

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam mengatur pemerintahan, setiap negara pasti membutuhkan dana untuk membiayai pengeluaran - pengeluarannya. Dana tersebut dipakai antara lain untuk membiayai gaji pegawai Pemerintah, membangun, memelihara, serta memperbaiki prasarana umum. Disamping itu, dana tersebut juga dibutuhkan untuk menjaga stabilitas keamanan dan pertahanan. Ada berbagai alternatif sumber penerimaan yang dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah di dalam menutupi pengeluarannya, yang secara garis besar dibagi menjadi dua yaitu : 1) penerimaan dari dalam negeri misalkan penerimaan pajak; 2) penerimaan dari luar negeri seperti hasil ekspor migas maupun dalam bentuk pinjaman luar negeri.

Selama ini struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia dibuat sedemikian rupa, dengan prinsip anggaran berimbang, yaitu menetapkan suatu defisit tertentu antara jumlah penerimaan dengan jumlah pengeluaran. Untuk menutup defisit tersebut biasanya Pemerintah memanfaatkan instrumen utang, terutama utang luar negeri. Lembaga-lembaga yang menjadi langganan Pemerintah dalam meminjam dana adalah : Bank Dunia, *International Monetary Fund* (IMF), *Asian Development Bank* (ADB), serta Negara-negara donor lainnya. Akibat pengelolaan keuangan Negara yang kurang sehat dan tidak bertanggung jawab pada jaman orde baru, maka jumlah utang Pemerintah terus-menerus membesar. Beberapa tahun yang lalu dana APBN banyak dipakai untuk membayar utang (pokok + bunga) sehingga dana yang tersisa untuk kesejahteraan rakyat dan untuk pembangunan menjadi relatif kecil. Kondisi buruk itulah, yang kini dicoba untuk diperbaiki oleh Pemerintah Indonesia pasca orde baru, dan berlanjut sampai pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono sekarang ini. (Lihat Tabel I.1 APBN 2006-2007)

Dari tabel I.1 tersebut di atas terlihat jumlah pembayaran utang yang dianggarkan secara nominal rupiah semakin besar, namun bila dilihat secara persentase jumlah pembayaran bunga dan pokok pinjaman tidak mengalami perubahan yang berarti malahan cenderung menurun. Dari data tersebut dapat disimpulkan walaupun jumlah nominal pembayaran utang semakin besar namun persentase pembayaran utang tidak mengalami perubahan yang berarti. Hal itu terjadi karena peningkatan pembayaran utang diimbangi dengan peningkatan penerimaan Negara terutama dari sektor pajak, dengan demikian penerimaan pajak menjadi sangat penting. Apabila Pemerintah dapat terus memperbaiki struktur APBN tersebut secara konsisten, maka diperkirakan pada masa mendatang Indonesia akan terbebas dari utang luar negeri.

Pemerintah Indonesia sudah lama menyadari bahwa sumber daya alam yang dimiliki seperti minyak dan gas bumi tidak dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan dalam jangka panjang karena sifatnya yang tidak terbarukan, begitu juga dengan pinjaman dari luar negeri. Berdasarkan kondisi itulah maka Pemerintah harus dapat mencari alternatif lain sebagai sumber dana bila dikemudian hari sumber daya alam tersebut habis. Salah satu penerimaan Negara yang terus ditingkatkan oleh Pemerintah ialah penerimaan dari sektor pajak. Kemandirian ekonomi suatu Negara bisa dilihat dari komposisi penerimaan pendapatannya, semakin mandiri suatu Negara semakin besar proporsi penerimaan dalam negerinya. Dengan demikian jika Pemerintah Indonesia ingin menjadi Negara yang benar-benar mandiri dalam membiayai roda Pemerintahan, maka seyogyanya sumber dana yang berasal dari penerimaan dalam negeri harus terus ditingkatkan. Untuk menggambarkan perkembangan penerimaan Negara yang berasal dari pajak selama beberapa tahun terakhir maka dapat dilihat dalam tabel I.2 berikut ini :

Tabel I.2
PENERIMAAN PAJAK, 1994/1995 – 2007
(miliar rupiah)

Tahun Anggaran	Pajak Dalam Negeri					Pajak Perdagangan Internasional		Jumlah	Tax Rasio (%)
	PPh ¹	PPN	PBB ²	Cukai	Pajak Lainnya	Bea Masuk	Pajak Ekspor		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(11)
1994/1995	18.764,1	16.544,8	1.647,3	3.153,3	301,9	3.900,1	130,6	44.442,1	12,2%
1995/1996	21.012,0	18.519,4	1.893,9	3.592,7	452,8	3.029,4	186,1	48.686,3	11,2%
1996/1997	27.062,1	20.351,2	2.413,2	4.262,8	590,7	2.578,9	81,0	57.339,9	11,2%
1997/1998	34.388,3	25.198,8	2.640,9	5.101,2	477,8	2.998,7	128,5	70.934,2	11,2%
1998/1999	55.944,3	27.803,2	3.565,3	7.732,9	413,0	2.305,6	4.630,2	102.394,5	10,8%
1999/2000	72.729,0	33.087,0	4.107,3	10.381,2	610,9	4.177,0	858,6	125.951,0	11,1%
2000	57.073,0	35.231,8	4.426,1	11.286,6	836,7	6.697,1	331,2	115.882,5	11,9%
2001	94.576,0	55.957,0	6.662,9	17.394,1	1.383,9	9.025,8	541,2	185.540,9	12,6%
2002	101.873,5	65.153,0	7.827,7	23.188,6	1.469,3	10.344,4	231,0	210.087,5	13,0%
2003	115.015,6	77.081,5	10.905,3	26.277,2	1.654,3	10.884,6	229,7	242.048,2	13,5%
2004	134.903,8	87.567,3	14.680,0	29.172,5	1.832,2	12.444,2	297,6	280.897,6	12,2%
(Realisasi Sementara)									
2005(Realisasi)	175.380,8	101.296,5	19.596,2	33.256,3	2.050,4	14.920,7	318,3	346.819,2	12,7%
2006(APBN-P)	213.698,0	132.876,1	22.540,0	38.522,6	2.589,7	13.583,0	1.243,7	425.053,1	13,6%
2007 (APBN)	261.698,3	161.044,2	26.656,9	42.034,7	3.157,5	14.417,6	452,8	509.462,0	14,4%

sumber : www.anggaran.depkeu.go.id

1. Sejak tahun 1999/2000 termasuk PPh Migas
2. Sejak TA 1998/1999 termasuk BPHTB
3. TA 1989/1990 - 1998/1999 PDB Non Migas, TA 1999/2000 PDB Total
4. Angka Perkiraan
5. Disesuaikan dengan klasifikasi baru
6. Periode 1 April sampai 31 Desember 2000 (9 bulan)

Dari tabel I.2 tersebut terlihat penerimaan pajak di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun dan peningkatan penerimaan pajak ini diikuti dengan *tax ratio* yang semakin meningkat pula.

Peningkatan jumlah penerimaan pajak yang diterima Pemerintah pada umumnya, dan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) khususnya terjadi akibat peningkatan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh para pelaku usaha, selain itu hasil dari upaya yang terus menerus dilakukan oleh Pemerintah dengan melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah upaya Pemerintah di dalam memberikan pelayanan yang lebih baik lagi kepada Wajib Pajak. Berikut beberapa contoh program intensifikasi dan ekstensifikasi serta perbaikan pelayanan kepada wajib pajak :

Bentuk program intensifikasi yang dilakukan Pemerintah melalui :

1. Perluasan basis pajak yaitu dengan melakukan pengukuhan kepada para pengusaha yang telah memenuhi syarat untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) terutama di sentra-sentra kegiatan ekonomi.
2. Melakukan Pemeriksaan terhadap Wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu untuk menguji kepatuhan kewajiban perpajakannya terutama PPN.
3. Melakukan penelahaan ulang atas fasilitas-fasilitas PPN yang diberikan kepada Wajib Pajak.

Bentuk program ekstensifikasi seperti :

1. Melakukan pemantauan terhadap sektor-sektor usaha yang pesat perkembangannya. Disamping itu juga ditingkatkan kerjasama dengan asosiasi-asosiasi pengusaha seperti Asosiasi Pengusaha Indonesia dan Kadin.
2. Memanfaatkan asosiasi dan lembaga keuangan, contohnya bank, untuk membantu dalam mensosialisasikan pentingnya pendaftaran sebagai wajib pajak. Dan diharapkan untuk masa yang akan datang semua pelaku usaha telah terdaftar sebagai wajib pajak (memiliki NPWP) dan selanjutnya dapat

dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) apabila telah memenuhi persyaratan tertentu.

3. Melakukan sosialisasi melalui media masa dan saluran-saluran komunikasi lainnya, tentang penting dan manfaatnya dikukuhkan sebagai PKP.
4. Perluasan basis pajak yaitu dengan mengenakan pajak atas jasa-jasa diluar yang tercantum dalam *negative list* Undang Undang Pajak Pertambahan Nilai.

Langkah-langkah perbaikan pelayanan kepada Wajib Pajak di antaranya melalui :

1. Reorganisasi Direktorat Jenderal Pajak yaitu dengan mendirikan kantor pelayanan pajak modern. Termasuk menempatkan *Account Representative* untuk memberikan pelayanan yang lebih baik lagi kepada Wajib Pajak.
2. Mengubah dan memperbaiki paradigma lama dari petugas pajak dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap Wajib Pajak.
3. Mengeluarkan beberapa peraturan untuk mempermudah Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya. Misalnya mempermudah pelaksanaan kewajiban dengan e-filing, e-SPT sehingga Wajib Pajak tidak perlu berinteraksi langsung dengan fiskus.

Di samping hal-hal tersebut di atas Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) berkepentingan untuk mengamankan penerimaan Negara. Oleh sebab itu pihak DJP terus-menerus melakukan pengawasan kepada Wajib Pajak untuk mencegah terjadinya kecurangan, penipuan, maupun tindak pidana perpajakan. Banyaknya penipuan dan kecurangan yang dilakukan oleh Wajib Pajak umumnya bekerjasama dengan oknum petugas maupun dengan memanfaatkan ketentuan yang ada. Seperti kasus yang belum lama ini terjadi adalah kasus restitusi PPN di kantor pelayanan pajak Pademangan dengan modus ekspor fiktif, dimana potensi kerugian Negara mencapai ratusan milyar rupiah. Melihat begitu banyaknya kasus kecurangan, penipuan dan tindak pidana perpajakan, dapat disimpulkan hal tersebut disebabkan oleh :

1. Masih lemahnya sistem administrasi perpajakan yang ada. Administrasi pajak yang baik seharusnya didukung oleh sistem informasi manajemen yang baik seperti pengenalan lebih mendalam atas kegiatan usaha dari para wajib pajak. Sehingga sejak awal DJP dapat mengetahui mana Wajib Pajak yang terindikasi melakukan kejahatan dan mana yang tidak.
2. Sumber daya manusia yang dimiliki DJP masih kurang optimal. Dalam hal ini yang dimaksud dengan kata kurang optimal adalah kurang dalam hal jumlah stafnya terutama staf pemeriksa pajak (fungsional), kurang dalam hal tingkat jenjang pendidikannya, maupun juga kurang dalam hal mental aparatur pajaknya (mental yang kurang baik).
3. Kurangnya penegakan hukum atas tindak pidana perpajakan. Ketentuan yang mengatur sanksi dan hukuman bagi Wajib Pajak yang tidak memenuhi kewajibannya atau pun yang melakukan tindak pidana sebenarnya sudah cukup memadai, namun pada prakteknya sanksi tersebut tidak dilaksanakan secara tegas sehingga tidak memberikan efek jera kepada Wajib Pajak.

Untuk melihat besarnya penerimaan pajak suatu Negara dan menilai kinerja aparat pajak, para ahli perpajakan umumnya menggunakan beberapa rasio seperti : *tax ratio*, *coverage ratio*, dan *collection cost efficiency ratio*. *Tax Ratio* merupakan rasio perbandingan antara realisasi penerimaan pajak dengan pendapatan nasional (Produk Domestik Bruto / PDB). *Tax ratio* ini umum digunakan untuk mengukur kinerja atau sebagai indikator kinerja penerimaan pajak suatu Negara, mengingat PDB merupakan output nasional dan juga merupakan salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Berikut kutipan pendapat dari Nasution:

“Kenaikan rasio ini bisa mengindikasikan keberhasilan dalam proses pemungutan pajak, karena menunjukkan semakin tingginya nilai rupiah yang dapat dipungut sebagai penerimaan pajak dari setiap rupiah output nasional mengingat penerimaan perpajakan tidak sepenuhnya dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak”.¹

¹ www.pajak.go.id/kajian ekonomi/chairudin syah nasution

Untuk menilai kinerja Direktorat Jenderal Pajak (DJP) di dalam melaksanakan tugasnya selama ini, maka dapat dilihat perkembangan *tax ratio* yang dicapai Pemerintah Indonesia dari tahun 1990 s/d tahun 2007 (lihat tabel I.3)

Tabel I.3
Perkembangan Tax Ratio di Indonesia Tahun 1990 – 2007

Tahun	Penerimaan DJP	P D B	Tax Ratio
1994/1995	44.442,1	365.750,9	12,2
1995/1996	48.686,3	433.110,4	11,2
1996/1997	57.339,9	511.365,4	11,2
1997/1998	70.934,2	633.520,5	11,2
1998/1999	102.394,4	947.659,8	10,8
1999/2000	125.951,0	1.138.115,8	11,1
2000	115.912,5	971.502,6	11,9
2001	185.540,9	1.467.654,8	12,6
2002	210.087,5	1.610.565,0	13,0
2003	242.048,2	1.786.690,9	13,5
2004 (sementara)	280.897,6	2.303.031,0	12,2
2005 (realisasi)	346.812,2	2.721.261,9	12,7
2006 (APBN-P)	425.053,1	3.119.073,5	13,6
2007 (APBN)	509.462,0	3.351.087,5	14,4

Sumber : www.anggaran.depkeu.go.id

Catatan :

- Sejak TA 1989/1990 – 1998/1999 PDB Non Migas, TA 1999/2000 PDB Total
- PDB tahun 2004 s/d 2007 berdasarkan perkiraan
- Untuk tahun 2000 dr 1 April s/d 31 Desember 2000 (9 bulan)

Dari tabel tersebut terlihat bahwa *tax ratio* Indonesia terus mengalami peningkatan sehingga ditargetkan pada tahun 2007 mencapai 14,4 %. Lalu bagaimana dengan *tax ratio* negara-negara Asia lainnya ? Sebagai perbandingan dapat dilihat *tax ratio* rata-rata selama sepuluh tahun (1985 – 1995) di negara-negara Asia dalam tabel I.4 dibawah ini .

Tabel I.4

Perbandingan *Tax Ratio* di Negara Asia

No. Urut	Negara	Tax Ratio
1	Singapura	22,44 %
2	Malaysia	20,17 %
3	Srilangka	17,91 %
4	Thailand	17,28 %
5	Korea	15,78 %
6	Jepang	14,56 %
7	Philipina	13,68 %
8	Pakistan	13,60 %
9	Indonesia	11,31 %
10	India	9,85 %
11	Myanmar	5,50 %

Sumber : www.pajak.go.id/kajian/Chairudin Syah Nasution

Dari tabel tersebut di atas Singapura merupakan negara Asia dengan *tax ratio* tertinggi yaitu mencapai 22,4 %. *Tax ratio* Indonesia sendiri dalam tabel tersebut hanya lebih tinggi dari India dan Myanmar saja..

Kemudian salah satu indikator kinerja aparat pajak yang lain adalah dengan melihat *tax coverage ratio* yaitu perbandingan antara jumlah pajak yang dihimpun dengan besarnya potensi pajak yang seharusnya dapat dipungut. *Tax coverage ratio* merupakan indikator untuk menilai tingkat keberhasilan pemungutan pajak. Untuk melihat *tax coverage ratio* di Indonesia maka dapat dilihat perkembangan *tax coverage ratio* dalam 5 (lima) tahun dalam tabel I.5

Tabel I.5

Perkembangan *Tax Coverage Ratio* Tahun 1995 – 2000

TAHUN	COVERAGE RATIO
1995 / 1996	50,2 %
1996 / 1997	50,9 %

1997 / 1998	53,5 %
1998 / 1999	50,6 %
1999 / 2000	46,0 %

Sumber : Tim kerja Kebijakanaksanaan Pemerintah Dalam Mengoptimalkan Penerimaan Pajak (DJP-BKPM).

Seperti diketahui bersama ada berbagai jenis pajak yang dapat dipungut oleh Pemerintah, di antaranya pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak bumi dan bangunan, pajak ekspor, dsbnya. Di antara beberapa jenis pajak tersebut maka PPN merupakan salah satu jenis pajak yang kontribusinya relatif sangat besar. Hal itu dapat dilihat dalam penerimaan pajak tahun 2006 dalam tabel I.2. Dalam tabel itu terlihat kontribusi PPN terhadap total penerimaan pajak mencapai 34,36 %. Pemerintah Indonesia baru mengadopsi sistem Pajak Pertambahan Nilai sejak reformasi perpajakan tahun 1984, sebelumnya Indonesia menerapkan pajak penjualan (*sales tax*). Keinginan untuk mengganti pajak penjualan dengan PPN ini disebabkan adanya kekurangan atau kelemahan dari pajak penjualan yang pada akhirnya merugikan perekonomian nasional secara keseluruhan. Hal yang paling merugikan atas pengenaan pajak penjualan adalah timbulnya efek pajak berganda (*cascading effect*) yang pada akhirnya menyebabkan konsumen Indonesia membayar mahal harga suatu komoditi dan juga menyebabkan produk Indonesia tidak dapat bersaing di pasar luar negeri.

PPN yang dikelola oleh Pemerintah Indonesia merupakan pajak tidak langsung artinya beban PPN dapat dialihkan kepada pihak lain, pihak yang akan menanggung beban akhir adalah konsumen. PPN merupakan pajak atas pertambahan nilai yang terjadi di setiap mata rantai distribusi dan produksi. Karena pajak yang dikenakan hanya atas nilai tambahnya saja maka keunggulan utama PPN adalah tidak menyebabkan pajak berganda dan cakupannya yang sangat luas. Secara umum PPN dibagi menjadi dua yaitu PPN masukan dan PPN keluaran. PPN masukan (*VAT In*) merupakan PPN yang timbul pada saat seorang pengusaha kena pajak melakukan transaksi pembelian, sedangkan PPN keluaran (*VAT Out*) merupakan PPN yang timbul pada saat seorang pengusaha kena pajak atau badan usaha melakukan transaksi penjualan. Setiap bulan PPN masukan dan PPN keluaran tersebut dibandingkan, jika PPN masukan lebih besar dibandingkan dengan PPN

keluaran maka disebut lebih bayar, namun jika PPN masukan lebih kecil dibandingkan dengan PPN keluaran maka disebut kurang bayar.

Menurut Sukardji ² ada beberapa kondisi yang menyebabkan suatu perusahaan mempunyai jumlah PPN masukan lebih besar daripada jumlah PPN keluaran dalam suatu masa pajak yaitu :

1. Pembelian Barang Kena Pajak atau perolehan Jasa Kena Pajak yang dilakukan sebelum usaha dimulai atau pada awal usaha dimulai.
2. Pengusaha Kena Pajak melakukan kegiatan ekspor Barang Kena Pajak.
3. Pengusaha Kena Pajak menyerahkan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak kepada Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.
4. Pengusaha Kena Pajak menyerahkan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak sehubungan dengan proyek milik Pemerintah yang dananya berasal dari bantuan luar negeri baik berupa hibah maupun pinjaman.
5. Pengusaha Kena Pajak melakukan penyerahan Barang Kena Pajak untuk diolah lebih lanjut kepada Entertport Produksi untuk Tujuan Ekspor (EPTE).
6. Berupa bahan baku atau bahan pembantu dan/atau Jasa Kena Pajak kepada Perusahaan eksportir tertentu (PET).

Atas kelebihan PPN masukan dibandingkan dengan PPN keluaran tersebut ada dua perlakuan yaitu : 1) kelebihan PPN tersebut dikompensasikan ke masa pajak berikutnya; 2) kelebihan PPN tersebut diminta kembali oleh pengusaha kena pajak (restitusi). Namun jika terjadinya kelebihan PPN masukan tersebut terjadi setiap masa dan akumulasinya terus membesar, maka kelebihan tersebut seharusnya dikembalikan kepada Wajib Pajak. Jadi restitusi PPN merupakan hak Wajib Pajak. Namun sebelum dikembalikan kepada Wajib Pajak maka pihak DJP harus meyakini bahwa PPN masukan tersebut memang telah dibayar dan juga Wajib Pajak tidak mempunyai kewajiban pajak lainnya. Untuk memperoleh keyakinan itulah maka atas setiap permohonan restitusi, pihak fiskus akan melakukan pemeriksaan. Namun semua kelebihan PPN tersebut diatas dapat dimintakan kembali (restitusi), menurut

² Untung Sukardji, Pajak Pertambahan Nilai Edisi Revisi 2005, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 305-307

Sukardji ³ ada beberapa jenis kelebihan PPN masukan yang dapat dimintakan kembali yaitu :

1. Pajak Masukan yang berasal dari perolehan BKP dan/atau JKP dari BKP yang diekspor.
2. Pajak Masukan yang berasal dari perolehan BKP dan/atau JKP yang diserahkan kepada Pemungut PPN.
3. Seluruh Pajak Masukan untuk perolehan BKP dan/atau JKP yang berhubungan langsung dengan kegiatan usaha yang menghasilkan penyerahan kena pajak.
4. Dalam hal ekspor BKP yang tergolong mewah, selain kelebihan Pajak Masukan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, juga dapat diminta kembali PPNBM atas perolehan BKP yang tergolong mewah yang diekspor sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat (3) UU PPN 1984.

Sistem PPN yang dianut oleh Indonesia adalah sistem *indirect subtraction method*, sistem ini membandingkan antara jumlah pajak masukan dengan jumlah pajak keluaran. Akibat dari penerapan sistem ini maka merupakan hal yang lumrah jika Wajib Pajak mengalami lebih bayar dan Wajib Pajak tersebut mengajukan permohonan restitusi. Peningkatan jumlah penerimaan PPN dari tahun ke tahun biasanya identik dengan naiknya angka ekspor dan peningkatan perekonomian suatu Negara. Dan biasanya peningkatan jumlah penerimaan PPN ini pun akan diiringi oleh kenaikan jumlah restitusi. Namun ternyata realisasi restitusi PPN tersebut tidak berbanding lurus dengan jumlah penerimaan pajak khususnya PPN, artinya sejak tahun 2001 s/d 2005 ada tunggakan permohonan restitusi PPN yang mencapai 7.111 berkas dengan nilai nominal +/- 10 trilyun rupiah.

Akibat tunggakan permohonan restitusi PPN itulah maka pihak DJP disorot dan dikritik oleh para pelaku usaha. Pihak DJP terkesan mempersulit pencairan restitusi PPN tersebut, padahal uang restitusi PPN tersebut merupakan haknya Wajib Pajak dan sangat penting untuk kelangsungan operasional perusahaan. Sebagai gambaran dapat dibandingkan antara jumlah penerimaan pajak tahun 2005 dan

³ Ibid, hlm 307-308

2006 dalam tabel I.2, terlihat adanya kenaikan jumlah pajak yang cukup signifikan yaitu sebesar 20 %. Namun ternyata jumlah restitusi yang dapat diselesaikan pada tahun yang sama tidak berbanding lurus dengan jumlah penerimaan tersebut. (lihat tabel I.6)

Tabel I.6
Realisasi Restitusi Pajak 2005 dan 2006 (Rupiah dlm Jutaan)

Jenis Pajak (turun)	2005	2006	Naik
PPh	5.168.770	5.414.585,5	4,76 %
PPN	14.256.827	13.670.648,6	-4,11%
PBB	21.092,4	2.761,2	-86,91%
BPHTB	9.706,0	8.598,8	-11,41%
Pajak Lainnya	3.315,7	10.259,3	219,04%
Jumlah	19.459.711,1	19.106.853,4	- 1,81%

Sumber : Bisnis Indonesia, 16 Februari 2007

Berdasarkan data dari pihak DJP jumlah tunggakan permohonan restitusi untuk tahun 2001 s/d 2005 sebanyak 7.111 berkas dengan nilai nominal sebesar 10 triliun. Jumlah tunggakan tersebut sangatlah besar dan harus diingat bahwa restitusi tersebut merupakan haknya Wajib Pajak. Bayangkan betapa terganggunya arus kas dari Wajib Pajak jika permohonan restitusinya tidak diproses atau tertunda-tunda, selain akan mempengaruhi kelangsungan usahanya juga akan mempengaruhi kepercayaan kepada Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh DJP. Atas kondisi tersebutlah pihak DJP membuat terobosan baru dalam mengatasi kebuntuan atas proses restitusi tersebut, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 tentang Jangka Waktu Penyelesaian Dan Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai, Atau Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Peraturan ini menggantikan ketentuan yang lama yaitu Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ/2001 tanggal 19 Februari 2001 tentang Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai Dan Atau Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Lahirnya PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ini merupakan perbaikan dari KEP-160/PJ/2001 tanggal 19 Februari 2001. Salah satu masalah utama dari KEP-160/PJ/2001 tanggal 19 Februari 2001 adalah tidak adanya kepastian hukum kapan permohonan pengembalian kelebihan PPN dianggap diterima lengkap ?, karena waktu kapan permohonan dianggap diterima lengkap ini sangat krusial dan sangat menentukan jangka waktu penyelesaian restitusi PPN. Karena tidak ada definisi atau penjelasan kapan permohonan dianggap diterima lengkap itulah, fiskus menganggap bahwa permohonan yang diajukan oleh Wajib Pajak tersebut belum lengkap sehingga tidak dapat diproses sedangkan dari pihak Wajib Pajak menganggap permohonannya sudah diterima lengkap kemudian jika permohonan tersebut sudah lewat 12 bulan maka sesuai Undang-Undang secara otomatis permohonannya dianggap dikabulkan. Terjadinya sengketa tersebut bisa juga disebabkan adanya oknum-oknum fiskus sendiri yang sengaja memperlambat proses restitusi yaitu dengan motif kepentingan pribadi sehingga menyebabkan munculnya tunggakan permohonan restitusi yang sedemikian besar.

Lalu dengan diterbitkannya ketentuan pajak yang baru yaitu PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 ada harapan bahwa masalah kepastian hukum akan dapat teratasi, dan diharapkan jumlah tunggakan restitusi dapat diatasi. Namun setelah berjalan +/- kurang 5 bulan dari bulan Agustus – Desember 2006 berdasarkan tabel I.6 di atas ternyata realisasi proses restitusi tidak beranjak naik malahan terjadi penurunan. Sedangkan menurut Dirjen Pajak Darmin Nasution penyebab utama turunnya realisasi permohonan restitusi adalah adanya kasus di KPP Pademangan, sehingga aparat pajak memperketat proses restitusi agar tidak terjadi lagi kasus ekspor fiktif atau permohonan restitusi fiktif yang hanya merugikan keuangan Negara.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan atas latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka salah satu problem dari ketentuan perpajakan Indonesia khususnya KEP-

160/PJ/2001 yang mengatur tentang tata cara pengembalian kelebihan pembayaran PPN dan PPnBM ialah terlalu fleksibel / terlalu besarnya wewenang yang diberikan kepada pemeriksa pajak untuk menentukan lengkap dan tidaknya permohonan restitusi yang diajukan, sehingga berakibat kurangnya kepastian hukum tentang kapan waktu yang pasti permohonan dianggap lengkap bagi para pelaku usaha, untuk itu ketentuan PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006 diharapkan menjadi solusi untuk memperbaiki pelayanan kepada Wajib Pajak khususnya kepada Wajib Pajak yang mengajukan proses restitusi. Selain itu juga memberikan pedoman bagi fiskus dalam melaksanakan tugasnya. Oleh sebab itu dalam penelitian ini ada beberapa pertanyaan penelitian yang ingin dicari jawabannya yaitu :

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan tingginya tunggakan restitusi PPN ?
2. Apakah penerbitan PER-122/PJ.2006 tentang Jangka Waktu Penyelesaian dan Tata Cara Pengembalian Kelebihan PPN dan PPnBM dapat mengatasi tingginya tunggakan restitusi PPN ?
3. Permasalahan-permasalahan apa yang dihadapi atas implementasi PER-122/PJ.2006 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam melakukan penelitian mengenai proses permohonan restitusi PPN dan aturan pelaksanaannya ialah :

- a. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan tingginya tunggakan restitusi PPN.
- b. Untuk mengetahui implementasi PER-122/PJ.2006 dalam mengatasi tingginya tunggakan restitusi PPN.
- c. Untuk mengetahui masalah-masalah yang timbul dan diperkirakan akan timbul atas implementasi PER-122/PJ./2006 ini.

D. Signifikansi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik untuk tujuan akademis maupun tujuan praktis. Dengan demikian para pihak yang berkepentingan dengan proses restitusi dapat mengambil manfaat, sehingga di masa datang kepatuhan pajak dapat terus meningkat bukan hanya dari sisi Wajib Pajak namun juga dari sisi fiskus, sehingga hak dan kewajiban dari masing-masing pihak dapat berjalan seiring.

1. Signifikansi Akademis

Ada beberapa hal yang ingin dicapai dalam penelitian ini sehingga memberikan signifikansi akademis seperti :

- a. Memberikan wawasan bagi para akademisi yang mendalami bidang perpajakan untuk melakukan studi di bidang perpajakan khususnya pajak pertambahan nilai termasuk hak pengajuan restitusi PPN yang diatur dalam Undang-undang
- b. Sebagai penelitian awal, sehingga dapat mendorong kepada pihak lainnya untuk melanjutkan penelitian ini secara lebih komprehensif.
- c. Selain itu juga diharapkan dapat menambah literatur perpajakan.

2. Signifikansi Praktis

- a. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pihak Pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak agar kualitas pelayanan kepada Wajib Pajak dapat terus ditingkatkan sehingga di masa datang terjadi kemitraan yang setara antara Wajib Pajak dengan fiskus.
- b. Bagi para pelaku dunia usaha khususnya yang selalu mengalami kelebihan bayar PPN dan yang mengajukan restitusi sehingga dapat membantu dalam melakukan perencanaan dan juga pelaksanaan kewajiban perpajakannya.

E. Sistematika Penulisan

Tesis ini disampaikan dalam lima bab, setiap bab merupakan satu kesatuan dengan bab-bab yang lain. Selanjutnya masing-masing bab dirinci sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai teori-teori yang berkaitan dengan rumusan masalah penelitian, seperti definisi kebijakan publik, proses kebijakan publik, kebijakan ekonomi, kebijakan publik yang efektif (*The Effective Public Administration*), analisa dan evaluasi kebijakan. Ikut dibahas juga mengenai Pajak Pertambahan Nilai, karakteristik PPN dan sebagainya. Selain itu juga dibahas mengenai metodologi penelitian yaitu pendekatan penelitian, jenis – jenis penelitian, teknik pengumpulan data, nara sumber / informan, teknik analisis data, penentuan lokasi dan objek penelitian, serta keterbatasan penelitian.

BAB III : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LAMA YANG MENYEBABKAN TINGGINYA TUNGGAKAN RESTITUSI PPN

Dalam bab ini dibahas mengenai ketentuan lama yang mengatur proses penyelesaian permohonan restitusi dan apa saja masalah yang timbul sehingga terjadi pembengkakan jumlah permohonan restitusi.

BAB IV: ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BARU DALAM PENYELESAIAN TINGGINYA TUNGGAKAN RESTITUSI PPN

Bab IV membahas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya tunggakan permohonan restitusi Pajak Penjualan Nilai

(PPN), peraturan pelaksanaan atas permohonan restitusi PPN yang baru yang tujuan penerbitannya untuk mengatasi tunggakan permohonan restitusi, bagaimana implementasi ketentuan baru tersebut sekarang ini bila dilihat dari sisi pelayanan kepada Wajib Pajak dan sisi kepastian hukum (*certainy*). Dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai data hasil penelitian baik hasil penelaahan dokumen, observasi, dan juga wawancara yang dilakukan dengan pihak yang berkepentingan seperti pejabat pajak, pengamat perpajakan, praktisi perpajakan (konsultan pajak), dan pelaku usaha. Selain itu juga dibahas kendala-kendala di dalam implementasi PER-122/PJ./2006 tanggal 15 Agustus 2006.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab V ini merupakan bab terakhir dari seluruh penelitian berisi simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian dan juga saran tentang perbaikan yang perlu dilakukan di masa mendatang oleh pembuat kebijakan.