

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Penerimaan pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat strategis dan sangat diandalkan bagi Indonesia saat ini. Pada saat terbatasnya sumber-sumber penerimaan negara dari sektor lain, pajak menjadi primadona dalam menghimpun penerimaan negara. Sejak dua dekade terakhir, pemerintah melakukan reposisi komponen penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dahulu mengandalkan hasil ekspor migas saat ini mengandalkan penerimaan non migas terutama pajak.

Reposisi ini dapat dilihat dari makin besarnya kontribusi penerimaan pajak terhadap penerimaan APBN setiap tahun. Sebagai gambaran nyata dapat dilihat pada data dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan PDB, APBN dan Penerimaan Pajak Tahun**  
**2000-2007 dan RAPBN 2008**

Tahun	PDB (miliar Rp)	APBN (miliar Rp)	Penerimaan Pajak (miliar Rp)	Rasio Terhadap APBN	Tax Rasio
2000	986.334	273.779,3	146.724,7	53,6 %	11,80 %
2001	1.449.398	300.599,5	183.528,1	61,1 %	12,80 %
2002	1.610.012	304.895,2	214.713,4	70,4 %	13,10 %
2003	1.791.621	336.155,5	248.469,8	73,9 %	13,87 %
2004	1.999.664	349.933,8	272.175,1	78,0 %	13,53 %
2005	2.636.000	542.400,0	347.600,0	64,1%	13,19%
2006	3.040.800	647.700,0	416.300,0	64,3%	13,69%
2007	3.779.184	684.467,9	509.462,0	74,4%	13,50%
2008	4.306.607	761.383,3	583.675,6	76,7%	13,60%*)

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, Depkeu RI, data diolah

\*) RAPBN 2008

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa kontribusi penerimaan pajak dalam APBN dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang signifikan. Pada tahun 2000 rasio penerimaan pajak terhadap APBN adalah 53,6% naik menjadi 61,1% pada tahun 2001, kemudian meningkat mencapai

70,4% pada tahun 2002, tahun 2003 meningkat sebesar 73,9%, dan 78,0% pada tahun 2004. Namun pada tahun 2005 dan 2006 mengalami penurunan masing-masing mencapai 64,1% dan 64,3%. Akan tetapi pada tahun 2007 mengalami kenaikan 74,4% dan diharapkan tahun 2008 dapat mencapai 76,7%.

Penerimaan pajak meningkat baik dari segi jumlah maupun rasio terhadap APBN, tetapi *tax ratio* yang dicapai Indonesia belumlah memuaskan dibandingkan dengan negara lain. *Tax ratio* inilah yang merupakan ukuran yang lebih realistis tentang keberhasilan suatu sistem perpajakan karena dapat memberikan gambaran tentang keberhasilan sistem perpajakan memungut pajak diukur dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto yang diperoleh perekonomian negara yang bersangkutan.

Peningkatan penerimaan pajak tersebut di atas diperoleh dengan cara yang tidak mudah. Diantara cara yang digunakan adalah memilih sistem pemungutan pajak yang akan diterapkan. Dilihat dari sistem perpajakan yang ada dan pernah diterapkan di Indonesia maka sebelumnya hingga 1967 sistem *official assessment* yang digunakan, kemudian diganti sistem *semi self assessment* yang diterapkan secara bersamaan dengan sistem *withholding* dalam periode 1968-1983. Terakhir, sistem *full self assessment* yang dipakai secara efektif sejak 1984 hingga kini. Dibandingkan antara sistem *official assessment*, *semi self assessment*, *full self assessment*, dan *withholding*, sistem *full self assessment* dinilai paling dapat diterima terutama oleh Wajib Pajak (WP).

Dalam sistem yang pertama, tugas dan kewenangan pemungutan pajak sepenuhnya berada di tangan fiskus. Seorang fiskus berwenang menentukan besarnya utang pajak, baik pada orang pribadi maupun badan. Sekaligus menerbitkan Surat Ketetapan Pajak (STP) yang menjadi cikal bakal lahirnya utang pajak tersebut. Di sisi lain, WP lebih bersifat pasif menunggu hasil kerja petugas pajak tersebut. Sistem ini menimbulkan kesan seolah-olah membayar pajak adalah beban bagi WP, bukan suatu tugas kenegaraan. Kelemahan sistem *official assessment* terletak pada kewenangan fiskus yang begitu dominan dalam menentukan utang pajak WP, yang akhirnya menimbulkan moral hazard. Sistem ini juga cenderung

melahirkan masyarakat yang kurang sadar dan peduli akan pentingnya pajak.

Fase kedua, sistem *semi self assessment* dan *withholding*. Dalam sistem *semi self assessment*, kewenangan penghitungan dan penentuan utang pajak berada pada kedua pihak sekaligus, yakni WP dan fiskus. Prosedurnya, setiap awal tahun, WP berwenang untuk memperkirakan sendiri utang pajaknya yang harus dibayarkan, namun nilai terutang pada akhir tahun pajak (nilai sesungguhnya) tetap ditentukan oleh fiskus. Sedangkan dalam sistem *withholding*, kewenangan penghitungan dan penentuan pajak berada di tangan pihak ketiga, bukan pada WP maupun fiskus. Sistem ini diterapkan secara bersamaan, sehingga pada waktu itu dikenal istilah menghitung pajak sendiri (MPS) dan menghitung pajak orang (MPO).

*Self Assessment System* adalah setiap wajib pajak diberi kepercayaan menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri pajak terutang. Melalui sistem ini, administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan rapi, terkendali, sederhana dan mudah. Sistem self assessment berlaku pada Pajak Penghasilan atau yang biasa disebut dengan PPh. Kantor Pelayanan Pajak hanya melakukan fungsi pengawasan dan pembinaan, melakukan monitoring masyarakat telah melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan Undang-Undang Perpajakan. Kegiatan yang dilakukan di antaranya melalui pemeriksaan pajak yang bertujuan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan. Bila ada yang belum atau tidak sesuai, akan dihitung kembali besarnya pajak yang terutang, dan diterbitkan ketetapan pajak.

Sistem *full self assessment* yang menggantikan sistem perpajakan sebelumnya, telah mengubah paradigma pajak selama ini sehingga pembayaran pajak tidak lagi dipandang sebagai beban melainkan sebuah tugas kenegaraan. Masyarakat diberi kepercayaan dan tanggung jawab penuh untuk menghitung sekaligus menentukan sendiri utang pajaknya. Sehingga, peran serta dan kesadaran masyarakat sangat dibutuhkan, karena petugas pajak lebih banyak berada dalam tatanan pembinaan dan

pengarahan. Kewenangan petugas pajak yang dominan pada sistem yang lain, bisa direduksi.

Sudah 25 tahun lamanya pemerintah Indonesia memberi "kepercayaan penuh" kepada Wajib Pajak (WP) untuk menghitung, melaporkan, dan membayar sendiri pajak terutang melalui sistem *full self assessment*. Sebuah sistem yang sangat "manusiawi" bila dilihat dari fleksibilitas yang diberikan kepada WP. Kewenangan WP dalam menentukan pajak sangat luar biasa besarnya, bahkan perhitungan pajak terutang yang dilaporkan WP harus dianggap benar sampai aparat pajak bisa membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, fiskus (aparat pajak) tidak bisa semauanya memeriksa pembukuan WP tanpa memiliki bukti.

Dengan sistem ini pemeriksaan pajak hanya dilakukan, jika WP menyampaikan surat pemberitahuan (SPT) lebih bayar (sehingga muncul restitusi) atau isinya menyatakan rugi (muncul hak kompensasi kerugian fiskal). Atau fiskus memperoleh bukti bahwa SPT yang disampaikan WP tidak benar atau mengandung ketidakbenaran. Dengan bekal bukti tersebut, aparat pajak memeriksa pajak untuk menetapkan jumlah pajak yang menjadi hak negara. Idealnya sistem ini didukung oleh parameter lain, seperti kesadaran yang tinggi dari WP dan instrumen-instrumen yang dimiliki aparat pajak untuk melakukan perbandingan.

Kenyataannya, dalam kurun waktu dua dekade tersebut kesadaran yang ditunggu-tunggu tidak muncul juga, tercermin dari masih kecilnya WP yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Sementara akses informasi yang merupakan instrumen terpenting bagi fiskus, hingga kini masih tersendat. Di sisi lain Ditjen Pajak juga dikejar setoran untuk mendanai anggaran pemerintah yang tiap tahun terus meningkat.

Akibatnya, Ditjen Pajak berusaha mencari jalan lain untuk mengetahui "keadaan sebenarnya" WP. Salah satu cara untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya WP, maka sejak 1995, pemeriksaan bukan dilakukan karena aparat punya bukti bahwa WP melaporkan tidak benar perhitungan pajaknya, mengaku rugi, atau melaporkan lebih bayar. Namun pemeriksaan pajak dilakukan untuk menguji kepatuhan WP dalam memenuhi kewajiban pajaknya. Berbekal semangat itu fiskus setiap saat bisa turun memeriksa WP, meski tidak memiliki bukti WP melakukan

kecurangan atau WP tidak melaporkan rugi fiskal atau lebih bayar. Keadaan ini semakin memperuncing hubungan antara WP dan fiskus yang sudah tidak harmonis. Dalam pandangan fiskus, WP dianggap tidak jujur melaporkan kewajiban perpajakannya, dianggap senang membuat pembukuan ganda, tindakan ini dilakukan karena Ditjen Pajak tidak memiliki data mengenai keuangan dan transaksi keuangan WP.

Hal di atas merupakan tantangan bagi Ditjen Pajak, bagaimana membangun kesadaran pajak di tengah pengetahuan dan kepedulian yang rendah tentang perpajakan. Kondisi sekarang bisa dikatakan menjadi kontraproduktif bagi pelaksanaan sistem full self assessment ini, karena kesadaran masyarakat yang tinggi diperlukan untuk bisa menentukan dan menghitung sendiri utang pajak mereka.

Banyak upaya yang dilakukan untuk membangun kesadaran dalam membayar pajak, termasuk dengan melakukan upaya-upaya untuk pencegahan agar wajib pajak tidak segan membayar pajak. Hal ini dilakukan dengan memberi penyuluhan, kemudahan dalam administrasi dan pelayanan yang prima.

Berbagai upaya telah dilakukan, namun perlu disadari bahwa pajak bagaimanapun adalah beban bagi masyarakat. Meskipun wajib pajak menyadari bahwa pajak adalah kewajiban yang harus dipenuhi, tetapi selalu ada upaya untuk menghindar dari kewajiban tersebut. Banyak hal yang menyebabkan wajib pajak tidak memenuhi kewajibannya, misalnya karena kemampuannya tidak ada, tidak patuh atau alasan lain yang bermacam-macam. Jika hal ini dibiarkan maka akan banyak tunggakan pajak yang tidak tertagih.

Salah satu upaya yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) untuk memaksa wajib pajak memenuhi kewajibannya adalah melalui tindakan atau upaya penagihan. Tindakan penagihan sendiri memiliki rangkaian yang dirancang sedemikian rupa agar dapat berhasil. Setelah sekian lama waktu berjalan, sebuah sistem yang telah dijalankan kiranya perlu dievaluasi apakah berhasil atau tidak. Oleh karena itu penelitian ini bermaksud menganalisis pengaruh tindakan penagihan yang dijalankan DJP terhadap pencairan tunggakan pajak.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka jelaslah bahwa tindakan penagihan merupakan serangkaian tindakan yang berurutan sesuai dengan perkembangan masing-masing masalah yang dihadapi. Agar dapat membahas secara menyeluruh, maka dirumuskan masalah pokok penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penagihan pajak yang dijalankan Direktorat Jenderal Pajak?
2. Kendala apa saja yang dihadapi dalam melaksanakan tindakan penagihan dan bagaimana cara mengatasinya?
3. Bagaimanakah pengaruh tindakan penagihan terhadap pencairan tunggakan pajak?

## C. Tujuan Penelitian

Setelah merumuskan masalah pokok penelitian, maka dapat ditentukan tujuan penelitian yang ingin dicapai, yaitu:

1. Menggambarkan dan menganalisis pelaksanaan penagihan pajak yang dijalankan Direktorat Jenderal Pajak .
2. Mengidentifikasi kendala apa saja yang dihadapi dalam melaksanakan tindakan penagihan dan menganalisis bagaimana cara mengatasinya.
3. Menganalisis tindakan penagihan dalam rangka pencairan tunggakan pajak.

## D. Signifikansi Penelitian

Manfaat sebuah penelitian dapat diperoleh setelah penelitian selesai dilakukan. Berbagai pihak dapat memanfaatkan hasil penelitian ini, tergantung pada keperluan masing-masing. Secara umum manfaat penelitian ini dapat dibedakan menjadi manfaat akademis dan manfaat praktis yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

### a. Manfaat akademis

Manfaat akademis yang dirasakan pertama oleh penulis sendiri karena dengan disusunnya tesis ini maka banyak tambahan ilmu pengetahuan yang diperoleh terutama yang menyangkut masalah penagihan pajak.

Bagi peneliti lain, hasil penelitian ini juga dapat dijadikan bahan pemikiran untuk melakukan penelitian lain yang sejenis atau perluasan masalah penelitian. Selain itu hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan diskusi untuk mencari solusi atas masalah penagihan pajak.

b. Manfaat Praktis

Dengan disusunnya hasil penelitian dalam bentuk tesis, maka penulis telah memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister saint dalam ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan kebijakan Perpajakan. Sedangkan bagi Direktorat Jenderal Pajak hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam menyusun kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan penagihan pajak yang lebih baik di masa ang akan datang.

**E. Kerangka Pemikiran**

Indonesia menganut sistem self assessment dalam pemungutan pajak. Hal ini berarti Pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memberikan kebebasan kepada Wajib Pajak untuk menghitung, membayar dan melaporkan kewajiban pajaknya. Fiskus menjadi pengawas terlaksananya kegiatan perpajakan. Sebagai pengawas, seharusnya tidak bayak kegiatan yang lakukan kalau saja wajib pajak patuh terhadap kewajibannya. Pajak adalah kewajiban kenegaraan yang dapat dipaksakan karena dipungut berdasarkan undang-undang. Walaupun demikian tidak dengan sendirinya masyarakat akan memenuhi kewajibannya tersebut dengan sukarela. Sepanjang sejarah perpajakan ditemukan banyak kasus atau upaya penghindaran pajak atau adanya Wajib Pajak yang tidak memenuhi kewajibannya dengan berbagai alasan.

Untuk mengetahui tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajibannya, dilakukan pemeriksaan dibidang perpajakan. Dari hasil pemeriksaan jika ditemukan ketidak sesuaian seharusnya Wajib Pajak segera memenuhi kewajibannya yang belum dipenuhi. Jika tidak ada reaksi atas temuan pemeriksaan, maka dilakukan tindakan yang lebih aktif dari fiskus, yaitu penagihan.

Penagihan ini memiliki banyak persoalan juga yang dihadapi. Penagihan yang berhasil akan memberikan tambahan pemasukan pajak ke

kas negara yang diharapkan penerimaan pajak dapat lebih meningkat. Kegiatan penagihan memiliki tahapan yang sistematis dan berjenjang. Menarik untuk dievaluasi apakah tindakan penagihan yang selama ini sudah dilakukan DJP berhasil dengan baik atau belum.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Agar memudahkan dalam pemahaman, tesis ini disusun sedemikian rupa agar menjadi sistematis dan terarah. Tesis ini terdiri dari lima bab, yang penulisan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian yang digunakan, kerangka pemikiran, dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN**

Membahas masalah yang berkaitan dengan aspek teoritis, yang berkaitan dengan pengertian Pajak, fungsi pajak, sistem pemungutan pajak, biaya administrasi dan biaya kepatuhan pajak, perlawanan terhadap pajak, penagihan pajak, dan lain sebagainya yang dapat membangun kerangka pemikiran penulis untuk menganalisis masalah pokok.

##### **BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN**

Memberikan gambaran bagaimana penagihan pajak dilaksanakan serta menginventarisir dan membahas peraturan-peraturan perpajakan yang berlaku yang mengatur pelaksanaan penagihan pajak mulai dari UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Dirjen Pajak. Pembahasan ini berguna untuk menganalisis kebijakan yang ada.

##### **BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

Membahas permasalahan pokok penelitian secara mendalam satu persatu agar dapat diperoleh hasil penelitian yang komprehensif dan mencakup semua permasalahan yang ada.



## BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab penutup yang menguraikan kesimpulan yang diperoleh setelah dilakukan pembahasan. Dari hasil kesimpulan yang diambil, dapat diberikan saran-saran penulis untuk mencapai pelaksanaan peagihan pajak yang lebih baik.

