

Penghitungan Potensi Penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) di Indonesia

Arti Dyah Woroutami

Angka target penerimaan perpajakan yang selama ini ditetapkan dalam APBN dinilai sudah tidak memadai lagi ketika Pemerintah berupaya keras meningkatkan penerimaan negara dari perpajakan. Kajian ini bertujuan melakukan penghitungan angka potensi penerimaan PPh dan income tax coverage ratio (ITCR). Kajian ini menggunakan data hasil Susenas, tabel IO, PDB, dan surplus usaha dari BPS. Tahapan penghitungan potensi mencakup penghitungan (i) nilai obyek pajak, (ii) tax base, dan (iii) potensi PPh berdasarkan distribusi lapisan tarif. ITCR dihitung dengan membagi realisasi PPh dalam APBN dengan potensi PPh hasil penghitungan. Hasil penghitungan menunjukkan bahwa potensi penerimaan PPh tahun 2006 diperkirakan mencapai Rp331,9 triliun dan tahun 2007 meningkat menjadi Rp386,8 triliun. Angka ini 55-67 persen lebih tinggi dari angka target penerimaan PPh yang ada dalam APBN. ITCR tahun 2006 mencapai 64,4 persen dan naik menjadi 67,7 persen pada 2007. Hal ini menunjukkan masih ada lebih dari 30 persen potensi penerimaan PPh yang dapat digali dengan cara memperluas wajib pajak melalui kerja sama dengan instansi lain.

Kata kunci: pajak, tax ratio, potensi PPh, income tax coverage ratio

Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) merupakan instrumen utama kebijakan fiskal yang sangat berpengaruh terhadap perekonomian negara. Strategi dan pengelolaan APBN menjadi isu yang sangat sentral dan penting dalam stabilisasi perekonomian. Dengan alasan tersebut, kebijakan fiskal di Indonesia diarahkan untuk melanjutkan dan memantapkan langkah-langkah konsolidasi fiskal guna mewujudkan kondisi *fiscal sustainability* dan *debt sustainability* menuju ke-

mandirian bangsa. Untuk itu, berbagai upaya perlu dilakukan untuk menjamin keseimbangan antara kesinambungan fiskal dan mendorong perekonomian. Upaya-upaya tersebut antara lain (i) peningkatan pendapatan negara terutama dari penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak, (ii) pengendalian dan penajaman prioritas alokasi belanja negara, (iii) pengelolaan utang negara yang sehat, dan (iv) perbaikan struktur penerimaan dan alokasi belanja negara

dengan peningkatan penerimaan pajak non migas dan pengalihan subsidi ke arah tepat sasaran, serta (v) pengelolaan keuangan negara agar lebih efektif, efisien, dan berkesinambungan.

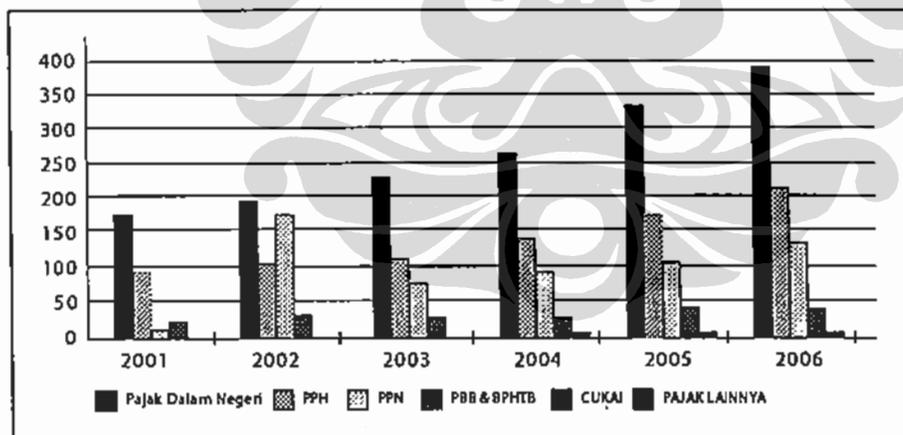
Upaya-upaya tersebut pada akhirnya akan bermuara pada penurunan defisit anggaran dan harus diikuti oleh upaya yang lebih intensif dalam peningkatan penerimaan negara terutama dari penerimaan pajak non migas. Penurunan defisit yang didukung dengan pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi akan mengurangi beban utang luar negeri di masa datang. Untuk itu diperlukan upaya peningkatan kapasitas fiskal terutama dari penerimaan dalam negeri untuk mendorong *fiscal gap* ke arah positif dan mengurangi defisit APBN. Ketergantungan pada utang luar negeri harus ditekan seminimal mungkin dengan mengoptimalkan sumber penerimaan dalam negeri.

Sebagai sumber utama (sekitar 80 persen) penerimaan negara, pajak memegang peranan penting dalam penyeleng-

garan pemerintahan. Penerimaan negara dari pajak selama ini bahkan telah mampu membiayai kebutuhan belanja rutin dalam APBN. Upaya peningkatan penerimaan perpajakan sejalan dengan Fisher (2000) yang menyatakan bahwa pajak sebagai salah satu piranti kebijakan fiskal dapat digunakan secara efektif untuk merangsang pertumbuhan ekonomi dan berperan sebagai *automatic stabilizer* perekonomian. Penerimaan negara yang berbasis pajak lebih berkesinambungan (*sustainable*) dari pada penerimaan yang berbasis bukan pajak. Oleh karena itu, untuk mendukung peningkatan penerimaan perpajakan perlu diperhatikan berbagai faktor eksternal dan internal antara lain kapasitas administrasi/kelembagaan, kebijakan perekonomian, moneter dan lain-lain.

Pajak penghasilan merupakan penyumbang terbesar penerimaan perpajakan di Indonesia. Gambar 1 menunjukkan penerimaan pajak dari PPh mencapai sekitar 50 persen dari total penerimaan perpajakan, diikuti pajak pertambahan nilai

Gambar 1.
Perkembangan Penerimaan Pajak Dalam Negeri



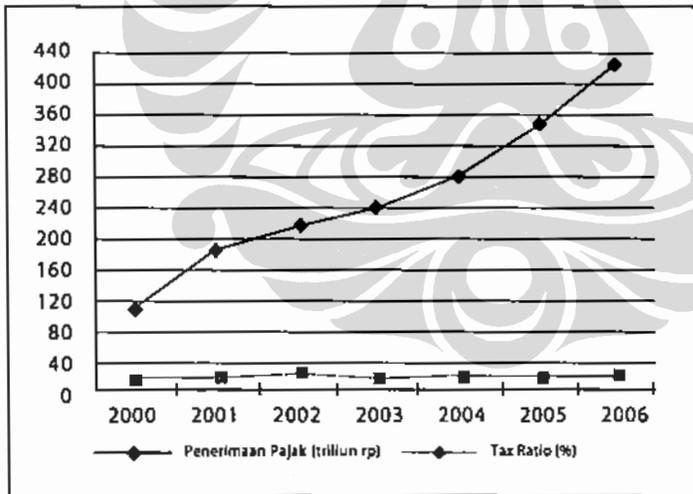
Sumber: Nota Keuangan dan APBN, Departemen Keuangan, berbagai tahun

(PPN) sebesar 30 persen dan cukai sebesar 10 persen. Sebesar 10 persen lainnya disumbang oleh PBB & BPHTB dan pajak lainnya. Sementara itu berdasarkan data Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Departemen Keuangan, jumlah wajib pajak PPh pada tahun 2004 baru mencapai sekitar 3,6 juta orang dan 991 ribu perusahaan. Jumlah ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah karyawan swasta dan PNS yang mencapai sekitar 24 juta orang. Dari fakta tersebut jelas bahwa penerimaan PPh masih memiliki peluang sangat besar untuk ditingkatkan.

Walau begitu, peningkatan penerimaan PPh saja tidak cukup selama *tax ratio* tidak mengalami peningkatan yang signifikan (Gambar 2). Hingga saat ini *tax ratio* Indonesia masih di bawah rata-rata *tax ratio* negara-negara berpendapatan menengah di dunia sehingga upaya-upaya untuk meningkatkan *tax ratio* juga menjadi cukup mendesak (Simanjuntak 2003).

Persoalannya adalah penentuan angka target penerimaan pajak dalam APBN yang selama ini dilakukan sudah tidak memadai lagi ketika dihadapkan pada situasi belanja negara yang meningkat lebih cepat dari penerimaannya (*fiscal gap* dan defisit anggaran). Angka target penerimaan pajak yang ditetapkan DJP dan dicantumkan dalam APBN selama ini dianggap telah mencerminkan potensi yang sebenarnya dari pajak yang akan dipungut dari wajib pajak. Penentuan angka target penerimaan pajak tersebut dilakukan dengan menggunakan sejumlah indikator makro (pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah), data historis realisasi penerimaan pajak tahun sebelumnya dan *tax base* sebagai dasar penghitungan. Namun, dengan memasukkan angka penerimaan pajak tahun sebelumnya pada penghitungan angka target penerimaan PPh tahun berjalan, angka defisit cenderung akan selalu terbawa dari tahun

Gambar 2. Perkembangan Penerimaan Perpajakan dan *Tax Ratio* Indonesia



Sumber: Nota Keuangan dan APBN, Departemen Keuangan dan CEIC, diolah

ke tahun sehingga sulit untuk melepaskan diri dari *fiscal gap* yang berkepanjangan.

Mengingat peningkatan penerimaan PPh merupakan hal penting, metode penghitungan target penerimaan PPh menjadi sangat mendesak untuk disempurnakan. Target penerimaan PPh harus dilakukan dengan mengacu pada potensi penerimaan PPh yang secara maksimal dapat digali dari wajib pajak. Oleh karena itu, penggunaan metode penghitungan yang lebih tepat menjadi perlu untuk mampu menghasilkan angka potensi pajak yang dapat digunakan sebagai acuan dalam penentuan target penerimaan PPh dalam APBN mendatang.

Penelitian ini dimaksudkan untuk (1) melakukan penghitungan potensi penerimaan PPh yang mencakup PPh orang pribadi (OP) dan PPh badan dengan menggunakan metode alternatif penghitungan potensi PPh, dan (2) mengukur *income tax coverage ratio* (ITCR). Dengan penetapan angka target penerimaan PPh yang mengacu pada data potensi PPh, Pemerintah akan dapat melakukan evaluasi terhadap kemaksimalan target penerimaan PPh dan perpajakan dalam APBN.

TINJAUAN TEORITIS

Definisi dan Penggolongan Pajak

Pajak merupakan salah satu sumber pembiayaan bagi negara dalam menjalankan pemerintahan. Menurut Sumitro dalam Tjahjono dan Husein (2005), pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum. Djajaningrat

dalam Tjahyono dan Husein (2005) mendefinisikan pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum.

Menurut sifatnya, pajak dibagi menjadi pajak langsung dan pajak tidak langsung (Judisseno 2004). Pajak langsung adalah pajak yang pengenaannya tidak dapat dilimpahkan ke orang lain sehingga menjadi beban langsung wajib pajak yang bersangkutan. Contoh pajak langsung adalah pajak penghasilan (PPh) dan pajak bumi dan bangunan (PBB). Pajak tak langsung adalah pajak yang pengenaannya dapat dialihkan ke pihak lain, misalnya pajak pertambahan nilai (PPN).

Menurut sasaran atau obyeknya, pajak dibedakan menjadi pajak subyektif dan pajak obyektif (BPPK 2004). Pajak subyektif adalah pajak yang berpangkal atau didasarkan pada subyeknya, apakah masih sendiri, kawin, dan atau punya tanggungan. Contohnya adalah PPh dan PBB. Pajak obyektif adalah pajak yang berpangkal atau didasarkan pada obyeknya. Contoh pajak ini adalah PPN.

Jenis pajak menurut pemungutnya terdiri dari pajak pusat dan pajak daerah (BAF dan JICA 2002). Pajak pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Contoh pajak pusat adalah PPh, PPN & PPnBM, PBB, dan bea materai. Pajak daerah adalah pajak yang

dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai belanja daerah. Jenis pajak daerah di antaranya adalah pajak reklame, pajak hiburan dan pajak kendaraan bermotor.

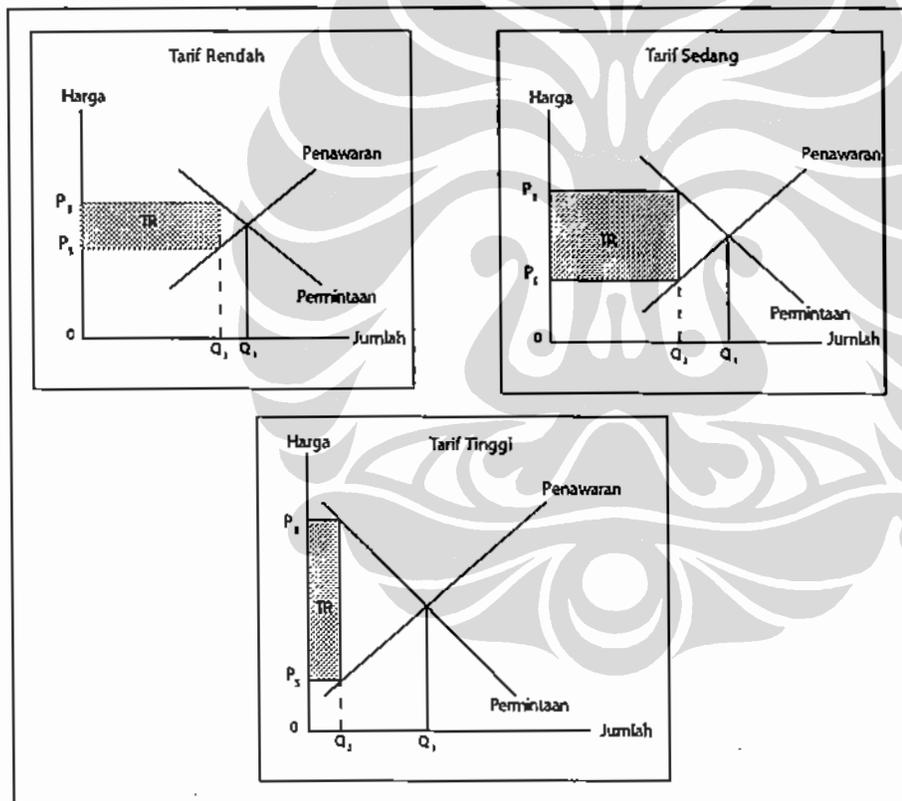
Penerimaan pajak (TR atau *tax revenue*) dihitung berdasarkan tingkat tarif (t) dikalikan dengan dasar pengenaan pajak (TB atau *tax base*), atau $TR = t \times TB$. Menurut Case dan Fair (2002), *tax base* adalah ukuran atau nilai yang dipungut pajaknya. Pada saat tarif rendah, kenaikan tarif akan meningkatkan penerimaan pajak. Tetapi ketika tarif dinaikkan lagi,

penerimaan pajak akan berkurang karena pajak yang tinggi secara drastis akan mengurangi jumlah barang yang diminta oleh masyarakat (Gambar 3).

Subyek dan Obyek PPh

Dalam pasal 1 UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan disebutkan bahwa PPh dikenakan terhadap subyek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam tahun pajak. Subyek pajak yang mempunyai penghasilan disebut wajib pajak. Wajib pajak menurut UU Nomor 16 tahun 2000 tentang

Gambar 3.
Penerimaan Pajak oleh Pemerintah berdasarkan Tingkatan Tarif



Sumber: Mankiw (2003)

Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan adalah orang pribadi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak tertentu. Badan adalah sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha, meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk badan lainnya.

Subyek pajak PPh terdiri dari OP, badan, dan warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak. Subyek pajak OP terbagi dalam dua kategori, yaitu subyek pajak dalam negeri dan subyek pajak luar negeri. Perbedaan ini disebabkan oleh adanya perbedaan dalam struktur tarif antara subyek pajak dalam negeri dan subyek pajak luar negeri. OP dianggap sebagai subyek pajak dalam negeri bila bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, atau berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Sementara itu OP dianggap sebagai subyek pajak luar negeri bila tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan.

Subyek pajak badan dibedakan menjadi dua yaitu subyek pajak badan dalam negeri dan subyek pajak badan luar negeri.

Subyek pajak dalam negeri adalah badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia. Subyek pajak badan luar negeri adalah badan yang tidak didirikan dan tidak berkedudukan di Indonesia tetapi menerima atau memperoleh penghasilan dari Indonesia baik melalui bentuk usaha tetap maupun tidak.

Ada beberapa orang yang dikecualikan dari kategori subyek pajak PPh OP (UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan), yaitu:

1. Pejabat-pejabat perwakilan diplomatik, dan konsulat atau pejabat-pejabat lain dari negara asing, dan orang-orang yang diperbantukan kepada mereka yang bekerja pada dan bertempat tinggal bersama-sama mereka, dengan syarat bukan warga negara Indonesia dan di Indonesia tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain di luar jabatan atau pekerjaannya tersebut serta negara yang bersangkutan memberikan perlakuan timbal balik;
2. Pejabat-pejabat perwakilan organisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan syarat bukan warga negara Indonesia dan tidak menjalankan usaha atau kegiatan atau pekerjaan lain untuk memperoleh penghasilan dari Indonesia.

Pengecualian dalam subyek pajak badan yaitu:

1. Badan perwakilan negara asing;
2. Organisasi-organisasi internasional yang ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan, dengan syarat bahwa Indonesia menjadi anggota organisasi tersebut, dan tidak menjalankan usaha atau kegiatan lain untuk mem-

peroleh penghasilan dari Indonesia selain pemberian pinjaman kepada pemerintah yang dananya berasal dari iuran para anggota.

Yang dimaksud dengan obyek PPh OP adalah penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Terkait dengan tarif PPh yang bersifat final dan progresif, obyek PPh OP digolongkan menjadi tiga kelompok yaitu:

1. Penghasilan yang dikenakan tarif PPh bersifat progresif:
 - a. Penggantian atau imbalan berkenaan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh termasuk gaji, upah, tunjangan, honorarium, komisi, bonus, gratifikasi, uang pensiun, atau imbalan dalam bentuk lainnya;
 - b. Hadiah undian atau pekerjaan atau kegiatan dan penghargaan;
 - c. Keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta berupa hibah, bantuan atau sumbangan, kecuali yang diberikan kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;
 - d. Penerimaan kembali pembayaran

pajak yang telah dibebankan sebagai biaya;

- e. Bunga termasuk premium, diskonto dan imbalan karena jaminan pengembalian utang;
 - f. Royalti;
 - g. Sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta.
2. Penghasilan yang dikenakan tarif bersifat final, yaitu bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya, penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan atau bangunan serta penghasilan tertentu lainnya. Yang dimaksud dengan tarif bersifat final adalah PPh yang dipotong atau dibayar sendiri dari suatu penghasilan yang pada akhir tahun tidak akan diperhitungkan sebagai pembayaran pajak di muka (kredit pajak) atau tidak akan dihitung ulang PPhnya dalam surat pemberitahuan pajak terhutang (SPPT) Tahunan.

Sementara itu yang tidak termasuk sebagai objek pajak PPh OP adalah:

 1. Harta hibahan yang diterima oleh keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;
 2. Warisan;
 3. Penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh dalam bentuk natura dan atau kenikmatan dari wajib pajak atau Pemerintah;
 4. Pembayaran dari perusahaan asuransi kepada orang pribadi sehubungan dengan asuransi kesehatan, asuransi kece-

lakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi beasiswa.

Penghasilan badan dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis (Soewito 2003), yaitu:

1. Penghasilan dari usaha atau kegiatan:
 - a. laba usaha;
 - b. premi asuransi;
 - c. iuran yang diterima atau diperoleh perkumpulan dari anggotanya yang terdiri dari wajib pajak yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas;
 - d. hadiah dari pekerjaan atau kegiatan, dan penghargaan yang diterima badan;
2. Penghasilan dari modal (investasi):
 - a. keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta termasuk keuntungan karena pengalihan harta kepada perseoran, persekutuan, dan badan lainnya sebagai pengganti saham atau penyertaan modal;
 - b. keuntungan yang diperoleh perseoran, persekutuan dan badan lainnya karena pengalihan harta kepada pemegang saham, sekutu, atau anggota;
 - c. keuntungan karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, atau pengambilalihan usaha.
 - d. keuntungan karena pengalihan harta berupa hibah, bantuan atau sumbangan, kecuali yang diberikan kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerja-

an, kepemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;

- e. bunga termasuk premium, diskonto dan imbalan karena jaminan pengembalian utang;
 - f. dividen, dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk dividen dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis dan pembagian sisa hasil usaha koperasi
 - g. royalti;
 - h. sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta.
3. Penghasilan lain-lain:
 - a. hadiah dari undian;
 - b. penerimaan kembali pembayaran pajak yang telah dibebankan sebagai biaya;
 - c. penerimaan atau perolehan pembayaran berkala;
 - d. keuntungan karena pembebasan utang kecuali sampai dengan jumlah tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - e. keuntungan karena selisih kurs mata uang asing;
 - f. selisih lebih karena penilaian kembali aktiva;
 - g. tambahan kekayaan neto yang berasal dari penghasilan yang belum dikenakan pajak.

Yang tidak termasuk dalam obyek pajak PPh badan sesuai dengan pasal 4 ayat 3 adalah:

1. bantuan sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah dan para penerima zakat yang berhak;
2. harta hibahan yang diterima oleh badan keagamaan atau badan pendi-

- dikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
3. harta termasuk setoran tunai yang diterima oleh badan sebagai pengganti saham atau sebagai pengganti penyertaan modal;
 4. dividen atau bagian laba yang diterima atau diperoleh perseroan terbatas sebagai wajib pajak dalam negeri, koperasi, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah, dari penyertaan modal pada badan usaha yang didirikan dan bertempat kedudukan di Indonesia dengan syarat:
 - a. dividen berasal dari cadangan laba yang ditahan;
 - b. bagi perseroan terbatas, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah yang menerima dividen, kepemilikan saham pada badan yang memberikan dividen paling rendah 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah modal yang disetor dan harus mempunyai usaha aktif di luar kepemilikan saham tersebut;
 5. iuran yang diterima atau diperoleh dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan, baik yang dibayar oleh pemberi kerja maupun pegawai;
 6. penghasilan dari modal yang ditanamkan oleh dana pensiun dalam bidang-bidang tertentu yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan;
 7. bagian laba yang diterima atau diperoleh anggota dari perseroan komanditer yang modalnya tidak terbagi atas saham-saham, persekutuan, perkumpulan, firma, dan kongsi;
 8. bunga obligasi yang diterima atau diperoleh perusahaan reksadana selama 5 (lima) tahun pertama sejak pendirian perusahaan atau pemberian ijin usaha;
 9. penghasilan yang diterima atau diperoleh perusahaan modal ventura berupa bagian laba dari badan pasangan usaha yang didirikan dan menjalankan usaha atau kegiatan di Indonesia, dengan syarat badan pasangan usaha tersebut:
 - a. merupakan perusahaan kecil, menengah, atau yang menjalankan kegiatan dalam sektor-sektor usaha yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan;
 - b. sahamnya tidak diperdagangkan di bursa efek di Indonesia.

Penghasilan Tidak Kena Pajak

Dasar pengenaan pajak untuk wajib pajak OP adalah penghasilan kena pajak yang dihitung dari penghasilan bruto OP dikurangi dengan penghasilan tidak kena pajak (PTKP). Ketentuan PTKP hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan. Ketentuan pertama adalah berdasarkan pasal 7 UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang PPh, kemudian mengalami perubahan pada tanggal 29 Nopember tahun 2004 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 564/KMK.03/2004 tentang Penyesuaian Besarnya Penghasilan Tidak Kena Pajak, dan setahun berikutnya berubah lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.03/2005 tentang Penyesuaian Besarnya Penghasilan Tidak Kena Pajak. Tabel 1 menggambarkan perubahan dalam ketentuan PTKP.

Tabel 1.
Ketentuan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP)

| No | Uraian | PTKP (juta rp) | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------|------------|
| | | Tahun 2000 | Tahun 2005 | Tahun 2006 |
| 1 | Wajib pajak diri orang pribadi | 2,880 | 12,000 | 13,200 |
| 2 | Wajib pajak kawin | 1,440 | 1,200 | 1,200 |
| 3 | Tambahan untuk seorang isteri yang penghasilannya digabung dengan penghasilan suami | 2,880 | 12,000 | 13,200 |
| 4 | Tambahan untuk setiap anggota keluarga sedarah dan keluarga semenda dalam garis keturunan lurus serta anak angkat, yang menjadi tanggungan sepenuhnya, paling banyak 3 (tiga) orang untuk setiap keluarga | 1,440 | 1,200 | 1,200 |

Sumber: UU Nomor 17 tahun 2000 dan Keputusan Menteri Keuangan Tahun 2004 dan 2005

Tarif Pajak Penghasilan

Tarif PPh OP terdiri dari dua jenis, yaitu:

1. Tarif progresif (tidak final). Berdasarkan UU PPh, struktur tarif progresif terbagi dalam lima lapisan penghasilan kena pajak dengan tingkat tarif yang berbeda. Semakin besar penghasilan kena pajak, semakin besar tingkat tarifnya (Tabel 2).
2. Tarif final. Tarif final PPh OP sesuai de-

ngan jenis penghasilan sebagai obyek pajak PPh OP. Tarif tersebut beraneka ragam yaitu 15 persen, 20 persen, 25 persen dan lain-lain.

Tarif pajak PPh badan dibagi ke dalam dua jenis, yaitu:

1. Tarif progresif (tidak final). Menurut UU Nomor 17 Tahun 2000, struktur tarif progresif terbagi menjadi tiga lapisan penghasilan kena pajak dengan tingkat tarif yang berbeda. Semakin

Tabel 2.
Tingkat Tarif Progresif PPh OP menurut Lapisan Penghasilan Kena Pajak

| No | Lapisan Penghasilan Kena Pajak | Tingkat Tarif |
|----|--------------------------------|---------------|
| 1 | 0 - 25 juta | 5 % |
| 2 | 25 juta - 50 juta | 10 % |
| 3 | 50 juta - 100 juta | 15 % |
| 4 | 100 juta - 200 juta | 25 % |
| 5 | > 200 juta | 30% |

- besar penghasilan kena pajak semakin besar tingkat tarifnya (Tabel 3).
2. Tarif final. Tarif final PPh badan sesuai dengan jenis penghasilan sebagai obyek pajak PPh badan. Tarif tersebut sebesar 15 persen.

METODE PENELITIAN

Jenis dan Sumber data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Keuangan, dan Kantor Kementerian BUMN. Data yang digunakan antara lain:

1. Data PDB yaitu PDB harga berlaku tahun 2002 hingga tahun 2007;
2. Data penghasilan rumah tangga Indonesia yang bersumber dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS tahun 2002 dan 2005;
3. Proporsi upah gaji dan surplus usaha secara nasional, diperoleh dari Tabel Input Output (I-O) tahun 2000 dan 2003;
4. Data penghasilan laba usaha perusahaan-perusahaan (BUMN dan perusahaan tercatat atau listing tahun 2004 dan 2005) di Indonesia, diperoleh dari Kantor Kementrian BUMN dan Bappepam;
5. Angka target dan realisasi penerimaan PPh tahun 2002 hingga tahun 2007, bersumber dari Nota Keuangan dan APBN.

Metode Analisis

Metode analisis deskriptif digunakan pada penelitian ini. Penghitungan potensi PPh dilakukan dengan memisahkan kedua jenis PPh yaitu PPh OP dan PPh badan. PPh OP terbagi lagi kedalam PPh OP dengan tarif progresif dan PPh OP dengan tarif final. Pemisahan dilakukan karena perbedaan dalam penghitungan *tax base* dan *tax rate*.

Potensi PPh OP dengan Tarif Progresif. Untuk menghitung potensi PPh OP diperlukan data penghasilan rumah tangga yang terdiri dari upah dan gaji (UG) dan usaha rumah tangga. Alasan memasukkan usaha rumah tangga ke dalam penghitungan potensi PPh OP adalah untuk mengakomodasi penghasilan rumah tangga dari usaha informal. Tahapan penghitungan potensi PPh OP adalah sebagai berikut:

1. Mencari nilai upah/gaji OP berdasarkan persentase UG terhadap PDB: $UG_{OP} = a_1 \times PDB$, dimana a_1 adalah persentase upah gaji (dari tabel I-O);
2. Mencari nilai penghasilan usaha rumah tangga: $PU_{OP} = a_2 \times UG_{OP}$, dimana a_2 adalah rasio penghasilan usaha terhadap UG rumah tangga (berdasarkan data Susenas);
3. Total penghasilan OP atau disebut obyek pajak PPh OP, yaitu: $UG_{OP} + PU_{OP}$;
4. Menghitung *tax base* PPh OP atau peng-

Tabel 3.
Tingkat Tarif Progresif PPh Badan menurut Lapisan Penghasilan Kena Pajak

| No | Lapisan Penghasilan Kena Pajak | Tingkat Tarif |
|----|--------------------------------|---------------|
| 1 | 0 – 50 juta | 10 % |
| 2 | 50 juta – 100 juta | 15 % |
| 3 | > 100 juta | 30 % |

hasilan kena pajak yaitu penghasilan OP yang melebihi batasan penghasilan tidak kena pajak (PTKP) dengan menggunakan persentase penghasilan kena pajak yang diperoleh dari data Susenas:

$$P_{OP>PTKP} = a_4 \times OB_{OP}$$

$$PKP_{OP} = a_5 \times P_{OP>PTKP}$$

$$PKP_{OP} = TB_{OP}$$

dimana:

OB_{OP} = obyek pajak PPh OP;

$P_{OP>PTKP}$ = penghasilan wajib pajak PPh OP yang melebihi batasan PTKP;

a_4 = persentase penghasilan wajib pajak PPh OP yang melebihi batasan PTKP terhadap total penghasilan berdasarkan data Susenas;

PKP_{OP} = penghasilan kena pajak dari wajib pajak PPh OP yang melebihi batasan PTKP;

a_5 = rasio penghasilan kena pajak terhadap total penghasilan berdasarkan data Susenas.

Berdasarkan ketentuan, tarif PPh OP yang bersifat progresif terdiri dari lima lapisan. Untuk menghitung *tax base* per lapisan tarif diperlukan data distribusi penghasilan kena pajak setiap lapisan yang diperoleh dari data Susenas, dengan formula sebagai berikut:

$$TB_{OP,LT} = LPKP_{OP} \times TB_{OP}$$

dimana:

$TB_{OP,LT}$ = *tax base* PPh OP progresif per lapisan tarif;

$LPKP_{OP}$ = distribusi PKP menurut lapisan penghasilan (dihitung dengan menggunakan data Susenas sebagai sampel).

5. Menghitung potensi PPh OP berdasarkan distribusi lapisan penghasilan kena pajak dari Susenas dan ketentuan tarif:

$$Pot_{OP,LT} = TB_{OP,LT} \times T_{OP}$$

$$Pot_{OP} = \sum Pot_{OP,LT}$$

dimana:

$Pot_{OP,LT}$ = potensi penerimaan PPh OP tiap lapisan tarif;

T_{OP} = tarif progresif PPh OP;

Pot_{OP} = total potensi penerimaan PPh OP dengan tarif progresif.

Potensi PPh OP dengan Tarif Final.

Menghitung potensi PPh OP dengan tarif final dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menghitung nilai obyek pajak PPh OP tarif final yaitu dari usaha kepemilikan: $OB_{OPF} = a_1 \times UG_{OP}$, dimana a_1 adalah rasio total penghasilan wajib pajak OP terhadap upah/gaji rumah tangga (dihitung berdasarkan data Susenas).
2. Menghitung *tax base* PPh OP tarif final: $TB_{OPF} = a_2 \times OB_{OPF}$, dimana a_2 adalah persentase penghasilan kepemilikan wajib pajak PPh OP terhadap total penghasilan wajib pajak OP (dihitung dari data Susenas).
3. Menghitung potensi PPh OP berdasarkan tarif final: $Pot_{OPF} = TB_{OPF} \times T_{OPF}$ dimana T_{OPF} adalah tarif final PPh OP.

Potensi PPh Badan.

Untuk menghitung potensi PPh badan diperlukan data penghasilan perusahaan atau badan berupa surplus atau laba usaha. Tahapan yang dilakukan adalah:

1. Menghitung nilai surplus usaha (SU) dari PDB berdasarkan persentase SU

pada tabel IO: $SU_{PDB} = a_7 \times PDB$,
dimana a_7 adalah persentase surplus
usaha berdasarkan tabel IO.

2. Menghitung *tax base* PPh badan atau surplus usaha badan, yaitu surplus usaha PDB dikurangi SU_{OP} :

$$OB_B = TB_B = SU_{PDB} - (PU_{OP} + TB_{OPF}),$$

dimana:

PU_{OP} = penghasilan usaha OP;

TB_{OPF} = *tax base* penghasilan kepemilikan OP.

Tax base PPh badan per lapisan tarif diperoleh berdasarkan distribusi laba usaha tiap lapisan dengan formula:

$$TB_{BLT} = LPKP_B \times TB_B,$$

dimana:

TB_{BLT} = *tax base* PPh badan per lapisan tarif;

$LPKP_B$ = distribusi PKP (laba usaha) menurut lapisan penghasilan, dihitung dengan menggunakan data perusahaan BUMN dan perusahaan listing sebagai sampel.

3. Menghitung potensi PPh badan sebagai berikut:

$$Pot_{BLT} = TB_{BLT} \times T_B \text{ dan}$$

$$Pot_B = \sum Pot_{BLT},$$

dimana:

Pot_{BLT} = potensi penerimaan PPh badan tiap lapisan tarif;

T_B = tarif progresif PPh badan;

Pot_B = total potensi penerimaan PPh badan dengan tarif progresif.

Untuk memperoleh nilai total potensi PPh OP, PPh OP tarif progresif dijumlahkan dengan PPh OP tarif final sebagai berikut: $Pot_{OP} = Pot_{OPP} + Pot_{OPF}$.

Selanjutnya total potensi PPh dihitung dengan menjumlahkan potensi PPh OP dan PPh badan sebagai berikut:

$$Pot_{PPh} = Pot_{OP} + Pot_B$$

Penghitungan *Income Tax Coverage Ratio* (ITCR). Penghitungan ITCR dari penerimaan PPh dilakukan dengan formula berikut:

$$ITCR_{PPh} = \frac{R_{PPh}}{Pot_{PPh}} \times 100\%$$

dimana:

R_{PPh} = realisasi penerimaan PPh;

Pot_{PPh} = angka potensi penerimaan PPh.

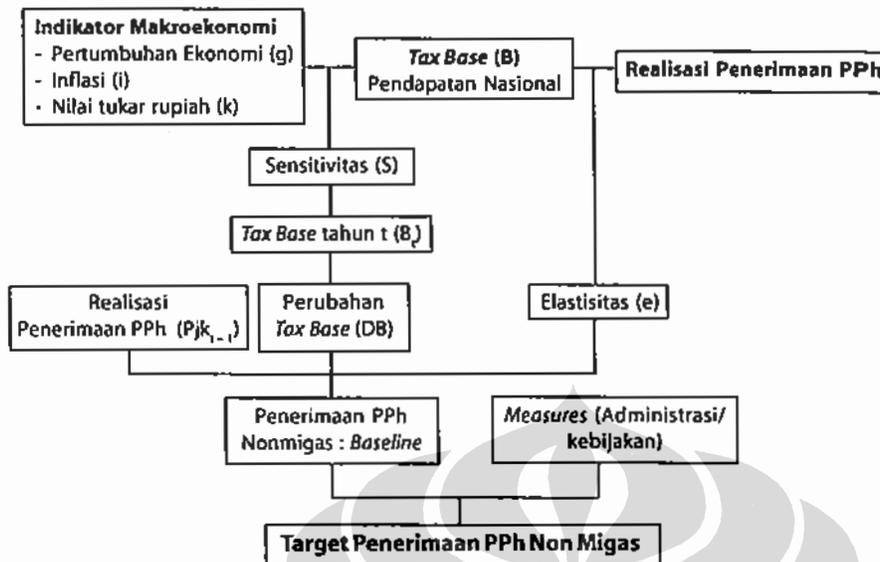
Metode Penghitungan Target Penerimaan PPh dalam APBN

Penerimaan PPh dalam APBN dibagi menjadi penerimaan PPh migas dan PPh non migas. Penghitungan target penerimaan PPh tersebut selama ini dilakukan oleh DJP Departemen Keuangan dengan menggunakan metode penghitungan tertentu. Angka target penerimaan PPh migas selama ini ditentukan dengan mengalikan empat jenis data yaitu rasio rata-rata lima tahun terakhir, nilai produksi migas, harga migas, dan nilai tukar mata uang.

Metode penghitungan angka target penerimaan PPh non migas yang selama ini digunakan (Nugraha 2006) memerlukan data dan alur penghitungan yang lebih komprehensif (Gambar 4). Ada beberapa faktor yang mempengaruhi estimasi penerimaan PPh non migas dalam APBN, yaitu:

1. perkiraan realisasi penerimaan PPh non migas tahun sebelumnya dan indikator makro ekonomi tahun yang bersangkutan (pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan nilai tukar);

Gambar 4
Metode Penentuan Target Penerimaan PPh Non Migas dalam APBN Saat Ini



Sumber: Nugraha (2006)

2. elastisitas dan sensitifitas;
3. pendapatan nasional sebagai *tax base*;
4. langkah-langkah administrasi dan kebijakan (intensifikasi dan ekstensifikasi, penyempurnaan sistem pelaporan, kebijakan mendorong investasi, dan amandemen UU perpajakan).

Penghitungan dilakukan menggunakan regresi *time series*, yaitu (i) *tax base* (pendapatan nasional) terhadap indikator makroekonomi untuk memperoleh sensitivitas, dan (ii) realisasi penerimaan PPh non migas terhadap *tax base* (pendapatan nasional) untuk memperoleh angka elastisitas. Angka sensitivitas digunakan untuk menghitung nilai *tax base* tahun *t* dan perubahannya, sedangkan elastisitas digunakan untuk menghitung penerimaan PPh tahun *t* dengan memasukkan variabel penerimaan PPh tahun sebelum-

nya dan perubahan *tax base*. Dari hasil penghitungan tersebut diperoleh angka penerimaan PPh non migas yang bersifat *baseline* (belum memasukkan faktor administrasi dan kebijakan). Faktor administrasi dan kebijakan yang sering disebut dengan *policy measures* merupakan penghitungan terhadap berbagai dampak perubahan administrasi dan kebijakan perpajakan. Angka target penerimaan PPh non migas dalam APBN merupakan penjumlahan dari angka *baseline* dan *measures*. Metode penghitungan angka *baseline* target penerimaan PPh non migas yang selama ini digunakan (Nugraha 2006) dapat dilihat pada Gambar 4.

Secara matematis, formula penghitungannya adalah sebagai berikut:

$$B_t = B_{(t-1)} \times [1 + (S_g \times g)] \times [1 + (S_i \times i)] \times [1 + (S_k \times Dk)]$$

$$\Delta DB = \frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}}$$

$$Pjk_t = Pjk_{(t-1)} \times [1 + (e \times DB)]$$

keterangan :

- Pjk : penerimaan pajak
- t : tahun
- e : elastisitas
- B : *tax base*
- S : sensitivitas
- g : pertumbuhan ekonomi
- i : inflasi
- k : nilai tukar
- D : perubahan.

Metode tersebut selama ini digunakan untuk menghitung target penerimaan PPh dalam APBN dengan berbagai alasan antara lain (i) alasan ekonomi yaitu keterkaitan antara pajak dan pertumbuhan ekonomi, inflasi dan nilai tukar, dan (ii) alasan politis yaitu berusaha membuat metode yang mudah dimengerti dan dipahami oleh kalangan DPR. Angka target penerimaan PPh dianggap merupakan potensi pajak yang harus dipenuhi sebagai penerimaan negara.

HASIL DAN ANALISIS

Hasil penghitungan estimasi potensi penerimaan PPh tahun 2002 hingga 2007 disajikan pada Tabel 4. Analisis dilakukan terpisah antara PPh OP dan PPh badan.

Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi

Tax base PPh OP mengalami perubahan dalam enam tahun terakhir. Hal ini merupakan dampak dari perubahan ketentuan mengenai PTKP yang diberlakukan Pemerintah pada tahun 2005. Ketentuan tersebut menetapkan PTKP cukup tinggi sehingga menyebabkan penurunan pada nilai penghasilan WP OP (> PTKP) dan se-

lanjutnya berakibat pada penurunan *tax base* PPh OP. Besarnya PTKP pada tahun 2005 mencapai Rp12.000.000,- atau hampir empat kali lipat dari PTKP tahun 2000 yang hanya sebesar Rp2.880.000,-. Berdasarkan hal tersebut, analisis pada bagian ini dibagi ke dalam dua periode waktu yaitu periode tahun 2002-2004 dan periode tahun 2005-2007.

Periode 2002-2004. Ketentuan PTKP tahun 2000 digunakan untuk melakukan penghitungan potensi tahun 2002 hingga 2004. Pada periode tersebut terjadi peningkatan rata-rata total *tax base* PPh OP progresif sekitar 17 persen. Pada tahun 2002 total *tax base* PPh OP progresif mencapai Rp545,3 triliun atau 29,3 persen dari PDB. Pada tahun 2004 nilai tersebut meningkat menjadi Rp735,4 triliun atau 32,4 persen dari PDB. Apabila dicermati lebih dalam dengan menghitung distribusi *tax base* PPh OP progresif tiap lapisan tarif, dominasi terbesar terdapat pada lapisan penghasilan yang pertama (antara Rp0 hingga Rp25 juta) yaitu sekitar 76 persen hingga 78 persen. Pada lapisan-lapisan berikutnya, distribusi *tax base* PPh OP progresif terus menurun hingga hanya mencapai 3 persen pada lapisan terakhir (penghasilan lebih dari Rp200 juta).

Periode 2005-2007. Ketentuan PTKP tahun 2005 digunakan untuk penghitungan tahun 2005 dan ketentuan tahun 2006 untuk penghitungan tahun 2006 dan 2007. Pada periode ini rata-rata peningkatan tiap tahun sama dengan periode sebelumnya yaitu sebesar 17 persen. Akan tetapi, karena terjadi penurunan pada nilai penghasilan WP OP > PTKP, nilai *tax base* pada tahun 2005 juga mengalami penurunan dengan besaran yang sama yaitu sebesar 17 persen dibandingkan ta-

Tabel 4
Hasil Penghitungan Potensi Penerimaan PPh OP dan PPh Badan Tahun 2002-2004

| No | Uraian | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|----|---------------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | | Triliun Rp | % thd PDB |
| A. | PDB1.863.27 | 100.00 | | 2.045.85 | 100.00 | 2.273.14 | 100.00 | 2.729.71 | 100.00 | 3.119.07 | 100.00 | 3.531.09 | 100.00 |
| I. | PPh OP Progresif | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Obyek pajak (penghasilan) | 1.111.18 | 59.64 | 1.209.29 | 64.90 | 1.331.81 | 71.48 | 1.562.24 | 83.84 | 1.769.94 | 94.99 | 1.986.91 | 106.64 |
| a. | Wajib bayar | 935.50 | | 1.055.56 | | 1.197.45 | | 1.077.01 | | 1.238.42 | | 1.457.80 | |
| b. | Tidak wajib bayar | 175.68 | | 153.73 | | 134.36 | | 485.23 | | 531.52 | | 529.11 | |
| 2 | Tax base total | 545.32 | 29.27 | 630.85 | 30.84 | 735.43 | 32.35 | 608.25 | 22.28 | 696.83 | 22.34 | 836.57 | 23.69 |
| 3 | Tax base per lapisan | | | | | | | | | | | | |
| a. | 0 - 25 juta | 427.31 | | 488.68 | | 561.87 | | 331.51 | | 368.85 | | 441.57 | |
| b. | 25 - 50 juta | 56.28 | | 68.32 | | 84.11 | | 82.91 | | 97.68 | | 119.91 | |
| c. | 50 - 100 juta | 31.66 | | 37.89 | | 45.88 | | 66.90 | | 78.36 | | 93.59 | |
| d. | 100 - 200 juta | 15.96 | | 19.07 | | 23.03 | | 50.63 | | 59.73 | | 70.63 | |
| e. | > 200 juta | 14.11 | | 16.88 | | 20.54 | | 76.29 | | 92.22 | | 110.87 | |
| 4 | Potensi total | 40.67 | 2.18 | 47.62 | 2.33 | 56.33 | 2.48 | 74.26 | 2.72 | 87.17 | 2.79 | 104.57 | 2.96 |
| 5 | Potensi per lapisan | | | | | | | | | | | | |
| a. | 0 - 25 juta | 21.37 | | 24.43 | | 28.09 | | 16.58 | | 18.44 | | 22.08 | |
| b. | 25 - 50 juta | 5.63 | | 6.93 | | 8.41 | | 8.29 | | 9.77 | | 11.99 | |
| c. | 50 - 100 juta | 4.75 | | 5.68 | | 6.88 | | 10.04 | | 11.75 | | 14.04 | |
| d. | 100 - 200 juta | 3.99 | | 4.77 | | 5.76 | | 12.66 | | 14.93 | | 17.66 | |
| e. | > 200 juta | 4.94 | | 5.91 | | 7.19 | | 26.70 | | 32.28 | | 38.81 | |

Tabel 4
 Hasil Penghitungan Potensi Penerimaan PPh OP dan PPh Badan Tahun 2002-2004

| No | Uraian | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|----------|-----------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | | Triliun Rp | % thd PDB | Triliun Rp | % thd PDB | Triliun Rp | % thd PDB | Triliun Rp | % thd PDB | Triliun Rp | % thd PDB | Triliun Rp | % thd PDB |
| lanjutan | | | | | | | | | | | | | |
| | II. PPh OP Final (15%) | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Tax base | 130.34 | 7.00 | 143.23 | 7.00 | 159.14 | 7.00 | 184.64 | 6.76 | 210.97 | 6.76 | 238.85 | 6.76 |
| 2 | Potensi | 19.55 | 1.05 | 21.48 | 1.05 | 23.87 | 1.05 | 27.70 | 1.01 | 31.65 | 1.01 | 35.83 | 1.01 |
| | TOTAL POTENSI PPh OP | 60.22 | 3.23 | 69.11 | 3.38 | 80.21 | 3.53 | 101.96 | 3.74 | 118.82 | 3.81 | 140.40 | 3.98 |
| | III. PPh Badan Progresif | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Tax base total | 366.31 | 19.66 | 412.86 | 20.18 | 470.56 | 20.70 | 608.60 | 22.30 | 710.55 | 22.78 | 821.24 | 23.26 |
| 2 | Tax base per/lapisan | | | | | | | | | | | | |
| | a. 0 - 50 juta | 0.13 | | 0.08 | | 0.06 | | 0.05 | | 0.08 | | 0.07 | |
| | b. 50 - 100 juta | 0.13 | | 0.08 | | 0.06 | | 0.05 | | 0.08 | | 0.07 | |
| | c. > 100 juta | 366.05 | | 412.70 | | 470.44 | | 608.49 | | 710.38 | | 821.10 | |

Tabel 4
 Hasil Penghitungan Potensi Penerimaan PPh OP dan PPh Badan Tahun 2002-2004

| No | Uraian | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|----|-------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | | Triliun Rp | % thd PDB |
| 3 | Potensi total | 109.85 | 5.90 | 123.83 | 6.05 | 141.15 | 6.21 | 182.56 | 6.69 | 213.14 | 6.83 | 246.35 | 6.98 |
| 4 | Potensi per lapis | | | | | | | | | | | | |
| | a. 0 - 50 juta | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | |
| | b. 50 - 100 juta | 0.02 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | | 0.01 | |
| | c. > 100 juta | 109.81 | | 123.81 | | 141.13 | | 182.55 | | 213.12 | | 246.33 | |
| | TOTAL POTENSI PPh BADAN | 109.85 | 5.90 | 123.83 | 6.05 | 141.15 | 6.21 | 182.56 | 6.69 | 213.14 | 6.83 | 246.35 | 6.98 |
| | TOTAL POTENSI PENERIMAAN PPh | 170.07 | 9.13 | 192.94 | 9.43 | 221.35 | 9.74 | 284.52 | 10.42 | 331.96 | 10.64 | 386.75 | 10.95 |
| | <i>Income Tax Coverage Ratio</i> | | 59.86 | | 59.60 | | 61.40 | | 61.82 | | 64.40 | | 67.70 |

lanjutan

hun 2004. Perubahan ketentuan batasan PTKP merupakan alasan utama penurunan *tax base* pada tahun 2005. Peningkatan perekonomian pada tahun 2005 yang dicerminkan oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,6 persen dari 5,1 persen pada tahun 2004, nilai *tax base* seharusnya juga mengalami peningkatan jika ketentuan batasan PTKP sama dengan tahun 2004.

Dengan ketentuan PTKP yang baru, total *tax base* PPh OP progresif tahun 2005 diketahui mencapai Rp608,3 triliun atau 22,3 persen dari PDB dan tahun 2007 diperkirakan mencapai Rp836,3 triliun atau 23,7 persen dari PDB. Seperti yang terjadi pada periode tahun 2002-2004, distribusi *tax base* PPh OP progresif tiap lapisan tarif pada periode tahun 2005-2007 juga masih didominasi oleh wajib pajak OP lapisan I walau dengan persentase yang lebih kecil yaitu sekitar 54 persen. Perbedaan terjadi pada lapisan terakhir yang pada periode ini mengalami peningkatan menjadi 13 persen. Peningkatan persentase ini membawa konsekuensi pada peningkatan *tax base* PPh OP progresif pada lapisan terakhir. Hal ini disebabkan terjadinya kenaikan penghasilan upah gaji masyarakat sehingga lapisan penghasilan dengan rentang lebih besar dari Rp200 juta mengalami kenaikan.

Tax base untuk PPh OP dengan tarif final adalah penghasilan kepemilikan OP antara lain bunga simpanan, sewa, royalti dan lain-lain. Nilai *tax base*-nya selalu mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan tiap tahun sekitar 13 persen yaitu dari Rp130,3 triliun atau 7 persen dari PDB pada tahun 2002 menjadi Rp238,9 triliun atau 6,8 persen dari PDB pada tahun 2007. Peningkatan ini disebabkan persentase

penghasilan kepemilikan OP yang semakin meningkat dari 10,5 persen menjadi 10,7 persen.

Penghitungan potensi PPh OP memasukkan besaran tarif tiap lapisan yang tarifnya semakin meningkat. Tarif terendah adalah 0 persen dan tertinggi 35 persen. Terjadi perubahan yang berbeda pada komposisi potensi PPh OP berdasarkan lapisan tarif antara periode tahun 2002-2004 dan periode 2005-2007.

Potensi PPh OP dengan tarif progresif mengalami peningkatan rata-rata tiap tahun sekitar 22 persen. Tahun 2002 potensi PPh OP mencapai Rp40,7 triliun atau 2,2 persen dari PDB, dan meningkat menjadi Rp47,6 triliun dan Rp56,3 triliun masing-masing pada tahun 2003 dan tahun 2004. Selanjutnya, pada tahun 2005 terjadi peningkatan yang lebih besar, yaitu sekitar 32 persen, menjadi Rp74,3 triliun. Pada tahun 2006 dan 2007 potensi PPh OP berturut-turut mencapai Rp87,2 triliun atau 2,79 persen dari PDB dan Rp104,6 triliun atau 2,96 persen dari PDB. Peningkatan yang lebih besar pada tahun 2005 terjadi karena adanya perubahan dominasi potensi per lapisan sebagai akibat dari peningkatan penghasilan upah/gaji masyarakat. Potensi PPh OP pada lapisan terakhir dengan tarif tertinggi meningkat dan mendominasi dibandingkan lapisan lainnya.

Seperti halnya distribusi *tax base*, potensi penerimaan PPh OP progresif pada periode tahun 2002-2004 didominasi oleh lapisan I yaitu sekitar 50 persen dan sisanya terdistribusi merata di empat lapisan berikutnya. Potensi PPh OP progresif pada lapisan I tahun 2002 mencapai Rp21,4 triliun, dan terus meningkat menjadi Rp 24,4 triliun pada tahun 2003 dan Rp28,1 triliun pada tahun 2004. Mulai tahun

2005 hingga 2007 dominasi beralih ke lapisan terakhir yaitu sebesar 37 persen. Pada tahun 2005 potensi penerimaan PPh OP progresif di lapisan terakhir mencapai Rp26,7 triliun, dan terus meningkat menjadi Rp32,3 triliun pada 2006 dan Rp38,8 triliun pada 2007.

Potensi PPh OP dengan tarif final juga terus mengalami peningkatan dengan rata-rata peningkatan sebesar 13 persen setiap tahun. Pada tahun 2002 potensi tersebut baru mencapai Rp19,6 triliun, dan terus menunjukkan kenaikan pada tahun-tahun berikutnya berturut-turut menjadi Rp21,5 triliun pada 2003, Rp23,9 triliun pada 2004, Rp27,7 triliun pada 2005, dan Rp31,7 triliun pada 2006. Pada tahun 2007, potensi tersebut bahkan mencapai Rp35,8 triliun atau sekitar 1 persen dari PDB.

Potensi total atau gabungan PPh OP (tarif progresif dan tarif final) mengalami peningkatan rata-rata sekitar 19 persen per tahun atau sekitar 4 persen dari PDB. Potensi total PPh OP yang pada tahun 2002 hanya sebesar Rp60,2 triliun, terus meningkat hingga mencapai Rp118,8 triliun pada tahun 2006 dan Rp140,4 triliun pada tahun 2007.

Peningkatan jumlah NPWP OP sebesar empat kali lipat (sebanyak 6,5 juta) menjadi 10 juta tidak berarti secara otomatis penerimaan pajak PPh juga akan meningkat empat kali lipat. Hal ini karena angka tersebut masih mengandung beberapa kelemahan, antara lain adanya pemberian NPWP ganda yaitu pemberian NPWP kepada orang yang sebenarnya sudah membayar pajak (dengan sistem *withholding tax* yang PPhnya langsung dipotong oleh pemberi kerja). Sementara itu untuk mendapatkan data pembayar pajak dari wajib pajak OP membutuhkan kete-

kunan yang besar dan administrasi yang baik karena nilai perolehan pajaknya relatif kecil.

Pajak Penghasilan (PPh) Badan

Total *tax base* PPh badan dari tahun ke tahun selalu meningkat dengan peningkatan rata-rata sekitar 18 persen per tahun atau sekitar 3 persen terhadap PDB. Persentase total *tax base* PPh badan terhadap PDB berkisar antara 20-24 persen. Secara berturut-turut nilai total *tax base* PPh badan mulai tahun 2002 hingga 2007 adalah Rp366,3 triliun, Rp412,9 triliun, Rp470,6 triliun, Rp608,6 triliun, Rp710,6 triliun, dan tahun 2007 menjadi Rp821,2 triliun.

Bagian terbesar distribusi *tax base* PPh badan terdapat pada lapisan terakhir yaitu sebesar 99 persen, dan hanya 1 persen yang menjadi *tax base* lapisan I dan II. Hal ini terjadi karena penghasilan usaha badan (dalam hal ini adalah laba usaha badan atau perusahaan) pada kenyataannya bernilai lebih dari Rp100 juta sehingga hampir semua perusahaan adalah wajib pajak badan mulai lapisan I hingga III. Dominasi ini terus berlanjut hingga tahun 2007. Peningkatan *tax base* PPh badan harus terus ditingkatkan untuk meningkatkan potensi antara lain dengan mengarahkan kebijakan Pemerintah untuk merangsang sektor riil sehingga mampu menggerakkan perekonomian dan menciptakan produktivitas yang lebih tinggi.

Sejalan dengan kondisi *tax base* PPh badan di atas dan dengan besaran tarif yang lebih tinggi, angka potensi yang dihasilkan menjadi besar dengan peningkatan rata-rata sekitar 18 persen per tahun. Pada tahun 2002 potensi total PPh badan masih sekitar Rp109,9 triliun dan terus meningkat selama lima tahun berikut-

nya menjadi Rp123,8 triliun pada 2003, Rp141,2 triliun pada 2004, Rp182,6 triliun pada 2005, Rp213,1 triliun pada 2006 dan menjadi sebesar Rp246,3 triliun pada 2007.

Total Potensi PPh dan *Income Tax Coverage Ratio* (ITCR)

Total potensi PPh selalu mengalami peningkatan dalam enam tahun terakhir dengan peningkatan rata-rata terhadap PDB sekitar 18 persen setiap tahun. Peningkatan dengan besaran yang sama juga terjadi pada nilai potensi PPh secara nominal. Jika pada tahun 2002 total potensi PPh baru mencapai angka Rp170,1 triliun dan meningkat menjadi Rp192,9 triliun pada tahun 2003, pada tahun 2007 angka tersebut melonjak menjadi Rp386,7 triliun.

Di banyak negara maju penerimaan PPh bertumpu pada PPh OP, bukan pada PPh badan. Di Amerika Serikat misalnya, PPh OP menyumbang sebanyak 91,2 persen terhadap total penerimaan PPh nasional. Hal ini berkebalikan dengan kondisi perpajakan di Indonesia. Penerimaan PPh badan masih menjadi tumpuan pene-

rimaan PPh dengan menyumbang sebanyak 75 persen dan sisanya berasal dari PPh OP.

Untuk mengetahui angka ITCR dari PPh, kita perlu membandingkan angka realisasi penerimaan PPh dengan angka potensi penerimaan PPh. Untuk tahun 2002 hingga 2005, penghitungan ITCR menggunakan angka realisasi penerimaan PPh. Sementara itu untuk tahun 2006 dan 2007, digunakan angka target penerimaan PPh yang ditetapkan dalam APBN 2006 dan APBN 2007. Hasil penghitungan ITCR disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5 menunjukkan peningkatan ITCR selama kurun waktu 2002 hingga 2005 dengan rata-rata ITCR sebesar 60 persen. Adanya sedikit penurunan angka ITCR pada tahun 2003 terjadi karena peningkatan angka realisasi lebih tinggi dari peningkatan angka potensi. Sementara itu pada dua tahun terakhir angka ITCR meningkat cukup besar menjadi 64,4 persen pada tahun 2006 dan 67,7 persen pada tahun 2007. Kenaikan angka ITCR tersebut terjadi karena peningkatan yang cukup besar pada angka target peneri-

Tabel 5.
***Income Tax Coverage Ratio* (ITCR) Tahun 2002-2007**

| Tahun | Potensi Penerimaan PPh ¹⁾ (triliun rp) | Penerimaan PPh dalam APBN ²⁾ (triliun rp) | <i>Income Tax Coverage Ratio</i> (%) |
|-------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 2002 | 170,1 | 101,8 | 59,8 |
| 2003 | 192,9 | 115,0 | 59,6 |
| 2004 | 221,4 | 135,9 | 61,4 |
| 2005 | 284,5 | 175,9 | 61,8 |
| 2006 | 331,9 | 213,7 | 64,4 |
| 2007 | 386,7 | 261,7 | 67,7 |

Keterangan: 1) hasil penghitungan oleh penelitian ini

2) tahun 2002-2005 adalah angka realisasi APBN, tahun 2006-2007 adalah angka target APBN

Sumber: Hasil pengolahan data, dan Nota Keuangan dan APBN, Departemen Keuangan

maan PPh dalam APBN 2006 dan APBN 2007 yang dibuat Pemerintah dengan alasan antara lain (i) mulai berlakunya amandemen UU Pajak Penghasilan, (ii) keberhasilan upaya ekstensifikasi dan intensifikasi, dan (iii) mulai membaiknya kondisi makroekonomi Indonesia.

Dengan ITCR yang berada pada kisaran angka 60 persen hingga 67 persen, masih terdapat potensi penerimaan PPh yang belum tergalai sebagai realisasi pada tahun tersebut. Oleh karena itu masih diperlukan upaya yang lebih optimal oleh DJP, selaku unit yang bertanggung jawab dalam pencapaian target penerimaan pajak dalam APBN, untuk menjadikan potensi tersebut menjadi realisasi penerimaan PPh.

Meningkatnya penerimaan PPh akan meningkatkan penerimaan perpajakan, yang notabene juga menjadi penerimaan negara, sehingga dapat menurunkan defisit anggaran dan mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri. Apabila besaran selisih antara potensi dan target APBN bisa direalisasikan sebesar 10 persen, maka nilai tersebut akan menjadi tambahan penerimaan negara sekaligus mengurangi defisit anggaran hingga mencapai angka di bawah 1 persen. Dengan tambah-

an sebesar 10 persen tersebut pada tahun 2006, defisit anggaran dapat menjadi hanya 0,9 persen dan pada tahun 2007 berkurang menjadi sekitar 0,8 persen.

Perbandingan Hasil Penghitungan Angka Potensi PPh dengan Angka Target PPh dalam APBN

Target penerimaan PPh dalam APBN merupakan gabungan dari angka *baseline* (dari hasil penghitungan) dan *policy measures* (dampak dari adanya perubahan kebijakan). Tabel 6 menyajikan angka potensi penerimaan PPh yang dihitung dengan menggunakan metode alternatif yang dikembangkan dalam penelitian ini dan angka target penerimaan PPh yang ditetapkan dalam APBN.

Tabel 6 menunjukkan bahwa masih terdapat sekitar 40 persen potensi PPh yang belum dijadikan *baseline* dalam APBN. Angka *baseline* penerimaan PPh tahun 2004 hingga 2007 selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2004 angka *baseline* penerimaan PPh mencapai Rp130,8 triliun dan terus meningkat menjadi Rp249,5 triliun pada tahun 2007. Peningkatan yang cukup besar tersebut disebabkan oleh membaiknya indikator makroekonomi yaitu pertumbuhan ekonomi yang mencapai 6,3 persen, inflasi yang cukup ren-

Tabel 6
Perbandingan Angka Potensi Penerimaan PPh dengan Angka Target APBN

| Tahun | Target PPh (<i>Baseline</i>) (triliun rp) | Potensi PPh (triliun rp) | Selisih (potensi – <i>baseline</i>) (triliun rp) |
|-------|------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------|
| 2004 | 130,8 | 221,4 | 90,6 |
| 2005 | 173,2 | 284,5 | 111,3 |
| 2006 | 198,8 | 331,9 | 133,1 |
| 2007 | 249,5 | 386,7 | 137,2 |

Sumber: Nugraha (2006) dan hasil penghitungan

dah yaitu 6,5 persen, dan nilai tukar rupiah yang cukup stabil sebesar Rp9.300,- per US\$.

Di samping angka *baseline*, penentuan target penerimaan PPh juga ditentukan oleh dampak dari berbagai kebijakan atau *policy measures* yang besarnya mencapai sekitar 5-7 persen dari angka *baseline*. Bila angka *baseline* tersebut ditambahkan dengan *policy measures*, nilai totalnya masih lebih kecil dari angka potensi yang dihitung oleh penelitian ini sebelum ditambahkan dengan angka *policy measures*. Dengan hasil ini terlihat bahwa penghitungan potensi penerimaan PPh yang dilakukan dalam studi ini menghasilkan angka penerimaan PPh yang lebih besar bila dibandingkan dengan angka target penerimaan PPh yang selama ini digunakan dalam APBN.

PENUTUP

Kesimpulan

Metode penghitungan potensi penerimaan PPh yang dikembangkan dalam penelitian ini mempunyai beberapa kelebihan dibandingkan metode yang selama ini digunakan dalam menentukan angka target penerimaan pajak dalam APBN. Kelebihan tersebut yaitu metode ini mampu menyajikan (i) nilai obyek pajak PPh, (ii) nilai *tax base* PPh tiap lapisan tarif, (iii) nilai potensi penerimaan PPh tiap lapisan tarif, dan (iv) secara bertahap akan meminimalkan angka defisit anggaran. Di pihak lain, metode yang selama ini digunakan untuk penetapan angka target penerimaan PPh tidak dapat menyajikan nilai obyek pajak PPh dan *tax base* PPh tiap lapisan tarif, serta tidak mampu menghilangkan angka defisit anggaran karena ma-

sih menggunakan data historis penerimaan PPh.

Angka potensi penerimaan PPh pada tahun 2007 yang diperoleh dari hasil penelitian ini mencapai Rp386,8 triliun dan mengalami peningkatan bila dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Angka potensi PPh ini rata-rata lebih tinggi sekitar 60 persen dari angka *baseline* yang dihitung dengan menggunakan metode penghitungan yang selama ini digunakan dalam APBN.

Dari penghitungan angka ITCR yang didasarkan pada angka potensi PPh diketahui bahwa masih terdapat sekitar 35 persen di tahun 2006 dan 32 persen di tahun 2007 potensi penerimaan PPh yang masih dapat digali dari wajib pajak. Apabila diasumsikan 10 persen dari selisih tersebut mampu direalisasikan menjadi penerimaan negara, maka defisit anggaran akan berkurang hingga mencapai angka di bawah 1 persen yaitu sebesar 0,9 persen pada tahun 2006 dan 0,8 persen pada tahun 2007.

Peningkatan ITCR dari tahun ke tahun menunjukkan adanya peningkatan realisasi atau target penerimaan PPh dalam APBN yang lebih besar dari peningkatan angka potensi PPh seiring dengan membaiknya kondisi perekonomian dan dilakukannya upaya ekstensifikasi serta intensifikasi pajak.

Saran

Upaya-upaya peningkatan penerimaan negara dari pajak dapat dilakukan dengan cara memperluas wajib pajak melalui kerja sama dengan instansi-instansi lain yaitu PT, PLN, PT, Telkom, Pelabuhan dan Departemen Perindustrian. Kerja sama tersebut diperlukan untuk memper-

oleh informasi lengkap pelanggan instansi tersebut berupa identitas pelanggan, penghasilan, dan kepemilikan NPWP pelanggan, dan kerja sama dalam ijin untuk menyertakan kewajiban membayar PPh pada saat membayar tagihan listrik, telepon, dan saat melakukan usaha atau ekspor. Informasi tersebut akan menjadi *database* bagi DJP.

Untuk keperluan penelitian mendatang, diperlukan kerja sama dengan

Badan Pusat Statistik dalam penyediaan data tahunan penghasilan OP yang lebih akurat dan mutakhir, serta data laba usaha dan pendapatan non operasional dari semua perusahaan di Indonesia. Diharapkan akan ada penelitian lanjutan yang lebih komprehensif yang bertujuan menghitung potensi penerimaan PPh tiap daerah (provinsi, kota dan kabupaten) untuk mengetahui potensi penerimaan daerah terkait dengan dana bagi hasil.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Analisa Fiskal & JICA (2002), "Bunga Rampai Kebijakan Fiskal", Jakarta.
- BPPK (2004), "Dasar-dasar Keuangan Publik", Lembaga Pengkajian Keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan, Jakarta.
- Case dan Fair (2002), *Prinsip-prinsip Ekonomi Mikro*, Terjemahan, Penerbit Ikrar Mandiri Abadi, Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2000), *Nota Keuangan dan APBN Tahun 2000*, Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2001), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2001", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2002), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2002", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2003), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2003", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2004), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2004", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2005), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2005", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2006), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2006", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Departemen Keuangan R.I. (2007), "Nota Keuangan dan APBN Tahun 2007", Departemen Keuangan R.I., Jakarta.
- Dornbusch, Rudiger dan Fisher (1989), *Makroekonomi*, Edisi terjemahan Bahasa Indonesia, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Judisseno, Rimsky K (2004), *Perpajakan*, Edisi Revisi, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Mankiw, N. Gregory (2003), *Pengantar Ekonomi*, Edisi Kedua, Jilid 2, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Nugraha, Kunta (2006), "Pajak Penghasilan, Metode Estimasi dan Pene-tapan target", Bahan Diskusi Intern, Bappeki, Departemen Keuangan, Jakarta.

Peraturan Menteri Keuangan R.I Nomor 137/PMK.03/2005 tentang Penye-suaian Besarnya Penghasilan Tidak Kena Pajak.

Peraturan Menteri Keuangan R.I Nomor 564/KMK.03/2004 tentang Penye-suaian Besarnya Penghasilan Tidak Kena Pajak.

Simanjuntak, Robert A. (2003), "Berbagai Isu Penerimaan Pajak Negara di Masa Transisi", Bahan Mata Kuliah Ke-uangan Publik, MPKP FEUI, Depok.

Soewito (2003) "Bahan Ajar Pajak Peng-hasilan Pada Diklat Teknis Substantif Dasar Pajak II", Pusdiklat Pajak, Departemen Keuangan R.I., Jakarta.

Tjahjono, Achmad dan Muhammad Fakhri Husein (2005), *Perpajakan*, Edisi Ketiga, Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, Jakarta.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan.



**PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA**