

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal itu dapat dilihat dari data di bawah ini:

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan APBN dan Penerimaan Pajak Tahun 2002-2007**

Tahun	APBN (miliar Rp)	Penerimaan Pajak (miliar Rp)	Rasio Terhadap APBN
2002	304.895,2	214.713,4	70,4 %
2003	336.155,5	248.469,8	73,9 %
2004	349.933,8	272.175,1	78,0 %
2005	516.198,0	347.648,0	67,4%
2006	625.200,0	416.300,0	66,6%
2007	694.087,9	492.010,9	70,9%

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, Depkeu RI, diolah

Dari tabel di atas, tampak bahwa penerimaan pajak rata-rata mencapai 70% dari penerimaan dalam APBN selama enam tahun terakhir. Keadaan tersebut menempatkan penerimaan pajak sebagai sumber utama penerimaan APBN sehingga terganggunya penerimaan pajak akan memberi dampak yang sangat besar bagi keuangan negara Indonesia. Suatu contoh yang dapat dikemukakan adalah apabila penerimaan pajak terhambat, maka laju roda pemerintahan dan pembangunan akan terhambat. Karena berjalannya pemerintahan dan pembangunan nasional membutuhkan dana yang bersumber dari APBN.

Mencermati keadaan di atas, berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk menjamin penerimaan pajak mengalir dengan lancar ke kas negara.

Cara yang dilakukan meliputi segala aspek dari sistem perpajakan. Pertama adalah membuat kebijakan pajak yang menjadi dasar pelaksanaan sistem perpajakan. Kebijakan pajak yang semula menganut *official asseessment system* diubah menjadi *self assessment system* yang lebih memberikan kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk menjalankan hak dan kewajiban pajaknya secara mandiri mulai dari menghitung kewajiban pajak yang harus dibayar, membayar pajak dari perhitungan yang telah dilakukan dan melaporkan kewajiban yang telah dijalankannya.

Kedua adalah membuat undang-undang pajak yang merupakan perwujudan dari kebijakan pajak yang telah diambil. Segala sesuatu yang telah dirumuskan dalam kebijakan perpajakan diaplikasikan dengan lebih jelas dalam undang-undang pajak. Undang-undang pajak telah diubah dan diperbaiki atau disempurnakan beberapa kali, yaitu tahun 1983, tahun 2000, dan untuk Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan telah diubah lagi pada tahun 2007.

Ketiga adalah menciptakan administrasi pajak yang semakin moderen. Administrasi pajak yang moderen ditandai dengan sistem pelaporan dan pembayaran secara *online* dan modernisasi Kantor Pelayanan Pajak dengan membedakannya menjadi berbagai kelompok berdasarkan Wajib Pajak yang dikelola, yaitu *Large Taxpayer Office* yang mengelola Wajib Pajak besar, *Middle Taxpayer Office* yang mengelola Wajib Pajak menengah, dan *Small Taxpayer Office* yang mengelola Wajib Pajak kecil. Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak (KARIKPA) yang dahulu terpisah dari Kantor Palayanan Pajak sekarang menjadi satu untuk lebih menyederhanakan proses dalam mengelola Wajib Pajak.

Pajak yang dipungut pemerintah Indonesia terdiri dari berbagai macam atau jenis, diantaranya adalah Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM), serta Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Namun banyak juga yang berpendapat pajak-pajak tersebut bukan jenis pajak yang berbeda, hanya "cara" untuk memungut pajak yang berbeda. Atas penghasilan yang sama, ketika diperoleh dikenakan pajak berupa Pajak Penghasilan, kemudian pada saat dipakai untuk konsumsi dikenakan PPN atau PPnBM jika yang dikonsumsi termasuk barang mewah.

Metode pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) apabila dilihat sekilas saja, maka tampaknya sederhana, yaitu mengurangi pajak masukan dari pajak keluaran. Selisihnya merupakan beban pajak yang harus dibayar. Apabila dicermati dengan baik, maka metode sederhana tersebut memerlukan dukungan dokumen yang baik dan lengkap agar dapat mendeteksi dengan jelas transaksi apa saja yang terjadi. Dokumen yang mencatat semua transaksi tersebut di Indonesia dikenal dengan nama faktur pajak.

Mengingat pentingnya fungsi faktur pajak sebagai bukti pemungutan pajak terhutang oleh Pengusaha Kena Pajak (PKP), maka pemerintah mengantisipasi dengan mengatur segala sesuatu tentang faktur pajak dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak penjualan Atas Barang Mewah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1994, dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2000. Untuk mengantisipasi masalah yang ada di lapangan dan

melaksanakan amanat Undang-Undang PPN, maka ada banyak peraturan pelaksana yang menyertai berlakunya Undang-Undang PPN tersebut.

Dalam mekanisme PPN yang umum diterapkan, penjual sekaligus menjadi pemungut pajak, hal ini merupakan konsekuensi PPN sebagai pajak tidak langsung. Pajak tidak langsung berarti ada dua pihak yang menanggung beban berbeda, penjual sebagai pemungut pajak dan pembeli sebagai pembayar pajak. Jika pembeli tadi masih dalam mata rantai maka suatu saat akan bertindak sebagai penjual (pemungut pajak) demikian seterusnya mekanisme berlaku sampai penanggung pajak yang sesungguhnya adalah konsumen akhir. Ada pengecualian yang dilakukan untuk bendaharawan pemerintah. Dalam mekanisme yang lazim, maka penjual adalah pihak pemungut PPN. Namun jika yang menjadi pembeli atau pengguna jasa adalah pemerintah, maka bendaharawan pemerintah adalah pihak pemungut PPN. Pengecualian ini dimaksudkan untuk menjamin masuknya pajak ke kas negara dengan lebih lancar.

Peraturan pelaksana dari UU PPN salah satunya adalah PER-159/PJ./2006 tanggal 31 Oktober 2006, tentang Saat Pembuatan, Bentuk, Ukuran, Pengadaan, Tata Cara Penyampaian, Dan Tata Cara Pembetulan Faktur Pajak Standar. Dalam PER-159/PJ./2006 Pasal (2) angka 1 huruf e disebutkan bahwa Faktur Pajak Standar harus dibuat paling lambat pada saat Pengusaha Kena Pajak rekanan menyampaikan tagihan kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.

Pengertian menyampaikan tagihan secara umum (akuntansi) adalah pada saat dibuatnya tagihan berupa *commercial invoice* (faktur dagang/*invoice*/faktur dan semacamnya). Oleh sebab itu mengacu kepada

PER-159/PJ./2006 tersebut maka faktur pajak harus dibuat paling lambat pada saat dibuatnya tagihan atau *invoice*. Dengan kata lain faktur pajak dibuat paling lambat sama dengan tanggal *invoice*.

Dalam praktiknya Wajib Pajak yang melakukan pekerjaan atau proyek dengan pemerintah, baik yang pembiayaannya dari pinjaman atau hibah luar negeri maupun dari APBN murni, maka pada saat melakukan penagihan kepada bendaharawan selalu membuat *commercial invoice* dan membuat faktur pajak dengan mengosongkan atau tidak mencantumkan tanggal faktur pajak. Karena akan diberikan tanggal pada saat tagihan tersebut dicairkan. Sementara tenggang waktu antara penagihan dengan pencairan tagihan biasanya memakan waktu yang cukup lama.

Kenyataan itu menimbulkan akibat pada lambatnya penerimaan pajak masuk ke kas negara, padahal tujuan semula menunjuk bendaharawan pemerintah sebagai pemungut pajak adalah untuk menjamin masuknya uang pajak ke kas negara. Masalah yang diidentifikasi adalah adanya kemungkinan untuk menunda pembayaran PPN dengan mengundur tanggal penagihan sampai batas waktu tertentu. Apakah kenyataan tersebut tidak menyimpang dari ketentuan awal dan apakah ada kemungkinan timbulnya penyelewengan pajak?.

Urgensi dari masalah tersebut adalah pertama, adanya indikasi lambatnya penerimaan pajak ke kas negara. Kedua bahwa Departemen Keuangan sebagai pihak yang mengemban amanat APBN seyogyanya memberikan pengawasan terkait kebijakan yang dibuat oleh instansi di bawahnya agar sejalan dengan kebijakan pada instansi lain. Ketiga, setelah jangka waktu yang lama, sebuah kebijakan hendaknya dievaluasi

apakah masih relevan dengan keadaan saat ini?. Selanjutnya apakah tujuan dikeluarkannya sebuah kebijakan telah tercapai atau belum serta masalah apa yang timbul dari kebijakan tersebut?. Oleh karena itu penulis tertarik untuk menganalisis masalah tersebut dalam penelitian ini.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah pokok penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang dikeluarkannya Kebijakan PER-159/PJ./2006 terutama mengenai saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN?
2. Bagaimanakah Implikasi dikeluarkannya PER-159/PJ./2006 terhadap pelaksanaan kewajiban PPN atas transaksi antara PKP rekanan dan bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN?
3. Bagaimanakah cara mengantisipasi permasalahan kebijakan saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN?
4. Alternatif-alternatif kebijakan yang bagaimanakah yang dapat menjadi solusi terbaik dari permasalahan kebijakan saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dirumuskan setelah masalah pokok ditentukan. Tujuan suatu penelitian dicapai pada saat penelitian selesai dilakukan. Artinya seluruh masalah pokok harus terjawab dalam analisis masalah. Berdasarkan dasar pemikiran tersebut maka tujuan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis latar belakang dikeluarkannya Kebijakan PER-159/PJ./2006 terutama mengenai saat pembuatan faktur pajak bagi pengusaha kena pajak rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implikasi dikeluarkannya PER-159/PJ./2006 terhadap pelaksanaan kewajiban PPN atas transaksi antara PKP rekanan dan bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN.
3. Untuk menganalisis cara mengantisipasi permasalahan kebijakan saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN.
4. Untuk menganalisis alternatif-alternatif kebijakan yang dapat menjadi solusi terbaik dari permasalahan saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN.

## 1.4 Signifikansi Penelitian

Setelah tujuan penelitian selesai dilakukan maka hasil dari penelitian ini diharapkan memberi manfaat, baik manfaat akademis maupun manfaat praktis sebagai berikut:

### a. Signifikansi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman tentang karakteristik dasar PPN sebagai pajak tidak langsung yang menempatkan kedudukan penanggung jawab pemungutan, pembayaran serta pelaporan pajak ke negara dengan pemikul beban pajak berada pada pihak-pihak yang berbeda. Meskipun telah banyak penelitian yang dilakukan berkaitan dengan PPN, namun penelitian ini membahas masalah yang lebih spesifik, yaitu saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang melakukan penagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN.

Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan diskusi bagi peneliti lain yang tertarik dengan masalah yang sejenis. Karena penerapan kebijakan PPN di lapangan tidak selamanya sesuai dengan yang direncanakan mengingat masih semrawutnya administrasi PPN di Indonesia.

### b. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis, yaitu menjadi bahan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan untuk menyusun kebijakan PPN yang lebih baik. Khususnya untuk pelaksanaan kebijakan saat pembuatan faktur pajak dan



pemungutan PPN oleh bendaharawan pemerintah. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran yang menyeluruh tentang peran, hak, dan kewajiban bendaharawan dalam menjamin penerimaan pajak dan tertib administrasi. Bagi PKP rekanan hasil penelitian ini dapat juga dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun rencana, agar dapat menjalankan hak dan kewajibannya dengan lebih baik tanpa melanggar ketentuan perpajakan yang berlaku.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Tesis ini disusun dengan sistematis yang terdiri atas lima bab yang dapat dirinci sebagai berikut:

#### **Bab I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang permasalahan yang menguraikan hal atau peristiwa yang menjadi dasar lahirnya masalah pokok penelitian. Selanjutnya perumusan pokok permasalahan dilakukan setelah mencermati latar belakang masalah, tujuan penelitian dapat ditentukan setelah masalah penelitian dirumuskan, signifikansi penelitian merupakan harapan manfaat yang diperoleh dengan dilakukannya penelitian ini, dan sistematika penulisan dijelaskan guna memudahkan dalam memahami tesis dengan mengetahui sistematikanya.

#### **Bab II TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN**

Landasan teori disusun untuk digunakan sebagai dasar pembahasan masalah penelitian. Bab ini berisi teori-teori

yang dikemukakan oleh para pakar yang relevan dengan masalah penelitian. Teori yang dijabarkan diantaranya adalah teori tentang pengertian pajak, fungsi pajak, azas-azas dalam perpajakan, pemajakan atas konsumsi, Pajak Pertambahan Nilai dan teori lain yang relevan dengan masalah penelitian. Bagian akhir menguraikan metode penelitian atau pendekatan yang digunakan, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

Bab III KETENTUAN PERPAJAKAN TENTANG PAJAK  
PERTAMBAHAN NILAI DAN GAMBARAN UMUM  
PERUSAHAAN

Dalam bab ini akan diinventarisir ketentuan perpajakan mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, dan Keputusan Dirjen Pajak yang berkaitan dengan masalah pokok dalam tesis. Bagian akhir dari bab ini adalah gambaran kasus dan perusahaan yang menjadi objek penelitian.

Bab IV PELAKSANAAN KEBIJAKAN SAAT PEMBUATAN FAKTUR  
PAJAK ATAS TRANSAKSI ANTARA PENGUSAHA KENA  
PAJAK REKANAN DAN BENDAHARAWAN PEMERINTAH  
SEBAGAI PEMUNGUT PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

Merupakan fokus pembahasan masalah dalam penelitian sehingga masalah penelitian dapat dijawab dengan jelas dan sistematis. Analisis dilakukan terperinci berdasarkan masing-masing masalah pokok yang telah dirumuskan.

Bab V SIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab penutup yang menguraikan simpulan dan saran-saran untuk mengevaluasi pelaksanaan ketentuan pajak.

