

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pesatnya perkembangan sosial ekonomi, teknologi dan informasi telah mengubah aspek perilaku bisnis dan perekonomian suatu negara, terlebih dalam era globalisasi perdagangan bebas adalah kebebasan dan keleluasaan lalu lintas barang, jasa dan informasi antara negara. Kenaikan frekuensi transaksi bisnis dan keuangan melalui pasar internasional akan mengalami peningkatan pada semua negara. Dalam hal ini juga, Indonesia cepat atau lambat akan menghadapi globalisasi ekonomi dan perdagangan Internasional serta harus mempersiapkan diri lebih dini agar bisa mengikuti kecenderungan tersebut dan mengambil kesempatan yang akan timbul dari perubahan ekonomi internasional (Liberti, 2007).

Sejalan perkembangan perekonomian yang semakin maju diimbangi dengan era globalisasi yang dilakukan secara bertahap, maka diharapkan dari aspek penerimaan pajak negara dapat meningkat pula. Fungsi dan peran pajak akan semakin penting dan strategis, dimana sekarang ini diperlukan sumber dana besar untuk terus menunjang pembangunan negara dengan ditunjang oleh kebijakan ekonomi mikro dan makro secara menyeluruh, termasuk kebijakan bidang perpajakan di dalamnya.

Pajak merupakan fenomena umum sebagai penerimaan negara yang berlaku di berbagai negara. Hampir di semua negara melaksanakan pengenaan

pajak kepada warga negaranya. Setiap negara membuat ketentuan dan peraturan dalam mengenakan dan memungut pajak di negaranya, yang pada umumnya mengacu pada prinsip-prinsip atau kaidah-kaidah perpajakan. Seperti aspek keadilan yang diterapkan dalam pengenaan pajak, adanya rasa nyaman bagi pembayar pajak, besaran atau jumlah pajak yang proposional dan efisien (Liberti:2007).

Demikian halnya di Indonesia, negara melaksanakan pemungutan pajak pada warga negara berdasarkan Undang-Undang yang berlaku. Bagi Indonesia penerimaan pajak sangat besar peranannya dalam mengamankan anggaran Negara dalam APBN setiap tahun, yang pada akhirnya akan digunakan sebagai sumber dana bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Sejalan dengan Misi Direktorat Jenderal Pajak adalah misi fiskal yaitu menghimpun penerimaan pajak berdasarkan Undang-Undang Perpajakan yang mampu menunjang kemandirian pembiayaan pemerintah dan dilaksanakan secara efisien dan efektif (Suryadi, 2006).

Sebagian misi ini telah tercapai dimana pajak merupakan sumber utama APBN yang digunakan untuk memenuhi belanja pengeluaran Negara, baik pengeluaran yang bersifat rutin maupun pengeluaran pembangunan. Menurut Nasucha (2003) kondisi keuangan negara tidak dapat mengandalkan penerimaan dari minyak dan gas bumi, karena sifatnya yang tidak dapat diperbaharui, tetapi lebih berupaya untuk menjadikan pajak sebagai primadona penerimaan negara. Sehingga disini pajak merupakan benar-benar memiliki peranan yang sangat penting dalam hal mencari sumber penerimaan Negara. Menurut Brondolo, et al.

(2008) struktur penerimaan negara sudah bergeser dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, yaitu dahulu sumber penerimaan negara lebih besar dari penerimaan migas, tetapi sekarang sumber penerimaan negara lebih menekankan dari sektor non migas terutama penerimaan pajak lebih memegang peranan penting.

Berdasarkan tiga pendapat diatas, maka jelas bahwa pajak merupakan sumber penerimaan negara yang cukup besar jumlahnya dibanding dengan penerimaan bukan pajak lainnya, sehingga pajak memiliki peranan yang cukup besar dalam menunjang pembangunan negara. Hal ini terbukti seperti diilustrasikan pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1
Penerimaan Pajak dan Total Penerimaan Dalam Negeri
Periode 2006 - 2010
(dalam milyar rupiah)

Tahun	Penerimaan Pajak	Total Penerimaan Dalam Negeri	%
2006	409.203,0	636.153,2	64,32
2007	490.988,6	706.108,3	69,53
2008	658.700,8	979.305,4	67,26
2009	725.843,0	984.786,5	73,70
2010	729.165,2	910.054,3	80,12
Rata rata			70,86

Sumber : APBN 2006-2010

Berdasarkan data di atas, hal tersebut mencerminkan bahwa selama 5 tahun periode penerimaan pajak tahun 2006 – 2010, pajak merupakan pemberi kontribusi terbesar dibanding dengan penerimaan negara lainnya. Meskipun

penerimaan pajak dalam periode tersebut memberikan kontribusi tersebut cukup berfluktuatif, namun secara keseluruhan tetap memberikan kontribusi besar bagi penerimaan negara. Selama periode tersebut, kontribusi penerimaan pajak dapat dilihat tingkat penerimaan pajak terendah adalah tahun 2006 dengan tingkat pencapaian penerimaan pajak sebesar 64,32%, sedangkan tahun 2010 merupakan penerimaan pajak tertinggi pada periode tersebut sebesar 80,12%. Sejalan dengan penerimaan pajak yang meningkat selama 2006-2010, maka penerimaan dalam negeri yang bersumber dari pajak dirata-ratakan mencapai 70.86 %. Kontribusi penerimaan pajak yang cukup besar dalam struktur APBN, memberikan sumber dana bagi pemerintah sehingga pembangunan dapat berjalan baik sesuai dengan rencana dan program yang dilakukan oleh setiap unit pemerintahan.

Penerimaan pajak yang cukup besar selayaknya diimbangi dengan *tax ratio* yang tinggi dalam suatu negara. *Tax ratio* yaitu perbandingan penerimaan pajak di Indonesia dibandingkan dengan Produk Domestik Bruto (PDB). Dimana Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara tinggi, maka penerimaan pajak akan tinggi pula. Namun pada kenyataannya yang terjadi di Indonesia, penerimaan pajak menunjukkan nilai yang besar dari penerimaan lainnya akan tetapi *tax ratio* yang diperoleh menunjukkan nilai masih rendah dibanding negara tetangga yang berada di wilayah Asia Tenggara.

Rendahnya *tax ratio* Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara Asia yang dinyatakan lebih tinggi. *Tax ratio* Indonesia menurut data yang ada yaitu sebesar 13,3 % dari PDB dan ini masih terbilang rendah dibandingkan *tax ratio* dengan Malaysia, Singapura, Thailand dan Cina. Data Pokok APBN-P 2008 dan

APBN 2009 menyatakan bahwa *tax ratio* Indonesia pada tahun 2009 sebesar 13,6 %. Selanjutnya menurut Menteri Keuangan Republik Indonesia, yang dikutip dari www.akuntanonline.com tanggal 7 September 2011, Agus Martowardojo menyatakan target *tax ratio* Indonesia tahun 2012 sebesar 12,6% dengan target penerimaan perpajakan pada tahun 2012 yang akan mengalami peningkatan sebesar Rp 140,7 triliun, hal ini dikarenakan *tax ratio* Indonesia hanya mencakup penerimaan perpajakan pusat, tanpa perhitungan penerimaan dari pajak daerah dan penerimaan sumber daya alam sebagaimana yang diterapkan dinegara negara lain, sehingga besaran *tax ratio* Indonesia lebih rendah dibandingkan negara lain. Dan *tax ratio* yang diperoleh secara nyata tahun 2010 sebesar 11.4 %.

Tabel 1.2
Perbandingan *Tax Ratio* Beberapa Negara Asia

No	Negara	<i>Tax Ratio</i>
1	Jepang	27.4 %
2	China	17.0 %
3	Malaysia	15.3 %
4	Thailand	15.2 %
5	Filipina	14.1 %
6	Indonesia	13.3 %
7	Singapore	14.3 %

Sumber : Asian Development Bank, 2010.

Penerimaan pajak di Indonesia masih rendah dibanding dengan PDB, berarti masih terdapat potensi pajak yang dapat digali dari masyarakat berdasarkan angka PDB yang dimiliki Indonesia saat ini. Penerimaan negara

yang dilakukan saat ini meskipun paling besar bersumber dari penerimaan pajak, namun ternyata belum dilaksanakan dengan optimal, hal tersebut terbukti dengan *tax ratio* Indonesia yang masih rendah.

Dilain hal pemerintah memiliki target untuk pencapaian penerimaan pajak, Tiga pendekatan yang digunakan dalam perencanaan penerimaan pajak yaitu makro, mikro dan *incremental* (Jenkins, 2006). Di Indonesia pendekatan *incremental* digunakan untuk menetapkan target penerimaan pajak, dimana target penerimaan pajak dapat yang ditetapkan pemerintah dapat dilakukan sesuai dengan potensi dari daerah atau wilayah tersebut, yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak berdasarkan pencapaian penerimaan pajak sebelumnya yang selanjutnya dilakukan penyesuaian dengan mengacu pada faktor ekonomi, inflasi, suku bunga, nilai tukar, dan harga dan produksi migas serta potensial *gains/loss* penerimaan pajak pada tahun yang bersangkutan.

Namun adakalanya target penerimaan pajak tersebut tidak mencerminkan nilai potensi yang sesungguhnya. Potensi pajak dapat dilihat dari jumlah wajib pajak, banyaknya NPWP, sektor usaha dan Produk Domestik Bruto (PDB) dalam suatu wilayah. Sehingga penetapan target pajak dapat dinyatakan terlalu rendah dibanding dengan potensi penerimaan pajak, hal ini ditunjukkan suatu saat target atau rencana tersebut dapat tercapai dengan baik, tetapi suatu waktu jauh dari apa yang diharapkan. Hal ini dapat disebabkan, karena masih banyaknya potensi pajak yang dapat digali tanpa harus menambah beban masyarakat, kinerja aparat perpajakan yang belum maksimal memunculkan beberapa indikator yang menyebabkan pemasukan kepada negara dari penerimaan pajak masih relatif

rendah dari potensi pajak yang ada. Indikator itu adalah rendahnya citra aparat pajak, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem dan administrasi perpajakan dan keterbatasan akses terhadap data.

Tabel 1.3
Pencapaian Target Penerimaan Pajak
Periode 2006 – 2010
(dalam milyar rupiah)

Tahun	Rencana	Realisasi	Pencapaian Target (%)
2006	425.053	409.203	96,23
2007	509.462	490.988	96,37
2008	609.200	658.700	108,12
2009	748.900	725.843	96,92
2010	742.738	729.165	98,17
Rata rata			99,16

Sumber : APBN 2006 – 2010

Berkaitan dengan data yang terlihat dalam tabel diatas, target yang dilakukan setiap tahunnya dinyatakan sudah dicapai secara maksimal, meskipun pencapaian antara target dan realisasi secara berfluktuatif setiap tahunnya. Hal ini terlihat bahwa pencapaian target tertinggi selama kurun waktu lima tahun adalah pencapaian yang dilakukan pada tahun 2008 sebesar 108,12 %. Sedangkan tahun 2006 merupakan penetapan target yang terendah pada periode tersebut 96,23% dengan angka realisasi pajak sebesar Rp. 409.203 milyar.

Pencapaian target/ perencanaan dibandingkan realisasi penerimaan pajak yang terjadi di Indonesia, seperti yang dilihat pada data di atas merupakan perbandingan antara target/ rencana penerimaan pajak dengan realisasi

penerimaan pajak secara gambaran menyeluruh sudah dilakukan secara optimal yaitu rata-rata pencapaian 99,16 % setiap tahunnya. Angka tersebut mendekati angka ideal, yaitu pencapaian 100%, namun pada tahun 2008 pencapaian realisasi penerimaan pajak melebihi angka target penerimaan pajak yang seharusnya telah ditetapkan yaitu sebesar Rp. 609.200 milyar sehingga pencapaian realisasi penerimaan pajak sebesar 108,12 %. Secara pencapaian target yang dilakukan, hal tersebut menunjukkan suatu pencapaian angka yang maksimal dan kinerja sangat baik bagi Direktorat Jenderal Pajak, selisih lebih tersebut mencapai 8,12% dari target yang telah ditetapkan. Namun disisi lain mengapa pencapaian penerimaan pajak dapat dilakukan melebihi target yang telah ditetapkan? Dalam hal tersebut, beberapa kemungkinan penyebab terjadinya selisih lebih antara target dan penerimaan, yaitu pertama adalah penetapan target penerimaan pajak terlalu kecil dibanding realisasi penerimaan, kedua potensi penerimaan pajak yang masih tersedia sehingga angka penerimaan pajak jauh melampaui target yang telah ditetapkan.

Dari kemungkinan penyebab tersebut di atas, dapat dilihat masih belum optimalnya upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat perpajakan dalam hal menetapkan target penerimaan pajak serta menggali potensi penerimaan pajak secara optimal. Upaya-upaya tersebut meliputi, pengalihan potensi pajak yang tidak hanya dilakukan dengan cara menentukan persentase kenaikan target dengan bertolak ukur pada pencapaian target sebelumnya, dan pembagian target setiap Kantor Pelayanan Pajak dengan mengacu pada inflasi, nilai tukar, tetapi

penggalian potensi pajak yang dilakukan dengan cara *mapping* atau pemetaan wilayah terhadap wajib pajak serta bidang pengawasan pajak.

Dilain hal bahwa besarnya kontribusi pajak terhadap penerimaan dalam APBN, ternyata menyimpan fenomena yang relatif kurang menyenangkan. Penerimaan pajak yang selama ini diterima, semakin meningkat setiap tahunnya bahkan dapat dilakukan dengan melebihi target, tetapi bila dibandingkan dengan target yang harus dicapai (*tax coverage ratio*) dan *tax ratio* yang terjadi masih terdapat selisih relatif masih jauh dari yang diharapkan. *Tax coverage ratio* adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara jumlah pajak yang telah dipungut dengan besarnya potensi pajak yang terjadi. Berikut data mengenai perbandingan antara potensi pajak dan penerimaan pajak yang terjadi selama kurun waktu 5 tahun, terlihat dalam table dibawah ini :

Tabel 1.4
***Tax Ratio* di Indonesia**
Periode 2006-2010
(dalam milyar rupiah)

Tahun	Potensi Pajak	Penerimaan Pajak	<i>Tax Ratio</i> (%)	<i>Tax Ratio Expected</i>
2006	3.338.200	409.203,0	12.3	13.6
2007	3.949.200	490.988,6	12.4	13.9
2008	4.954.000	658.700,8	13.3	13.5
2009	5.603.900	725.843,0	13.0	13.5
2010	6.422.900	729.165,2	11.4	11,9
Rata rata			12,5	13.3

Dari data yang dapat digambarkan diatas, kita dapat lihat bahwa melihat bahwa selama kurun waktu lima tahun, yaitu tahun 2006 – 2010 pencapaian *tax ratio* penerimaan pajak baru terhadap potensi pajak yang dimiliki baru menunjukkan rata rata 12.5 %, hal ini menunjukkan bahwa potensi pajak yang tergali masih relatif kecil dibanding dengan penerimaan pajak atau dengan kata lain rata rata *tax ratio* masih terdapat selisih dari *tax ratio* yang diharapkan sebesar 13.3 %, terlebih dibandingkan dengan pencapaian *tax ratio* negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura lebih besar dari *tax ratio* Indonesia.

Berdasarkan fenomena, teori dan pendapat yang telah diuraikan sebelumnya, terlihat masih terdapat permasalahan dalam hal penerimaan pajak, dimana penerimaan pajak sebagai tujuan utama Direktorat Jenderal Pajak dalam hal ini Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang belum dilakukan secara optimal. Belum tercapainya optimalisasi penerimaan pajak diantaranya dapat disebabkan karena kurang tepatnya penetapan target pajak yang dilakukan dan menelaah potensi pajak yang dimiliki pada setiap wilayah. Sehingga harapannya dengan penetapan potensi pajak yang dilakukan dengan optimal dapat menetapkan target dengan tepat dan penerimaan pajak dapat diperoleh dengan maksimal sehingga dapat memberikan kontribusi lebih baik pada struktur APBN Indonesia.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, maka penulis tertarik melakukan penelitian dan menguji kebenaran teori tersebut yang dituangkan dalam tesis yang berjudul “ PENGARUH PENGUKURAN POTENSI PAJAK TERHADAP PENETAPAN TARGET PENERIMAAN PAJAK DAN DAMPAKNYA PADA

REALISASI PENERIMAAN PAJAK PADA KANTOR PELAYANAN PAJAK PRATAMA SUMEDANG”.

1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Target penerimaan pajak dalam APBN selama ini dianggap mencerminkan potensi pajak yang dipungut pemerintah. Perhitungan target penerimaan pajak dalam APBN selama ini menggunakan pendekatan elastisitas dimana target penerimaan pajak dihasilkan dari persamaan regresi dan historis penerimaan pajak sebelumnya dan pendapatan nasional sebagai *tax base* dengan memperhitungkan dampak perubahan peraturan perpajakan. Apabila angka target penerimaan pajak yang dihasilkan dari persamaan regresi tersebut dianggap sebagai potensi penerimaan pajak, maka tentu saja kinerja penerimaan pajak akan lebih baik, namun pada kenyataannya tidak demikian. Antara potensi pajak yang ada masih belum tergali dengan baik, hal ini terbukti masih adanya pencapaian realisasi penerimaan pajak melebihi target yang telah ditetapkan, sedangkan *tax ratio* yang telah dicapai masih kecil baru mencapai 11,4 % untuk tahun 2010.

Berdasarkan dari latar belakang dan gambaran yang ada, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh pengukuran potensi pajak terhadap penetapan target penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang ?

2. Seberapa besar pengaruh penetapan target penerimaan pajak dan dampaknya pada realisasi penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang ?
3. Seberapa besar pengaruh pengukuran potensi pajak terhadap realisasi penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan yang telah diuraikan di atas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Menguji dan menganalisis besarnya pengaruh pengukuran potensi Pajak terhadap penetapan target penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang.
2. Menguji dan menganalisis besarnya pengaruh penetapan target penerimaan pajak dan dampaknya pada realisasi penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang.
3. Menguji dan menganalisis besarnya pengaruh pengukuran potensi Pajak terhadap realisasi penerimaan pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sumedang.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari uraian uraian yang telah dijabarkan di atas, maka penelitian yang telah dilakukan diharapkan dapat bermanfaat bagi :

1. Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi para akademi terutama yang mendalami bidang perpajakan mengenai pengaruh potensi pajak, target pajak dan dampaknya terhadap peningkatan penerimaan pajak.

2. Praktis

Memberi bahan masukan dan bahan evaluasi bagi pengambil kebijakan di bidang perpajakan mengenai potensi pajak, target pajak dan penerimaan pajak sehingga tidak menimbulkan *gap* yang terlalu besar pada unsur-unsur tersebut, sehingga dapat dilakukan evaluasi terhadap penyebab *gap* tersebut.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisannya adalah:

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi dan perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab 2 Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi mengenai teori yang melandasi penelitian tentang perpajakan, konsep pajak, potensi pajak, target pajak dan penerimaan pajak.

Bab 3 Rerangka Pemikiran, Model dan Hipotesis Penelitian

Dalam bab ini akan dibahas mengenai rerangka pemikiran penelitian, tinjauan empiris terhadap peneliliti sebelumnya, model penelitian dan hipotesis penelitian.

Bab 4 Metode Penelitian

Bab ini dibahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, mencakup pula populasi dan sampling penelitian, teknik pengambilan data, operasionalisasi variabel dari masing-masing variabel penelitian.

Bab 5 Pembahasan Hasil Penelitian

Bab ini menguraikan hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai gambaran umum Kantor Pelayanan Pajak Sumedang, pelaksanaan potensi pajak, pelaksanaan penetapan pajak, pelaksanaan realisasi penerimaan pajak, hasil pengolahan data, uji data statistik dan implikasi penelitian.

Bab 6 Kesimpulan dan Saran

Bab ini merupakan kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan.