

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional sudah pasti membutuhkan dana yang sangat besar agar tercipta kemakmuran rakyat yang adil dan merata. Dana untuk keperluan tersebut, diantaranya bersumber dari penerimaan pajak yang tentunya setiap tahun selalu dituntut untuk terus meningkat. Berdasarkan Edaran Direktorat Jenderal Pajak pada Formulir Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) yang disampaikan kepada Wajib Pajak, diketahui bahwa tahun 2008 rencana penerimaan pajak termasuk Pajak Penghasilan Minyak dan Gas yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak sebesar Rp 534,53 triliun yaitu sebesar 59,72% dari total penerimaan negara yang tercantum dalam APBN 2008. Pada tahun 2007 rencana penerimaan pajak hanya sebesar Rp 426,22 triliun, hal ini mencerminkan bahwa target penerimaan pajak tahun 2008 meningkat sebesar 25.41%, sedangkan target penerimaan pajak tahun 2009 dalam APBN sebesar Rp 984,786 triliun. Rencana penerimaan yang besar tersebut sudah pasti menuntut kerja keras, khususnya aparatur pajak serta didukung oleh kesadaran dan kepedulian masyarakat Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Bagi negara-negara berkembang, pajak merupakan satu-satunya sumber keuangan pembangunan yang bisa diharapkan berkelanjutan (Alex Cobham, 2005).

Peranan penerimaan pajak terhadap pendapatan negara saat ini sangat dominan, hal tersebut terjadi karena pajak merupakan sumber yang pasti dalam memberikan kontribusi dana kepada negara yang merupakan sumber yang pasti dalam memberikan kontribusi dana kepada negara yang merupakan cerminan dan kegotongroyongan masyarakat dalam pembiayaan negara yang diatur oleh perundang-undangan . Tabel 1 menunjukkan data peranan pajak terhadap pendapatan negara dari tahun 2001 sampai dengan 2008 yang terus mengalami peningkatan, yang dikutip dari Majalah Berita Pajak Vol.XLI. No. 1632 hal. 29, sebagai berikut :

Tabel 1.1
Peranan Pajak Terhadap Pendapatan Negara
APBN Tahun 2001 sampai dengan 2008

Tahun	Peranan Penerimaan Pajak	Peran Penerimaan Bukan Pajak	Peran Penerimaan Migas	Total APBN (Milyar Rupiah)
2001	61,61%	1,59%	27,31%	299.851
2002	70,38%	1,29%	21,05%	304.182
2003	75,60%	6,73%	17,67%	336.156
2004	69,15%	8,96%	21,71%	403.770
2005	65,17%	7,80%	25,65%	540.126
2006	64,49%	10,63%	24,24%	659.115
2007	71,89%	13,04%	15,25%	694.088
2008	68,07%	11,16%	20,44%	895.000

Sumber : Departemen Keuangan

Dalam APBN Tahun 2009, penerimaan dari sektor pajak masih menjadi tulang punggung penerimaan nasional. Penerimaan negara tahun 2009 direncanakan terdiri dari penerimaan pajak sebesar 66,6%, penerimaan migas 24,8% penerimaan bukan pajak 8,5% dan penerimaan hibah 0,08%. Hal tersebut menggambarkan bahwa betapa pajak memegang peranan yang sangat penting dalam menghimpun dana untuk membiayai negara.

Ada beberapa jenis pajak yang berlaku saat ini dalam administrasi perpajakan di Indonesia yang dikelola oleh pemerintahan pusat seperti, Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pajak Penghasilan terdiri dari beberapa jenis pajak penghasilan berupa Pajak Penghasilan Badan (PPh Badan Pasal 25/29), Pajak Penghasilan Orang Pribadi (PPh OP Pasal 25/29), Pajak Penghasilan Pasal 15, Pajak Penghasilan Pasal 21, Pajak Penghasilan 22, Pajak Penghasilan 23, serta Pajak Penghasilan Final {PPh Pasal 4 ayat (2)}.

Salah satu wujud untuk mengamankan penerimaan negara yang semakin meningkat, yakni mewujudkan sistem perpajakan yang netral, sederhana, stabil, lebih memberikan keadilan dan lebih dapat menciptakan kepastian hukum serta transparansi, maka Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan Undang-undang

Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Penjelasan umum atas Undang-undang No. 36 Tahun 2008 tentang perubahan keempat atas Undang-undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, Undang-undang Pajak Penghasilan dilandasi dengan falsafah Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang di dalamnya tertuang ketentuan-ketentuan yang menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan dan merupakan sarana peran serta rakyat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Dengan pesatnya perkembangan sosial ekonomi sebagai hasil pembangunan nasional dan globalisasi serta reformasi diberbagai bidang, pemerintah melakukan perubahan undang-undang tersebut guna meningkatkan fungsi dan peranannya dalam rangka mendukung kebijakan pembangunan nasional, khususnya di bidang ekonomi.

Adapun arah dan tujuan dari penyempurnaan Undang-undang Pajak Penghasilan adalah lebih meningkatkan keadilan pengenaan pajak, lebih memberikan kemudahan kepada Wajib Pajak, dan menunjang kebijakan pemerintah dalam rangka meningkatkan investasi langsung di Indonesia melalui penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri di bidang-bidang usaha tertentu dan daerah-daerah tertentu yang mendapat prioritas. Pokok perubahan Undang-undang Pajak Penghasilan adalah dalam rangka meningkatkan keadilan pengenaan pajak maka dilakukan perluasan subjek dan objek pajak dalam hal-hal tertentu dan pembatasan pengecualian atau pembebasan pajak dalam hal lainnya. Struktur tarif pajak yang berlaku diubah dan dibedakan antara Wajib Pajak Orang Pribadi dan Wajib Pajak Badan dalam rangka memberikan beban pajak yang lebih proporsional bagi masing-masing golongan Wajib Pajak dan mempertahankan tingkat daya saing dengan negara-negara tetangga di kawasan ASEAN. Disamping itu, pokok-pokok perubahan Undang-undang Pajak Penghasilan juga dalam rangka memberikan kemudahan kepada Wajib Pajak, dengan tetap dipertahankannya *sistem self assessment* yang tentunya secara terus menerus diperbaiki dari kelemahan-kelemahannya.

Pelaksanaan sistem *self assessment* diatur dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 (Undang-undang KUP). Besarnya pajak yang terutang yang diberitahukan oleh Wajib Pajak dalam Surat Pemberitahuan (SPT) sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang KUP, akan menjadi pasti (rampung) apabila dalam jangka waktu lima tahun sesudah saat terutangnya pajak atau berakhirnya Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak, tidak diterbitkan Surat Ketetapan Pajak sesuai dengan Pasal 13 ayat (4) Undang-undang KUP.

Sejalan dengan berlakunya sistem *self assessment* dalam perpajakan Indonesia, peranan dan kejujuran Wajib Pajak semakin mutlak diperlukan. *Self assessment* berasal dari kata *self* yang artinya sendiri, dan *to assess* yang artinya menilai, menghitung, atau menaksir. Apabila disatukan maka pengertian *self assessment* adalah menghitung atau menilai sendiri pajak yang terutang. Dengan demikian Wajib Pajak sendirilah yang menghitung dan menilai pemenuhan kewajiban perpajakannya. Sistem *self assessment* adalah suatu system perpajakan yang memberi kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk memenuhi dan melaksanakan sendiri kewajiban dan hak perpajakannya. Dengan sistem ini, Wajib Pajak diharapkan dapat melaksanakan seluruh kewajiban perpajakannya dan melaporkannya dengan baik dan benar pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) di tempat Wajib Pajak terdaftar.

Seiring dengan berjalannya sistem *self assessment* tersebut, tidak seluruhnya Wajib Pajak melaksanakan kewajibannya dengan baik dan benar. Hal tersebut tercermin dari beberapa hasil pemeriksaan pajak oleh Kantor Pelayanan Pajak, dimana Surat Pemberitahuan (SPT) yang dilaporkan oleh Wajib Pajak masih belum mencerminkan keadaan yang sebenarnya (terdapat koreksi), sehingga dari kenyataan tersebut dapat diketahui bahwa pajak yang dilaporkan dalam SPT tersebut lebih kecil dari yang seharusnya, sehingga terdapat pajak yang terutang masih harus dibayar. Pada realita yang ada, tidak seluruh SPT Wajib Pajak dapat dilakukan pemeriksaan oleh KPP, mengingat terbatasnya sumber daya manusia yakni fungsional Pemeriksa

Pajak. Dari fakta dan kenyataan yang ada, bahwa SPT yang belum atau tidak sama sekali diperiksa mungkin saja masih banyak terdapat potensi pajak yang belum dilaporkan dengan baik dan benar oleh Wajib Pajak, yang seharusnya dapat menambah jumlah penerimaan negara lebih banyak lagi.

Demikian juga dari hasil pelaksanaan kebijakan *sunset policy*, terdapat banyaknya Wajib Pajak yang memanfaatkan *sunset policy* untuk menghitung ulang pajak terutang yang seharusnya dibayar (SPT Pembetulan) atau sama sekali belum dibayar dan dilaporkan, hal ini mencerminkan bahwa Wajib Pajak belum sepenuhnya melakukan *self assessment* secara baik dan benar. Penerimaan dari SPT (Surat Pemberitahuan Tahunan) PPh kurang bayar yang disampaikan dalam rangka *sunset policy* sepanjang tahun 2008 sampai 28 Februari 2009 mencapai sebesar Rp 7,46 triliun. Hal ini disampaikan oleh Menteri Keuangan sekaligus Menteri Koordinator Perekonomian Sri Mulyani dalam pendapat terakhirnya di Rapat Paripurna DPR, Gedung DPR, Senayan, Jakarta Selasa tanggal 3 Maret 2009. Seandainya tidak ada kebijakan *sunset policy*, dan Wajib Pajak tersebut tidak pernah diperiksa oleh Kantor Pelayanan Pajak sampai dengan daluwarsa penetapannya, maka sudah tentu terdapat potensi pajak yang jumlahnya sangat besar, hilang sia-sia dan tidak masuk dalam penerimaan negara.

Tabel 1.2
Hasil Kebijakan *Sunset Policy*

No.	Uraian	s.d. 31 Des 2008	Jan s.d. Feb 2009	Total
1.	Penambahan NPWP	3.545.000	2.090.100	5.635.100
2.	Pembetulan SPT Tahunan	556.194	248.620	804.814
3.	Pembayaran PPh	Rp. 5,56 triliun	Rp. 1,9 triliun	Rp 7,46 triliun

Sumber : Direktorat Jenderal Pajak

Dari uraian dan data tersebut di atas, dapat kita lihat bahwa sistem *self assessment* dalam sistem perpajakan kita, masih sangat memungkinkan terjadi hilangnya potensi penerimaan pajak. Jika sekiranya kebijakan *sunset policy* tidak pernah ada dan tidak pernah diperiksa sampai dengan daluwarsa penetapannya, maka penerimaan sebesar Rp 7,46 tersebut hilang begitu saja. Bila sistem pemungutan pajak menggunakan sistem *official assessment*, sudah tentu memerlukan biaya yang

lebih mahal, mengingat jumlah Wajib Pajak yang terus bertambah dan semakin kompleks, serta sumber daya manusia di Direktorat Jenderal Pajak yang tidak memadai. Disamping itu pula sistem *official assessment* tersebut tidak mencerminkan prinsip pemungutan pajak yang baik diantaranya “*efficiency*” (Adam Smith, 1776) atau “*economiy*” (Seligman, 1939), dimana pinsip pemungutan pajak tersebut menekankan agar biaya-biaya untuk memungut pajak harus lebih rendah dari pajak yang dipungut.

Pajak Penghasilan Badan dan Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebagai salah satu jenis pajak yang memberikan andil dan peranan dalam penerimaan negara, menganut sistem pemungutan *self assessment*. Sudah dikemukakan sebelumnya bahwa sistem *self assessment* tersebut masih memungkinkan terjadinya *potensial lost*, dalam bahasan ini khususnya *potensial lost* yang terjadi dalam PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi. Sementara sebagai salah satu jenis pajak yang cukup besar dalam memberikan sumbangan/peran dalam penerimaan negara, penerimaan pajak dari PPh Badan dan PPh Orang Pribadi sudah tentu diharapkan meningkat setiap tahunnya. Berikut adalah gambaran penerimaan PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

Tabel 1.3
Penerimaan PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi
(dalam jutaan rupiah)

No.	Tahun	PPh 25/29 Badan	PPh 25/29 Orang Pribadi
1.	2005	85.006,76	7.358,78
2.	2006	96.638,88	9.581,00
3.	2007	82.788,56	8.635,61
4.	2008	79.242,26	17.021,48

Sumber : Penerimaan Pajak KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

Sebagai salah satu sumber penerimaan, sudah selayaknya PPh Badan dan PPh Orang Pribadi peranannya harus meningkat setiap tahunnya. Hal tersebut tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi fiskus, khususnya pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua. PPh Badan dan PPh Orang pribadi yang menganut sistem *self assessment*, dimana sistem tersebut sudah diuraikan pada paragraf sebelumnya,

bahwa masih memungkinkan terjadinya *potensial lost*, maka peranan PPh Badan dan PPh Orang Pribadi selama ini, sudah seharusnya masih dapat ditingkatkan lagi, dengan meminimalisir atau bahkan meniadakan sama sekali kesalahan Wajib Pajak dalam melaporkan pajaknya, guna menghindari potensi penerimaan yang hilang sia-sia. Untuk itu diperlukan suatu upaya pengamanan penerimaan PPh Badan dan PPh Orang Pribadi dari kemungkinan hilangnya potensi tersebut.

1.2. Pokok Permasalahan

Dari uraian latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas maka dibuat suatu pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah peranan PPh Pasal 25/29 dalam penerimaan pada KPP Pratama Jakarta Gambir Dua?
- b. Apakah sistem pemungutan PPh Pasal 25/29 masih memungkinkan hilangnya potensi penerimaan ? khususnya pada KPP Pratama Jakarta Gambir Dua
- c. Bagaimanakah upaya pengamanan terhadap penerimaan PPh Pasal 25/29 dari kemungkinan terjadinya potensi yang hilang tersebut ?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis peranan PPh Pasal 25/29 dalam penerimaan pada KPP Pratama Jakarta Gambir Dua
- b. Untuk menganalisis sistem pemungutan PPh Pasal 25/29 yang berlaku, sehingga dapat menimbulkan hilangnya potensi penerimaan, khususnya pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua
- c. Merekomendasikan upaya yang harus dilakukan untuk mengamankan penerimaan PPh Pasal 25/29, dari kemungkinan hilangnya potensi penerimaan yang sia-sia.

1.4. Signifikansi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik bagi kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis, dengan uraian sebagai berikut :

1.4.1. Signifikansi Akademis

Bagi kepentingan akademis, penelitian ini diharapkan dapat, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang Pajak Penghasilan, khususnya PPh Pasal 25 dan Pasal 29, *self assessment* serta melengkapi penelitian yang sudah ada mengenai Pajak Penghasilan.

1.4.2. Signifikansi Praktis

Bagi kepentingan praktis, diharapkan dapat memberikan masukan kepada Direktorat Jenderal Pajak guna lebih memanfaatkan dan menggali potensi yang bersumber dari Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) yang telah dilaporkan oleh Wajib Pajak, fokus pada fungsi pembinaan, penelitian dan pengawasan guna memenuhi pencapaian target penerimaan pajak.

1.5. Batasan Penelitian

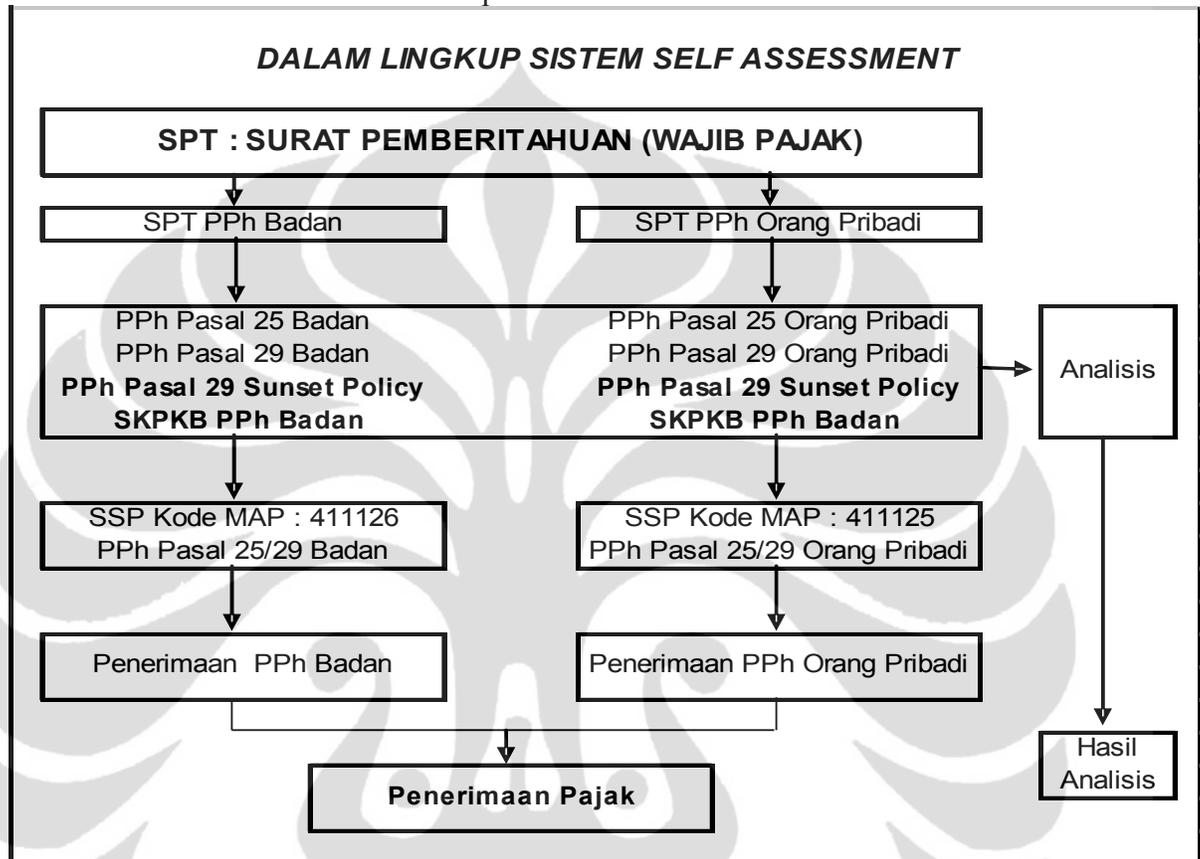
Penelitian ini dibatasi pada PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi, karena berkaitan langsung dengan salah satu data penelitian, yaitu data SPT yang dilaporkan Wajib Pajak dalam rangka pelaksanaan kebijakan *sunset policy*. Menurut hemat penulis data dari SPT *sunset policy*, cukup menggambarkan suatu fenomena bahwa SPT yang dilaporkan Wajib Pajak belum mencerminkan keadaan yang sebenarnya. SPT yang dilaporkan Wajib Pajak dalam rangka kebijakan *sunset policy*, cukup mempengaruhi penerimaan PPh Pasal 25/29 baik SPT PPh Badan maupun SPT PPh Orang Pribadi. Pastinya, penerimaan pajak dari kebijakan *sunset policy* mempengaruhi peran PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi terhadap penerimaan pajak. Penelitian ini tidak meneliti dari sisi Wajib Pajaknya, artinya tidak meneliti dan mencari sebab mengapa Wajib Pajak melaporkan SPT, akan tetapi isinya belum mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Penelitian ini ingin menunjukkan fakta

bahwa pemeriksaan pajak dengan produk SKPKB dan kebijakan *sunset policy* mempengaruhi penerimaan dan peran PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi, sehingga perlu kiranya meminimalisir bahkan meniadakan sama sekali kesalahan Wajib Pajak melalui pengawasan dan pembinaan oleh fiskus. Bila hal tersebut dibiarkan tanpa ada perhatian khusus dari fiskus, maka sangat disayangkan apabila potensi penerimaan hilang percuma, mengingat adanya daluwarsa penetapan.

Penelitian ini pertama-tama menganalisis bagaimana peran PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi terhadap penerimaan, setelah mengetahui seberapa besar perannya, maka menganalisis data yang dapat meningkatkan perannya. Merujuk pada model analisis/operasional penelitian, maka dapat diketahui bahwa SKPKB dan *sunset policy* dapat meningkatkan peran PPh Pasal 25/29 Badan dan Orang Pribadi. *Sunset policy* sendiri merupakan SPT Wajib Pajak yang dibetulkan sendiri oleh Wajib Pajak, sehingga terdapat penambahan PPh Pasal 29. Dari analisis tersebut berlanjut pada pencarian usaha-usaha yang dapat meminimalisir bahkan jika mungkin menghilangkan sama sekali kesalahan yang dilakukan Wajib Pajak yang berakibat pada hilangnya potensi penerimaan, dengan fokus, usaha-usaha yang dilakukan oleh fiskus sesuai dengan fungsinya. Hal tersebut dilakukan pada objek penelitian di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua. Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir Dua merupakan Kantor Pelayanan Pajak Pratama terbesar dari sisi target dan penerimaan di wilayah kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Pusat.

1.6. Model Operasional Penelitian

Gambar 1.1
Model Operasional Penelitian



Sumber : Diolah sendiri oleh penulis