tinggi *tax ratio* maka semakin tinggi penerimaan pajak yang dipungut dari setiap rupiah output nasional.

Rasio penerimaan pajak Indonesia secara umum mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel I.2
PERKEMBANGAN *TAX RATIO* INDONESIA
(Dalam Milyar Rupiah)

Tahun Anggaran	Realisasi Penerimaan Pajak	PDB	Prosentase Tax Ratio (%)
2003	242.048,2	2.045.853,0	11,8
2004	280.558,8	2.303.031,0	12,2
2005	347.031,2	2.784.960,4	12,5
2006	409.203,0	3.338.195,7	12,3
2007	491.834,7	3.761.412,2	13,0

Sumber: Data Pokok APBN-P 2007 dan APBN 2008, Departemen Keuangan Republik Indonesia; dan Data Pokok RAPBN-P 2008, Departemen Keuangan Republik Indonesia

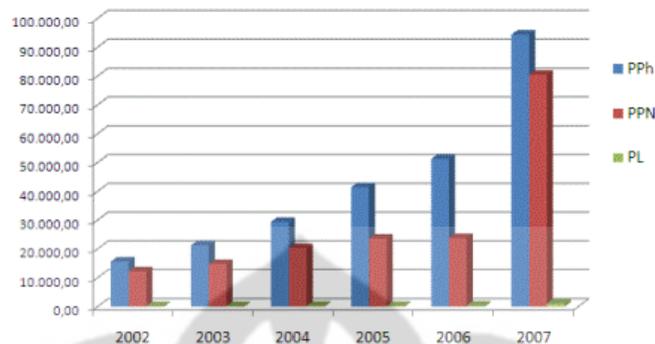
Berdasarkan tabel I.2 di atas, dapat dikatakan bahwa Indonesia relatif mengalami peningkatan prosentase *tax ratio* dari tahun ke tahun. Walaupun pada tahun 2006 terjadi penurunan prosentase *tax ratio* sebesar 0,2% dari tahun sebelumnya, secara umum prosentase *tax ratio* selama kurun waktu lima tahun mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan 0,325% setiap tahunnya. Kenaikan *tax ratio* ini dapat mengindikasikan adanya perkembangan dalam sistem pemungutan pajak.

Nilai penerimaan pajak yang cukup besar dalam APBN tentu tidak terlepas dari keberhasilan Ditjen Pajak dalam memungut berbagai jenis pajak. Salah satu jenis pajak yang cukup potensial dalam penerimaan dari sektor pajak adalah Pajak Penghasilan (PPh). Pajak Penghasilan (PPh) memberikan proporsi yang cukup besar dalam penerimaan dari sektor pajak setiap tahunnya.

Grafik I.1

Grafik Penerimaan Tahun 2002-2007

(dalam milyar Rupiah)



Sumber : www.kanwilpajakbesar.go.id

Berdasarkan grafik I.1 dapat dilihat bahwa penerimaan pajak, terutama Pajak Penghasilan setiap tahunnya cenderung meningkat. Oleh karena itu, dibutuhkan peran serta dari Ditjen Pajak untuk tetap mempertahankan penerimaan ataupun meningkatkan penerimaan PPh yang cukup potensial tersebut.

Untuk lebih meningkatkan penerimaan dari sektor PPh, diperlukan suatu perangkat perundang-undangan perpajakan yang baik sehingga akan terwujud sistem perpajakan yang benar-benar adil dan menjamin kepastian hukum bagi semua pihak. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah untuk merealisasikan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi di bidang perpajakan.

Hingga saat ini, Indonesia telah beberapa kali melakukan reformasi perpajakan dan perubahan Undang-Undang PPh. Reformasi perpajakan yang pertama dilakukan pada tahun 1983. Pada tahun 1983 tersebut, terjadi reformasi besar-besaran dalam sistem perpajakan dimana terjadi perubahan dari sistem *official assesment* menjadi sistem *self assesment*. Pada tahun 1991, juga terjadi perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan. Perubahan terhadap Undang-Undang PPh kembali dilakukan pada tahun 1994 yang dilakukan karena adanya bentuk-bentuk dan praktek kegiatan usaha yang belum tertampung dalam Undang-Undang PPh sebelumnya.

Pada tahun 2000 kembali terjadi perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan yang dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk lebih memberikan keadilan dan meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak agar dapat lebih

menciptakan kepastian hukum. Harus diakui, hasil dari reformasi perpajakan tahun 2000 telah memberi lompatan penerimaan negara yang cukup signifikan. Penerimaan APBN dari sektor perpajakan terus meningkat dalam waktu tiga tahun (2001-2003) dengan total penerimaan negara lebih besar dibandingkan 10 tahun sejak periode 1990-2000. Rasio perpajakan terhadap PDB juga meningkat dari 10% menjadi 13% pada 2003 (Penerimaan Perpajakan 1989/1990-2005).

Pada tahun 2008, pemerintah kembali mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang Pajak Penghasilan. Pemerintah bersama DPR, pada pertengahan 2008 lalu telah selesai merampungkan Rancangan Undang-Undang Pajak Penghasilan, yaitu dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan. Perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan ini dilakukan agar Undang-Undang Pajak Penghasilan yang berlaku dapat lebih sesuai dengan iklim investasi dan kondisi perekonomian Indonesia saat ini.

Salah satu perubahan yang ada pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 adalah perubahan tarif baik untuk PPh Badan maupun PPh Orang Pribadi. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tersebut, pemerintah dan DPR memiliki kesepakatan untuk menurunkan tarif PPh baik untuk PPh Badan maupun PPh untuk Orang Pribadi. Dengan adanya kebijakan penurunan tarif PPh ini, secara teoritis akan mengakibatkan *potential loss* pada penerimaan negara dari sektor Pajak Penghasilan.

Tabel I.3
PROYEKSI *POTENTIAL LOSS* PENERIMAAN PAJAK AKIBAT
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PAJAK PENGHASILAN

Penurunan tarif PPh Badan	Rp 14,3 Trilyun
Perubahan lapisan tertinggi dan penurunan tarif tertinggi PPh OP	Rp 11,6 Trilyun
Peningkatan PTKP	Rp 5,3 Trilyun
Sumbangan-sumbangan	Rp 3,2 Trilyun
Penurunan tarif UMKM Badan	Rp 1,2 Trilyun
Penurunan Tarif Emiten	Rp 2,4 Trilyun
Penurunan tarif dividen bagi Orang Pribadi	Rp 1,1 Trilyun
Pembebasan pembayaran fiskal luar negeri bagi yang ber-NPWP	Rp 1,7 Trilyun
Total	Rp 40,8 Trilyun

Sumber : www.pajak.go.id, *Siaran Pers "Hasil Akhir Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Pajak Penghasilan yang Telah Disetujui Pansus Perpajakan DPR"*, diunduh pada 29 Oktober 2008.

Berdasarkan tabel I.3 tersebut, total *potential loss* yang harus ditanggung oleh pemerintah akibat perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan ini mencapai Rp.40,8 Trilyun dan sebanyak Rp 14,3 Trilyun tersebut disebabkan oleh perubahan tarif PPh Badan yang diikuti dengan penurunan tarif PPh Badan. Namun untuk jangka panjang diharapkan *potential loss* ini akan tertutupi dengan penerimaan dari jenis pajak lainnya, karena pemberian stimulus ini diharapkan akan merangsang dunia usaha untuk kembali bangkit dan peningkatan daya beli masyarakat. Dengan penurunan tarif PPh diharapkan akan menciptakan dampak positif bagi dunia investasi maupun peningkatan daya beli masyarakat.

Penurunan tarif atau sering disebut dengan *tax cut* merupakan salah satu bentuk campur tangan dari pemerintah dalam kegiatan ekonomi dengan kebijakan fiskal yang bertujuan untuk : (1) menggairahkan pertumbuhan perekonomian yang sedang dilanda krisis ekonomi dimana daya beli atau konsumsi masyarakat sangat rendah; (2) menciptakan rasa keadilan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi khususnya Wajib Pajak dengan penghasilan tidak besar yang notabene justru merupakan bagian terbesar dalam struktur Wajib Pajak di Indonesia.

Tabel I.4
TARIF PPh BERDASARKAN UU NOMOR 17 TAHUN 2000 DAN
PERUBAHAN TARIF BARU

Tarif PPh pribadi			
Lama		Baru	
Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif	Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif
Sampai Rp25 juta	5%	Sampai Rp50 juta	5%
Di atas Rp25 juta-Rp50 juta	10%	Di atas Rp50 juta-Rp250 juta	15%
Di atas Rp50 juta-Rp100 juta	15%	Di atas Rp250 juta-Rp500 juta	25%
Di atas 100 juta-Rp200 juta	25%	Di atas Rp500 juta	30%
Di atas Rp200 juta	35%		
Tarif PPh badan			
Lama		Baru	
Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif	<i>Flat rate</i> bertahap	Tarif
Sampai Rp50 juta	10%	Proyeksi 2009	28%
Di atas Rp50 juta-Rp100 juta	15%	Proyeksi 2010	25%
Di atas Rp100 juta	30%		

Sumber: Pasal 17 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 dan Pasal 17 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan.

Berdasarkan tabel I.4 dapat di lihat adanya perubahan dalam tarif PPh jika dibandingkan dengan tarif sebelumnya. Untuk tarif Pajak Penghasilan Orang Pribadi, terjadi penurunan sebesar 5%. Jika sebelumnya tarif tertinggi untuk PPh OP adalah sebesar 35%, maka dengan adanya penurunan tarif ini, tarif tertinggi untuk PPh OP adalah 30%. Selain itu, juga terjadi perubahan lapisan penghasilan kena pajak untuk PPh OP, yaitu dari lima lapisan menjadi empat lapisan saja. Sedangkan untuk tarif PPh Badan diubah menjadi *flat rate* dan diturunkan menjadi sebesar 28%. Tarif sebesar 28% tersebut masih akan turun menjadi 25% pada tahun 2010. Dalam penerapan *flat rate* tersebut, Wajib Pajak Badan yang tergolong UMKM akan memperoleh insentif berupa pengurangan tarif sebesar 50% dengan syarat Wajib Pajak Badan tersebut memiliki peredaran bruto sampai dengan Rp 50 Miliar. Pengurangan tarif tersebut akan dikenakan atas penghasilan kena pajak dari bagian peredaran bruto sampai dengan 4,8 Miliar.

Khusus untuk Wajib Pajak Badan, penerapan *flat rate* ini merupakan sesuatu hal yang baru di Indonesia. Perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate* sebesar 28% merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar tarif PPh Badan Indonesia dapat lebih kompetitif dibandingkan dengan tarif PPh di negara lain, khususnya di Asia. Beberapa negara di Asia yang telah

menerapkan *flat rate* pada PPh Badan diantaranya yaitu Vietnam 25%, Korea Selatan 27,5%, Malaysia 27%, Singapura 18%, Hong Kong 17,5%. Selain itu, dengan penerapan *flat rate* ini diharapkan pemerintah dapat memberikan kesederhanaan kepada Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

Hal-hal di atas merupakan sesuatu hal yang dianggap menarik oleh penulis untuk dibahas dalam penelitian ini. Penulis tertarik untuk memahami lebih dalam dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang penetapan kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate*. Selain itu, penelitian ini juga akan menganalisis *flat rate* jika ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration (simplicity dan certainty)*.

B. Permasalahan

Struktur tarif pajak penghasilan Indonesia yang masih kurang kompetitif jika dibandingkan dengan tarif yang berlaku di negara tetangga menghasilkan usulan reformasi perpajakan yang ditujukan untuk meningkatkan penerimaan pajak, daya saing, iklim investasi, dan daya beli masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah bersama dengan DPR menyetujui untuk melakukan perubahan terhadap tarif PPh baik untuk Wajib Pajak Badan maupun Wajib Pajak Orang Pribadi.

Penelitian ini mencoba memahami lebih dalam mengenai kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate*. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan pokok permasalahan yang tertuang dalam pertanyaan penelitian di bawah ini:

1. Apakah dasar pemikiran pemerintah atas kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate*?
2. Apakah kebijakan *flat rate* ini sesuai dengan asas keadilan dan asas *ease of admninstration (certainty dan simplicity)*?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan penjelasan mengenai dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang pembuatan kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate*,
2. Menganalisis *flat rate* ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration*, yaitu *certainty* dan *simplicity*.

D. Signifikansi Penelitian

Terdapat dua macam signifikansi penelitian yang diharapkan dapat digali dalam penelitian ini, yaitu :

1. Signifikansi akademis
Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pengetahuan yang lebih luas mengenai kebijakan perubahan tarif PPh Badan dari tarif progresif menjadi *flat rate*. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan mengenai dasar pemikiran yang menjadi latar belakang pemerintah dalam membuat kebijakan ini. Penelitian ini juga ingin menganalisis *flat rate* tersebut berdasarkan asas keadilan dan asas *ease of administration*. Penelitian ini diharapkan dapat memperbarui, melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya, dan mampu dijadikan acuan bagi penulis lainnya yang melakukan penelitian yang berkaitan dengan kebijakan pajak khususnya kebijakan atas tarif Pajak Penghasilan.
2. Signifikansi Praktis
Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan suatu sumbangan pemikiran bagi Ditjen Pajak dalam pengambilan kebijakan mengenai kebijakan perubahan tarif PPh Badan. Selain itu diharapkan penelitian ini juga dapat memberikan kontribusi bagi Wajib Pajak khususnya Wajib Pajak Badan dalam pemberian pemahaman mengenai kebijakan perubahan tarif progresif PPh Badan menjadi *flat rate*.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas lima bab, masing-masing terbagi menjadi beberapa sub bab. Garis besar sistematika penulisan tersebut diuraikan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, dan signifikansi penelitian. Selain itu, bab ini juga mencakup sistematika penulisan yang merinci secara sistematis garis besar penulisan yang digunakan dalam skripsi ini.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab II memaparkan kerangka pemikiran, tinjauan pustaka, operasionalisasi konsep, dan metode penelitian. Tinjauan pustaka berisikan penelitian sebelumnya yang menjadi referensi penulis dalam membuat analisis serta berbagai teori yang berisi pokok pikiran para ahli yang menjadi dasar kerangka pemikiran penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM MENGENAI *FLAT RATE* DAN KEBIJAKAN TARIF PPh BADAN DI INDONESIA

Pada bab ini, penulis memberikan gambaran secara singkat mengenai *flat rate*, sejarah *flat rate*, dan mengenai sejarah kebijakan pengenaan tarif PPh Badan di Indonesia.

BAB IV KEBIJAKAN PENERAPAN *FLAT RATE (FLAT RATE)* PADA PPh BADAN

Bab ini berisi uraian tentang tentang dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang dalam pembuatan kebijakan perubahan tarif PPh Badan. Penulis juga akan menganalisis *flat rate* pada PPh Badan jika ditinjau dari asas keadilan dan asas *ease of administration (simplicity dan certainty)*.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan kesimpulan dan saran atas permasalahan yang telah dibahas sebelumnya.