

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Salah satu pelajaran yang paling berharga dari krisis moneter yang terjadi pada akhir tahun 1997 adalah perlunya kemandirian dalam pembiayaan pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ketergantungan pada pembiayaan dari pinjaman luar negeri pada masa lalu berdampak pada rentannya perekonomian nasional terhadap guncangan perekonomian negara di belahan dunia lain. Kebijakan untuk meningkatkan kemandirian dalam pembiayaan APBN dapat dilakukan dengan cara membuat regulasi yang bertujuan untuk meningkatkan sisi penerimaan atau kebijakan yang difokuskan untuk melakukan penghematan sisi pengeluaran, sehingga surplus dan defisit anggaran pemerintah dapat diatur pada tingkat yang dibutuhkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang diharapkan.

Sumber-sumber penerimaan dalam negeri dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu, *pertama* penerimaan pajak berupa pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Pajak dalam negeri terdiri dari Pajak Penghasilan (PPh) Migas dan Non Migas, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPN & PPn BM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Cukai, dan pajak lainnya. Pajak perdagangan internasional terdiri dari Bea Masuk dan pajak pungutan ekspor. *Kedua*, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bersumber dari Penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) Migas dan Non Migas, penerimaan dari kegiatan privatisasi perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), penerimaan dari bagian laba BUMN dan PNBP lainnya.

Ketika era kejayaan minyak dan gas alam telah berakhir pada tahun 1980-an, bahkan sekarang Indonesia telah menjadi negara dalam kelompok *net importer* untuk neraca perdagangan minyak dan gas alam, sehingga pemerintah tidak dapat lagi mengandalkan penerimaan dari migas. Oleh karena itu, penerimaan pajak menjadi berperan penting dalam pembiayaan

APBN tersebut karena sifatnya yang berkelanjutan (*sustain*) dimana sepanjang perekonomian meningkat penerimaan pajak juga akan meningkat.

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Penerimaan Pajak Dalam APBN, 1969-2005**  
**(Rp milyar)**

| Tahun          | Penerimaan Pajak | APBN       | Persentase |
|----------------|------------------|------------|------------|
| 1969-1973      | 746,70           | 3.283,2    | 22,7%      |
| 1974-1978      | 3.522,30         | 18.019,4   | 19,5%      |
| 1979-1983      | 10.505,10        | 66.393,7   | 15,8%      |
| 1984-1988      | 29.584,20        | 116.774,7  | 25,3%      |
| 1989-1993      | 105.106,60       | 248.434,2  | 42,3%      |
| 1994-1998      | 279.985,50       | 599.60,1   | 46,7%      |
| 1999/2000-2003 | 760.608,80       | 1.391.43,7 | 54,7%      |
| 2004*)         | 272.176,00       | 349.934    | 77,8%      |
| 2005**)        | 331.776,00       | 491.587    | 67,5%      |

Catatan : \*) APBN, \*\*) APBN-P

Sumber : Koperasi Pegawai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, *The Indonesia Tax Brief, Tinjauan Perpajakan Indonesia*, Gemilang Gagasindo Handal, 2006, hlm.76

Data perkembangan penerimaan pajak dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa (Tabel.1) :

- a. Pada pelita I (1969/1970-1973/1974), peranan pajak masih rendah yaitu sebesar 22,7% karena periode tersebut penerimaan negara yang utama adalah penerimaan dari migas dan pinjaman luar negeri
- b. Pada pelita II (1974/1975-1978/1979), peranan pajak justru menurun, sedangkan penerimaan negara yang utama juga masih dari penerimaan migas dan pinjaman luar negeri
- c. Pada pelita III (1979/1980-1983/1984), peranan pajak juga mengalami penurunan, sedangkan penerimaan negara yang utama masih bersumber dari penerimaan migas dan pinjaman luar negeri
- d. Pada pelita IV (1984/1985-1988/1989), reformasi perpajakan memberikan hasil signifikan karena peranan pajak naik menjadi 25,3%
- e. Pada pelita V (1989/1990-1993/1994), peranan pajak bagi APBN menjadi sebesar 42,3%

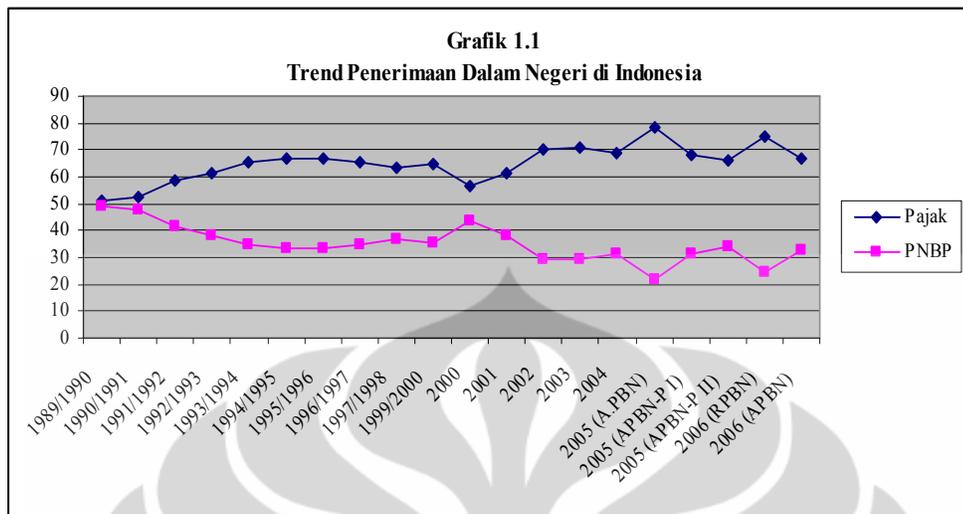
- f. Pada pelita VI (1994/1995-1998/1999 1), peranan penerimaan pajak bagi APBN meningkat terus dan mencapai 46,7%
- g. Pada era Kabinet Reformasi dan Gotong Royong (1999/2000-2003), peranan pajak meningkat mencapai 54,7%
- h. Pada era Kabinet Gotong Royong dan Indonesia Bersatu (2004), peranan pajak meningkat pesat mencapai 77,8%
- i. Pada tahun 2005, meskipun penerimaan negara meningkat pesat tetapi peranan pajak terhadap APBN agak menurun menjadi 67,5%.

**Tabel 1.2**  
**Penerimaan Dalam Negeri, 1989/1990-2006 (Rp milyar)**

| Tahun            | Penerimaan |      | Bukan Pajak |      | Jumlah    |       |
|------------------|------------|------|-------------|------|-----------|-------|
|                  | Rp         | %    | Rp          | %    | Rp        | %     |
| 1989/1990        | 16.084,1   | 51,1 | 15.420,1    | 48,9 | 31.504,2  | 100,0 |
| 1990/1991        | 22.010,9   | 52,2 | 20.182,1    | 47,8 | 42.193,0  | 100,0 |
| 1991/1992        | 24.919,3   | 58,5 | 17.662,7    | 41,5 | 42.582,0  | 100,0 |
| 1992/1993        | 30.091,5   | 61,6 | 18.777,1    | 38,4 | 48.862,6  | 100,0 |
| 1993/1994        | 36.665,1   | 65,3 | 19.448,0    | 34,7 | 56.113,1  | 100,0 |
| 1994/1995        | 44.442,1   | 66,9 | 21.975,9    | 33,1 | 66.418,0  | 100,0 |
| 1995/1996        | 48.686,3   | 66,7 | 24.327,6    | 33,3 | 73.013,9  | 100,0 |
| 1996/1997        | 57.339,9   | 65,4 | 30.290,4    | 34,6 | 87.630,3  | 100,0 |
| 1997/1998        | 70.934,2   | 63,2 | 41.341,3    | 36,8 | 112.275,5 | 100,0 |
| 1999/2000        | 102.394,4  | 64,8 | 55.648,0    | 35,2 | 158.042,5 | 100,0 |
| 2000             | 115.912,5  | 56,5 | 89.422,0    | 43,5 | 205.334,5 | 100,0 |
| 2001             | 185.540,9  | 61,7 | 115.058,6   | 38,3 | 300.599,5 | 100,0 |
| 2002             | 210.087,5  | 70,4 | 88.440,0    | 29,6 | 298.527,5 | 100,0 |
| 2003             | 242.048,1  | 71,0 | 98.880,2    | 29,0 | 340.928,3 | 100,0 |
| 2004             | 280.897,6  | 68,9 | 126.684,4   | 31,1 | 407.582,0 | 100,0 |
| 2005 (A.PBN)     | 297.844,1  | 78,5 | 81.783,0    | 21,5 | 379.627,1 | 100,0 |
| 2005 (APBN-P I)  | 331.776,5  | 68,5 | 152.736,2   | 31,5 | 484.512,7 | 100,0 |
| 2005 (APBN-P II) | 351.973,6  | 66,1 | 180.697,4   | 33,9 | 532.671,0 | 100,0 |
| 2006 (RPBN)      | 402.101,5  | 75,2 | 132.644,4   | 24,8 | 534.745,9 | 100,0 |
| 2006 (APBN)      | 416.313,2  | 67,0 | 205.292,3   | 33,0 | 621.605,4 | 100,0 |

Sumber : Koperasi Pegawai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, *ibid*, hlm.76

Jadi kontribusi penerimaan negara bukan pajak terhadap penerimaan dalam negeri mengalami kecenderungan menurun, sedangkan penerimaan negara yang bersumber dari pajak mempunyai trend yang meningkat seperti yang ditampilkan pada grafik berikut berikut :



Peningkatan tersebut diduga disebabkan oleh Reformasi Perpajakan tahun 1983. Reformasi perpajakan tersebut juga dimaksudkan untuk mengubah landasan pemungutan pajak yang diarahkan kepada usaha untuk meningkatkan peran serta masyarakat, meningkatkan pemerataan pendapatan dimana penarikan pajak yang bersifat progresif akan menghasilkan pola dimana kelompok masyarakat berpendapatan tinggi akan terkena beban yang tinggi. Jika penarikan pajak semacam ini dikombinasikan dengan pola pengeluaran yang menjamin manfaat yang diperoleh lebih banyak diterima oleh kelompok masyarakat berpendapatan rendah, maka hasilnya akan positif terhadap perbaikan distribusi pendapatan. Maksud lain juga ditujukan untuk mencapai kemandirian pembiayaan APBN. Agar partisipasi masyarakat membayar pajak memadai, kepatuhan melaksanakan kewajiban menjadi syarat mutlak. Pentingnya peningkatan kepatuhan pajak inilah yang menjadi alasan penyederhanaan jenis, tarif, dan tata cara pemungutan dalam reformasi perpajakan tersebut.<sup>1</sup> Sedangkan alasan-alasan terjadinya penyederhanaan dan penurunan tarif pajak pada reformasi pajak tersebut adalah *pertama*, beragamnya tarif pajak yang berlaku pada masa sebelum reformasi perpajakan tersebut sehingga menyulitkan masyarakat untuk memenuhi kewajibannya. *Kedua*, terdapat perbedaan tarif bagi wajib pajak tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. *Ketiga*,

<sup>1</sup> Koperasi Pegawai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, *ibid*, hlm.8

tarif pajak pada periode ordonansi dinilai cukup tinggi. Jelas bahwa faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh pada tingkat kepatuhan masyarakat. Jika tata cara pemungutan pajak sebelum reformasi perpajakan tersebut diatur sendiri oleh undang-undang pajak yang bersangkutan, sedangkan dengan reformasi perpajakan tersebut tata cara pemungutan secara umum untuk semua jenis pajak diatur seragam dalam satu undang-undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP).<sup>2</sup> Perubahan-perubahan yang terjadi dalam reformasi perpajakan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.3**  
**Perbandingan Sistem Perpajakan Lama dan Sistem Perpajakan Baru**

| No. | Undang-undang lama<br>(yang dicabut)                         | Banyaknya |       | Undang-undang<br>baru  | Banyaknya |       |
|-----|--|-----------|-------|--|-----------|-------|
|     |  | Pasal     | Tarif |  | Pasal     | Tarif |
| 1.  | Pajak Perseroan<br>(Ordonansi PPs 1925)                      | 55        | 32    | Pajak Penghasilan<br>(UU No.7/1983)  | 36        | 3     |
| 2.  | Pajak Pendapatan<br>(ordonansi PPd 1944)                     | 54        | 20    |  |           |       |
| 3.  | MPS/MPO (UU<br>No.8/1967)                                    | 5         | 10    |  |           |       |
| 4.  | Pajak atas Bunga,<br>dividen, dan Royalti<br>(UU NO.10/1970) | 28        | 4     |  |           |       |
| 5.  | Pajak Penjualan  | 50        | 9     | Pajak Pertambahan<br>Nilai Barang & Jasa<br>dan Pajak Penjualan<br>atas Barang Mewah<br>(UU No.8/1983) | 21        | 3     |
| 6.  | Bea Materai (Aturan<br>Bea Materai 1921)                     | 149       | 167   | Bea Materai (UU<br>No.13/1985)   | 18        | 2     |
| 7.  | Ordonansi Pajak<br>Rumah Tangga 1908                         | 14        | 3     | Pajak Bumi dan<br>Bangunan (UU<br>No.12/1985)  | 31        | 1     |
| 8.  | Ordonansi Verponding<br>1928                                 | 22        | 2     |  |           |       |
| 9.  | Ordonansi Verponding<br>1928                                 | 60        | 2     |  |           |       |
| 10. | Ordonansi Pajak<br>Kekayaan 1932                             | 73        | 1     |  |           |       |
| 11. | Ordonansi Pajak Jalan<br>1942                                | 13        | 1     |  |           |       |

<sup>2</sup> Koperasi Pegawai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, *ibid*, hlm.9

| No. | Undang-undang lama<br>(yang dicabut)   | Banyaknya |       | Undang-undang<br>baru                            | Banyaknya |       |
|-----|--|-----------|-------|--|-----------|-------|
|     |  | Pasal     | Tarif |  | Pasal     | Tarif |
| 12. | Undang-Undang<br>Darurat NO.II tahun<br>1957 tentang<br>Peraturan Umum<br>Pajak Daerah | 43        | 3     |  |           |       |
| 13. | Undang-Undang<br>No. 11/PRP/1959<br>tentang PHB/IPEDA                                  | 21        | 16    |  |           |       |
|     |  |           |       | Ketentuan<br>dan Tata Cara<br>Perpajakan<br>(UU) | 50        |       |

Sumber : Koperasi Pegawai Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, *ibid*, hlm.48

Reformasi di bidang perpajakan terus dilakukan agar sistem perpajakan semakin kompetitif dibandingkan dengan sistem perpajakan negara-negara lain. Oleh karena itu Reformasi Perpajakan tahun 1983 tersebut juga diikuti dengan reformasi-reformasi perpajakan pada tahun-tahun berikutnya. Reformasi Perpajakan tahun 1991 ditandai dengan ditetapkannya UU NO.7/1991 sebagai perubahan pertama UU NO.7/1983 tentang PPh sedangkan perubahan pokoknya antara lain berupa ketentuan tentang PPh atas *intercorporate dividend*, dan insentif pajak seperti perlakuan PPh atas imbalan dalam bentuk natura & kenikmatan tertentu bagi orang yang bekerja di daerah terpencil. Reformasi Perpajakan tahun 1994 ditandai dengan diberlakukannya empat undang-undang yaitu :

- UU No.9/1994 perubahan pertama UU No.6/1983 tentang KUP dimana perubahan-perubahan pokoknya antara lain adalah perubahan pada istilah ketetapan pajak, NPWP dan NPPKP jabatan, pembetulan SPT, daluwarsa penetapan pajak, penagihan pajak, Badan Peradilan Pajak, perluasan definisi pengurus, pemeriksaan & penyidikan pajak, tindak pidana di bidang perpajakan & sanksi, serta penghentian penyidikan.
- UU No.10/1994 perubahan kedua UU NO.7/1983 tentang PPh dimana perubahan-perubahan pokoknya antara lain adalah penegasan objek PPh, batasan bukan objek PPh, perluasan *withholding tax*, perluasan fasilitas

perpajakan untuk investasi, peningkatan pertumbuhan & pemerataan pembangunan, pengembangan IPTEK & SDM, pelestarian ekosistem dan lingkungan hidup, penyederhanaan penyusutan & amortisasi, *deemed dividend* atas laba dari *Controlled Foreign Corporation* (CFC) yang tidak dibagikan, pembinaan koperasi.

- UU No.11/1994 perubahan pertama UU No.8/1983 tentang PPN & PPn BM dimana perubahan-perubahan pokoknya antara lain adalah perluasan objek pajak, saat dan tempat terutang pajak, berbagai ketentuan khusus seperti penyerahan kepada Pemungut PPN, PPN yang terutang tidak dipungut/dibebaskan, PPN atas kegiatan membangun sendiri, serta perlakuan PPN atas penyerahan aktiva yang menurut tujuan semula tidak diperjualbelikan.
- UU No.12/1994 perubahan pertama UU NO.12/1985 tentang PBB dimana perubahan-perubahan pokoknya antara lain adalah ketentuan tentang besarnya Nilai Jual Objek Tidak Kena Pajak dan memperjelas ketentuan mengenai upaya banding ke badan peradilan pajak.

Reformasi Perpajakan tahun 1997 ditandai dengan diberlakukannya lima undang-undang di bidang perpajakan serta penerimaan negara dan daerah yaitu UU NO.17/1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (UU BPSP), UU NO.18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No.19/1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP), UU No.20/1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan UU NO.21/1997 Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB).

Reformasi Perpajakan tahun 2000 ditandai dengan penetapan lima undang-undang di bidang perpajakan oleh pemerintah yaitu UU NO.16/2000 tentang Perubahan Kedua atas UU NO.6/1983 tentang KUP, UU NO.17/2000 tentang Perubahan Ketiga atas UU NO.7/1983 tentang PPh, UU NO.18/2000 tentang Perubahan Kedua atas UU NO.8/1983 tentang PPN & PPn BM, UU NO.19/2000 tentang Perubahan atas UU NO.19/1997 tentang PPSP dan UU NO.20/2000 tentang Perubahan atas UU NO.21/1997 tentang BPHTB.

Jadi jika dilihat sejak Reformasi Perpajakan tahun 1983 sampai dengan sebelum Reformasi Perpajakan tahun 2000 tersebut perubahan-perubahan mendasar yang dilakukan oleh DJP adalah reformasi di bidang peraturan perundang-undangan dengan menerapkan *self assessment system*. Menurut Norman dalam Nurmantu (2003) sebuah sistem perpajakan terdiri atas tiga unsur yaitu *tax policy*, *tax law*, dan *tax administration*. Mengacu kepada definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi perpajakan sebelum tahun 2000 masih terbatas dalam reformasi di bidang *tax policy* dan *tax law*. sedangkan reformasi di bidang administrasi belum dilakukan dengan serius. Meskipun perubahan struktur organisasi yang lebih mengutamakan aspek pelayanan kepada Wajib Pajak telah dimulai pada awal Reformasi Perpajakan tahun 1983, ditandai dengan perubahan Kantor Inspeksi Pajak menjadi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) dan dicanangkannya program pelayanan dan pengawasan secara khusus terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan bagi 100 pembayar pajak terbesar di setiap KPP.

Namun dalam Reformasi Perpajakan tahun 2000 reformasi di bidang administrasi sudah mulai diperhatikan dengan serius. Sejak tahun 2001 Direktur Jenderal Pajak mencanangkan sebuah program yang dikenal dengan nama *Knowing Your Taxpayers* yang merupakan salah satu program cetak biru (*blue print*) Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Dalam rangka mensukseskan program pengawasan 100 Wajib Pajak terbesar dan *Knowing Your Taxpayers* tersebut, pimpinan DJP menginstruksikan untuk melakukan pelayanan dan pengawasan secara intensif terhadap 100 Wajib Pajak terbesar di masing-masing KPP. Konsep ini merupakan cikal bakal munculnya fungsi *Account Representative* di KPP Wajib Pajak Besar yang berdiri pada tahun 2002. Pembentukan Kanwil DJP Wajib Pajak Besar diawali dengan dibentuknya Kanwil XIX DJP Wajib Pajak Besar berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 65/KMK.01/2002 tanggal 27 Pebruari 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar dan Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar. Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 587/KMK.01/2003 tanggal 31 Desember 2003 Kanwil XIX DJP Wajib

Pajak Besar diubah menjadi Kanwil DJP Wajib Pajak Besar. Organisasi Kanwil dan KPP Wajib Pajak Besar disusun berdasarkan fungsi, yang meliputi fungsi penyuluhan, pelayanan, pengawasan, pemeriksaan, dan penagihan. Reformasi administrasi ini menjadi *pilot project*, sekaligus menjadi *role model* bagi reformasi perpajakan pada tahun-tahun berikutnya dan pada tahun 2008 seluruh KPP telah menerapkan struktur organisasi berdasarkan fungsi tersebut.

Untuk memberikan pelayanan dan pengawasan yang lebih baik, DJP memerlukan dukungan teknologi informasi yang memadai. Sejalan dengan perkembangan teknologi informasi dan organisasi DJP, Sistem Informasi Perpajakan (SIP), yang digunakan sejak tahun 1994, sudah tidak memadai untuk melayani dan mengawasi Wajib Pajak secara menyeluruh. Oleh karena itu dalam pembentukan Kanwil dan KPP WP Besar pada tahun 2002, SIP dikembangkan menjadi Sistem Administrasi Perpajakan Terpadu (SAPT) yang berbasis struktur organisasi berdasarkan fungsi. Selain itu, masih terdapat kelemahan dalam sistem pelaporan Wajib Pajak yaitu pelaporan secara manual mengharuskan fiskus untuk melakukan perekaman ulang yang rawan kesalahan serta memerlukan sumber daya yang tidak sedikit. Melalui pengembangan teknologi informasi, DJP mengembangkan beberapa program yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak berupa e-SPT dan e-Filing. Dalam sistem pembayaran pajak juga ditemukan beberapa masalah antara lain pemalsuan Surat Setoran Pajak (SSP). Untuk mencegah hal ini, DJP mengembangkan sistem pembayaran secara elektronik yang dikenal dengan sistem Monitoring Pelaporan Pembayaran Pajak (MP3). yang diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan Wajib Pajak terhadap sistem perpajakan, yang pada gilirannya menghasilkan tambahan penerimaan pajak.

Dalam Reformasi Perpajakan tahun 2000 tersebut juga disusun empat kebijakan strategis yaitu :

1. Melibatkan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dalam penyusunan sistem otomasi baru dengan untuk memproses konfirmasi pembayaran pajak dan Surat Pemberitahuan yang memungkinkan bank untuk

menginformasikan pembayaran pajak kepada otoritas DJP dalam waktu 24 jam serta mempercepat proses pencatatan penerimaan pembayaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak.

2. Sedangkan dalam bidang pemeriksaan dicanangkann rencana pemeriksaan nasional yang akan menetapkan jumlah dan jenis pemeriksaan yang akan dilakukan dalam berbagai kelompok wajib pajak berdasarkan target pemeriksaan yang mencakup 15 persen dari jumlah wajib pajak besar dan menengah serta pelaksanaan pemeriksaan berdasarkan kriteria seleksi berlandaskan informasi dari pihak lainnya, misalnya informasi dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC).
3. Kegiatan pengembangan pemeriksaan meliputi pembangunan sistem pertukaran informasi secara berkala dan sistematis dengan DJBC secara elektronik agar data PEB, PIB, PPh Pasal 22, PPN dan PPn BM, dan informasi lainnya dapat diperoleh DJP dalam waktu singkat dan akurat.
4. Mempersiapkan rencana penagihan tunggakan pajak yang dapat mengurangi jumlah saldo tunggakan pajak dari 1000 (seribu) penunggak pajak terbesar sebesar 25 persen dalam tahun 2002.

Untuk merealisasikan keempat kebijakan strategis tersebut di atas, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 70 /KMK.03/2002 tanggal 5 Maret 2002 telah dibentuk Tim Kerja Tindak Lanjut Kesepakatan Baru Pemerintah Republik Indonesia dengan *International Monetary Fund* Tanggal 13 Desember 2001.

## 1.2. Perumusan Masalah

*Dietrich Lerche* (1980) menyebutkan bahwa ada tiga faktor utama penyebab ketidakefisienan pemungutan pajak di Indonesia yaitu tarif pajak yang relatif tinggi, lemahnya aparat perpajakan, dan rendahnya tingkat kepatuhan pajak. Selain itu rendahnya jumlah wajib pajak yang terdaftar dibandingkan dengan jumlah wajib pajak potensial. Maka pada waktu mengadakan Reformasi Perpajakan tahun 1983, pemerintah dihadapkan pada masalah *domestic gap revenue* yang sangat serius, keinginan untuk mendorong peningkatan penerimaan pajak sebagai sumber penerimaan

negara yang utama sangat menonjol, maka kebijakan mendasar yang dipakai pemerintah pada saat itu adalah menerapkan *self assessment system* dan menghapus fasilitas-fasilitas di bidang perpajakan. Hasil penting dari Reformasi Perpajakan tahun 1983 tersebut adalah penerimaan pajak benar-benar sudah menjadi penerimaan negara yang utama. Namun kegagalan Reformasi Perpajakan I antara lain adalah *self assessment system* banyak disalahgunakan baik oleh wajib pajak maupun aparat pajak dan tidak mampu meningkatkan kesadaran dan kepatuhan wajib pajak, rendahnya *law enforcement*, dan kinerja aparat pajak yang masih rendah, maka reformasi-reformasi perpajakan berikutnya telah mengalami perubahan tujuan yang mendasar seperti pada Reformasi Perpajakan tahun 1994, di samping diarahkan untuk mempertahankan pajak sebagai sumber utama penerimaan negara, juga untuk meningkatkan fungsi pajak dalam mendorong kegiatan perekonomian, menitikberatkan *law enforcement* dan efisiensi pemungutan pajak.<sup>3</sup> Namun baru pada Reformasi Perpajakan tahun 2000 dimulai sebuah reformasi secara total baik yang menyangkut *tax policy*, *tax law* dan *tax administration*.

Salah satu indikasi bahwa efisiensi pemungutan pajak di Indonesia masih rendah ini adalah ditunjukkan oleh rendahnya *tax ratio* Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain. Penerimaan pajak non minyak dan gas bumi tahun 2003 sebesar 11,9% masih jauh di bawah negara-negara lain yang pendapatan per kapitanya lebih rendah daripada Indonesia seperti India (11,49%), Pakistan (13,76%), Srilanka (19,8%) dan negara-negara berkembang lainnya seperti Pilipina (11%) Thailand (16,5%), Korea (16,7%) dan Malaysia (18,5%).<sup>4</sup> Masalah rendahnya partisipasi dan kesadaran warga negara Indonesia masih tetap ada, meskipun reformasi-reformasi perpajakan sudah dilakukan berkali-kali.

---

<sup>3</sup> Soemarso, S.R., *Reformasi Perpajakan 1984; Dampaknya Terhadap Efisiensi Sistem Perpajakan Indonesia*, Tesis Pascasarjana Ekonomi, Universitas Indonesia 1996, hlm.9

<sup>4</sup> Ikhsan, M., Trialdi, L., Syahrial, S., *Indonesia's New Tax Reform : Potential and Direction*, Journal of Asian Economics, 2005

**Tabel 1.4**  
**Jumlah Wajib Pajak di Indonesia**

| Tahun | Individu  | Perusahaan | Total     |
|-------|-----------|------------|-----------|
| 2001  | 1.320.157 | 660.736    | 1.980.893 |
| 2002  | 1.552.816 | 738.326    | 2.291.142 |
| 2003  | 2.312.873 | 886.945    | 3.199.818 |
| 2004  | 2.608.724 | 960.363    | 3.569.087 |
| 2005  | 2.660.898 | 1.060.622  | 3.721.520 |
| 2006  | 2.708.284 | 1.082.486  | 3.790.770 |

Sumber : Sakti, N., W., *E-commerce as The Tax Potential Revenue in Indonesia*, No.39, 2007, hlm.227

Hal tersebut ditunjukkan oleh bahwa jumlah wajib pajak masih relatif sangat kecil, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia sekitar 200 juta jiwa. Kondisi ini diperparah oleh keadaan dimana penerimaan pajak masih terkonsentrasi pada sejumlah kecil wajib pajak. Sebagai contoh tahun 2002, 1% dari wajib pajak pribadi yang terdaftar memberikan kontribusi 50% penerimaan pajak dari PPh Perorangan, sedangkan 2% wajib pajak badan yang terdaftar memberikan kontribusi 80% dari penerimaan pajak dari PPh Badan. Konsentrasi penerimaan pajak hanya pada wajib pajak tertentu juga mengindikasikan rapuhnya struktur penerimaan pajak.<sup>5</sup>

Sementara itu masalah rendahnya tingkat penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan juga masih merupakan masalah yang dihadapi dalam upaya pemungutan pajak di Indonesia seperti yang ditampilkan pada data berikut.

---

<sup>5</sup> Ikhsan, M., et.al, *ibid*

**Tabel 1.5**  
***Tax Filing Ratio***

| Tahun | WP OP     | SPT WP OP | Rasio | WP Badan  | SPT WP Badan | Rasio |
|-------|-----------|-----------|-------|-----------|--------------|-------|
| 2001  | 1.320.157 | 507.961   | 38%   | 660.736   | 281.023      | 43%   |
| 2002  | 1.552.816 | 670.374   | 43%   | 738.326   | 288.896      | 39%   |
| 2003  | 2.312.873 | 744.932   | 32%   | 886.945   | 306.575      | 35%   |
| 2004  | 2.608.724 | 846.687   | 32%   | 960.363   | 330.708      | 34%   |
| 2005  | 2.660.898 | 867.612   | 33%   | 1.060.622 | 317.107      | 30%   |
| 2006  | 2.708.284 | 851.401   | 31%   | 1.082.486 | 332.927      | 31%   |

Sumber : Sakti, N., W., *ibid*, hlm.237

Efisiensi dalam sistem perpajakan meliputi tiga hal (Musgrave dan Musgrave, 1984) yaitu : efisiensi administrasi (*administration cost*), efisiensi kepatuhan (*compliance cost*), efisiensi beban pajak (*tax burden*). Efisiensi administrasi adalah tingkat perbandingan antara hasil pajak yang berhasil dikumpulkan oleh aparat pajak dengan semua biaya yang diperlukan untuk mengenakan dan memungut pajak. Ukuran yang digunakan untuk efisiensi kepatuhan adalah besarnya biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya mulai dari biaya tenaga kerja, biaya penyelenggaraan pembukuan, dan biaya konsultan. Sedangkan efisiensi beban pajak dapat dinilai dari dampak pemungutan pajak tersebut terhadap perekonomian, apakah pemungutan pajak tersebut mendistorsi perekonomian sehingga menimbulkan perekonomian biaya tinggi.

Sedangkan beberapa model-model perpajakan yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi sistem perpajakan adalah model tingkat pemajakan, model kapasitas pemajakan, model optimalisasi pemajakan, dan model perpajakan.<sup>6</sup>

Dari uraian tersebut di atas, permasalahan efisiensi pemungutan pajak merupakan masalah yang masih dihadapi oleh sistem pemungutan pajak di Indonesia. Sedangkan konsep efisiensi yang diartikan dalam penelitian ini adalah sebagai bagian dari sebuah sistem perekonomian

<sup>6</sup> Soemarso, S.R., *ibid*, hlm.51

sistem perpajakan terlibat dalam proses transformasi struktur perekonomian tersebut melalui kebijakan-kebijakan perpajakan dan sekaligus sebagai output dari sistem perekonomian tersebut dalam bentuk penerimaan negara dalam bentuk pajak. Oleh karena itu, konsep efisiensi sistem pemungutan pajak yang dimaksud adalah seberapa responsifitas peningkatan penerimaan pajak akibat berubahnya basis pajak yang merupakan proksi dari pertumbuhan ekonomi, rasio ekspor terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan pertumbuhan penduduk dan dampak dari perubahan kebijakan-kebijakan di bidang perpajakan dalam hal ini reformasi perpajakan. Indikator yang digunakan sebagai ukuran efisiensi sistem pemungutan pajak adalah *tax ratio* dan melihat dampak pertumbuhan ekonomi, rasio ekspor terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan pertumbuhan penduduk tersebut di atas dan kebijakan reformasi perpajakan terhadap perkembangan *tax ratio* tersebut di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas masalah yang ingin diteliti adalah apakah reformasi perpajakan berhasil meningkatkan efisiensi perpajakan.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang diuraikan di atas, maka penulisan tesis ini bertujuan sebagai berikut :

1. Menganalisis dampak reformasi perpajakan terhadap efisiensi sistem pemungutan pajak
2. Menganalisis bentuk reformasi perpajakan yang mempunyai dampak paling signifikan terhadap peningkatan efisiensi sistem pemungutan pajak
3. Melihat hambatan-hambatan yang dihadapi dalam reformasi perpajakan
4. Mengusulkan perbaikan-perbaikan reformasi perpajakan agar efisiensi sistem pemungutan perpajakan dapat lebih ditingkatkan lagi di masa datang

#### **1.4. Metodologi Penelitian**

Metode-metode penelitian yang digunakan yaitu :

1. Metode penelitian kuantitatif dengan alat analisis regresi. Pembentukan model data panel dan analisis regresi ini bertujuan untuk melihat bagaimana hubungan-hubungan antar variabel dalam penelitian ini berdasarkan teori-teori yang mendasarainya.
2. Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan alat analisis SWOT. Data dan informasi yang diperoleh dari observasi langsung, penelitian-penelitian terdahulu dan studi literatur. Analisis ini bertujuan untuk melihat bagaimana proses reformasi perpajakan yang telah berlangsung di Indonesia.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

Dari uraian-uraian tersebut, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai masukan dan bahan evaluasi bagi pengambil kebijakan di bidang perpajakan tentang keberhasilan reformasi perpajakan yang telah dilakukan berkali-kali dengan tujuan menciptakan sistem pemungutan pajak yang efisien dan mempunyai daya saing.
2. Sebagai bahan masukan bagi penyusunan bentuk reformasi-reformasi perpajakan di masa mendatang.

#### **1.6. Hipotesis Penelitian**

Dari hasil penelitian yang akan dilakukan dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh sistem perpajakan di Indonesia patut diduga bahwa :

1. Pertumbuhan ekonomi berdampak positif terhadap peningkatan efisiensi pemungutan pajak.
2. Reformasi perpajakan berdampak positif terhadap peningkatan efisiensi pemungutan pajak.

3. Reformasi perpajakan mempunyai kontribusi lebih besar jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi dalam peningkatan efisiensi pemungutan pajak.
4. Reformasi perpajakan tahun 2000 mempunyai dampak yang paling signifikan jika dibandingkan dengan reformasi-reformasi perpajakan sebelumnya

### **1.7. Sistematika Pembahasan**

Pembahasan penelitian ini akan dibagi dalam lima bab. Pembagian bab-bab tersebut adalah sebagai berikut :

- BAB I** : Bab ini berjudul Pendahuluan yang akan membahas latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, metodologi penelitian, manfaat penelitian, hipotesis penelitian, dan sistematika pembahasan.
- BAB II** : Bab ini berjudul Landasan Teori yang akan membahas teori-teori yang terkait dengan perpajakan dan sistem pemungutan pajak yang efisien, teori-teori yang mendasari hubungan antara rasio pajak sebagai variabel dependen dengan variabel-variabel independen
- BAB III** : Bab ini berjudul Metodologi Penelitian yang akan difokuskan untuk membahas rancangan model penelitian kuantitatif dan variabel-variabel yang akan digunakan, sumber-sumber data, dan pembentukan model ekonometrika penelitian. Dalam bab ini juga dibahas alat analisis yang digunakan dalam model penelitian deskriptif kualitatif serta kerangka analisis penelitian
- BAB IV** : Bab ini berjudul Dampak Reformasi Perpajakan yang akan dititikberatkan membahas bagaimana korelasi pertumbuhan penerimaan pajak dengan reformasi perpajakan dan juga membahas hasil-hasil pengolahan data-data melalui model ekonometrika yang telah dibentuk. Pembahasan ini akan menguji hasil-hasil pengolahan data-data tersebut dengan

menguji ketetapan model dari kriteria ekonometrika, kriteria statistik, dan kriteria ekonomi.

**BAB V** : Bab ini berjudul Evaluasi Kinerja Reformasi dititikberatkan pada evaluasi pelaksanaan reformasi perpajakan dengan analisis kualitatif deskriptif melalui studi literatur baik dari hasil penelitian-penelitian yang sudah ada baik dari buku-buku yang terkait serta pengamatan langsung sehingga ditemukan faktor-faktor apa yang menjadi kendala-kendala yang dihadapi, hasil-hasil positif yang telah dicapai sebagai modal untuk melanjutkan program-program reformasi perpajakan di masa mendatang.

**BAB VI** : Bab ini berjudul Kesimpulan dan Saran yang membahas kesimpulan yang dapat diambil dari hasil-hasil analisis dari bab sebelumnya dan implikasinya bagi kebijakan perpajakan serta saran-saran bagi kegiatan penelitian di masa mendatang.