

BAB I

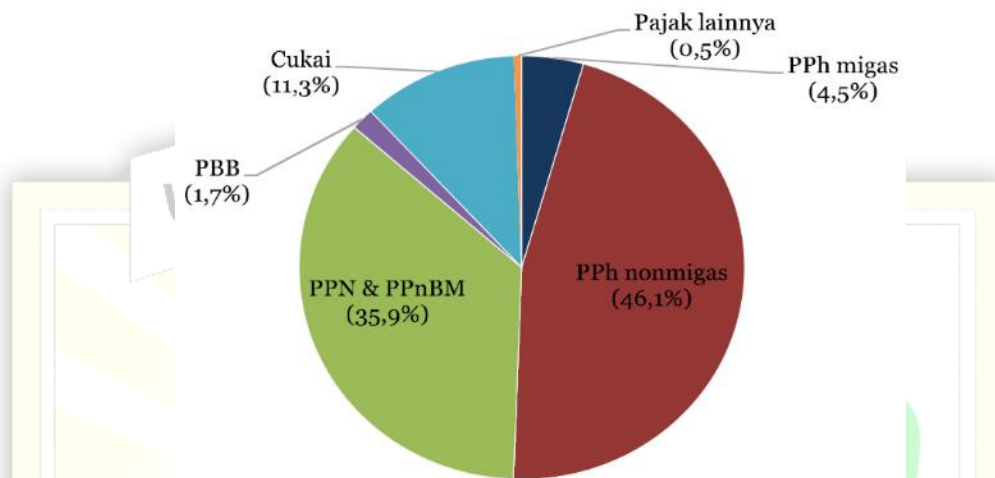
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak memiliki pengaruh yang besar bagi negara Indonesia khususnya terkait dengan penerimaan negara (Panjaitan dan Fitri, 2018). Pajak menjadi salah satu sumber dana utama Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menjadi penopang dalam pembiayaan pembangunan di Negara Indonesia. Penerimaan pajak diperkirakan memberikan kontribusi sebesar 70 persen dari keseluruhan penerimaan negara dan cenderung meningkat setiap tahunnya (Panjaitan dan Fitri, 2018). Hal ini dapat dilihat dalam Nota Keuangan dan APBN tahun 2019, dimana kontribusi penerimaan pajak terhadap pendapatan negara terus meningkat dari sebesar 74,0 persen di tahun 2014, menjadi 81,4 persen pada tahun 2018 (www.kemenkeu.go.id).

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Panjaitan dan Fitri (2018), penerimaan pajak merupakan semua penerimaan yang terdiri atas pajak perdagangan internasional dan pajak dalam negeri. Pajak dalam negeri adalah seluruh penerimaan negara yang berasal dari enam sektor, meliputi: pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penjualan atas barang mewah (PPnBM), pajak penghasilan yang terdiri atas pajak penghasilan migas dan pajak penghasilan non migas, pajak bumi dan bangunan, bea masuk dan cukai, serta pajak lainnya. Dari keenam sektor pajak tersebut, penyumbang terbesar penerimaan pajak negeri berasal dari pajak penghasilan nonmigas dan pajak pertambahan nilai (gambar 1.1) (www.kemenkeu.go.id).

Gambar 1.1
Kontribusi Rata-Rata Tiap Sektor Pajak Terhadap Pendapatan Pajak Dalam Negeri pada tahun 2014-2018



Sumber : Nota Keuangan dan APBN 2019

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dilihat kontribusi rata-rata tiap sektor pajak terhadap pendapatan pajak dalam negeri pada tahun 2014-2018, dimana penyumbang pajak terbesar berasal dari PPh nonmigas sebesar 46,1 persen dari keseluruhan pendapatan pajak dalam negeri. Selanjutnya, pendapatan PPN dan PPnBM memberikan kontribusi rata-rata sebesar 35,9 persen dan menjadikannya sebagai sektor pajak kedua terbesar yang memberikan pengaruh signifikan setelah PPh nonmigas. Kontribusi PPN ini juga sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Aizenman dan Jinjark (2005) dimana pajak pertambahan nilai menjadi penyumbang pendapatan kedua terbesar dari sistem pajak pada lebih dari 136 negara di dunia, termasuk dalam hal ini adalah Negara Indonesia.

Pajak penghasilan nonmigas memang memiliki kontribusi yang paling signifikan terhadap penerimaan pajak dalam negeri, namun dari segi potensi, PPN memiliki kecenderungan peningkatan penerimaan pajak yang lebih menonjol dibandingkan pajak penghasilan nonmigas (Setyawan, 2012). Sebab, pajak penghasilan nonmigas hanya dapat dikenakan kepada orang pribadi atau badan

yang telah berpenghasilan diatas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), sedang PPN dapat dilimpahkan kepada orang lain sehingga memungkinkan semua orang dapat dikenai pajak pertambahan nilai (Merliana, 2016). Bukti dari potensi kecenderungan peningkatan penerimaan PPN dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1.1
Perkembangan PPN dan PPnBM, 2014-2018
dalam Triliun Rupiah

Uraian	2014		2015		2016		2017		2018	
	LKPP	% thd total	LKPP	% thd total	LKPP	% thd total	LKPP	% thd total	LKPP	% thd total
a. Pendapatan PPN	393,6	96,2	410,3	96,8	396,0	96,1	463,5	96,4	547,2	96,9
Pendapatan PPN DN	241,1	58,9	280,0	66,1	273,0	66,2	314,3	65,4	389,4	69,0
Pendapatan PPN Impor	152,3	37,2	130,1	30,7	122,8	29,8	139,0	31,0	157,5	27,9
Pendapatan PPN Lainnya	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	0,2	0,0	0,3	0,1
b. Pendapatan PPnBM	15,6	3,8	13,4	3,2	16,2	3,9	17,2	3,6	17,5	3,1
Pendapatan PPnBM DN	10,2	2,5	9,3	2,2	11,8	2,9	13,3	2,8	12,6	2,2
Pendapatan PPnBM Impor	5,3	1,3	4,0	0,9	4,3	1,0	3,8	0,8	4,8	0,9
Pendapatan PPnBM Lainnya	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Jumlah	409,2	100,0	423,7	100,0	412,2	100,0	480,7	100,0	564,7	100,0

Sumber : Nota Keuangan dan APBN 2019

Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun, rata-rata pendapatan PPN menurut Nota Keuangan dan APBN 2019 bertumbuh sekitar 8,4 persen per tahun. Pendapatan PPN dan PPnBM terdiri atas pendapatan PPN dan PPnBM dalam negeri, pendapatan PPN dan PPnBM impor serta pendapatan PPN dan PPnBM lainnya. Jumlah pendapatan PPN dan PPnBM terus meningkat kecuali pada tahun 2016 yakni turun menjadi 412,2 triliun rupiah. Namun, pada tahun berikutnya yaitu tahun 2017, pendapatan PPN dan PPnBM melonjak naik menjadi

480,7 triliun rupiah dan terus meningkat pada tahun 2018 menjadi 564,7 triliun rupiah menjadikannya sebagai tahun dengan tingkat penerimaan PPN dan PPnBM tertinggi selama periode tahun 2014-2018.

Berdasarkan UU No. 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 8 Tahun 1983 tentang PPN Barang dan Jasa dan Pajak PPnBM, PPN adalah pajak konsumsi barang dan jasa di Daerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat disetiap jalur produksi dan distribusi. Oleh karena itu, jika barang atau jasa yang dikonsumsi tidak di dalam Daerah Pabean atau diekspor, maka akan dikenakan pajak dengan tarif sebesar nol persen. Sebaliknya, barang atau jasa yang diimpor ke dalam daerah pabean akan dikenakan pajak yang sama dengan produksi barang dalam negeri dengan tarif tunggal sebesar sepuluh persen (Agung, 2011).

Pajak pertambahan nilai termasuk bagian dari lingkup pajak objektif, karena pengenaan pajaknya berdasarkan pada sebuah objek pajak dan bukan dengan melihat kondisi dari subjek pajak (Sukardji, 2014). Maksudnya, PPN sebagai pajak objektif merupakan kewajiban membayar pajak oleh konsumen yang terdiri atas orang pribadi atau badan, dan tidak berhubungan dengan tingkat penghasilan tertentu (Sukardji, 2014).

Selain itu, PPN dikategorikan sebagai pajak tidak langsung, dimana pajak tersebut tidak langsung dibebankan kepada penanggung pajak, namun melalui mekanisme pemungutan pajak dan disetor oleh pihak lain (Sukardji, 2014). Konsekuensinya, jenis pajak ini akan menimbulkan dua hal sebagai akibat dari adanya aktivitas konsumsi barang dan jasa, yakni siapakah yang akan membayar pajak dan siapakah yang pada akhirnya akan menanggung beban pajak (Metekohy, 2013). Aspek pertama adalah mengenai siapakah yang akan membayar pajak.

Menurut Metekohy (2013), aspek itu dapat dijawab dengan pasti, karena sudah jelas bahwa pihak wajib pajak yang akan membayar pajak. Sedangkan aspek kedua adalah tentang siapakah yang pada akhirnya akan menanggung pajak. Hal ini belum bisa terjawab langsung karena aspek ini tidaklah sesederhana aspek yang pertama.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, PPN dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi maupun jalur distribusi barang dan jasa seterusnya diserahkan pada konsumen akhir. Dalam situasi ini, dapat terjadi kondisi dimana pihak yang membayar pajak mungkin bukanlah yang menanggung beban pajak (Santoso, 1991). *Tax Incidence Theory* menjelaskan bahwa kewajiban membayar secara hukum tidak menggambarkan siapa yang sebenarnya menanggung pajak. Dengan kata lain, pembayar pajak dapat menggeserkan atau mengalihkan beban pajaknya kepada pihak lain, sehingga beban akhir pajak dapat saja ditanggung oleh pihak yang tidak menyetorkan pajak (Ningrum *et al.*, 2016).

Penggeseran beban akhir pajak diklasifikasikan kedalam dua jenis yaitu Pergeseran beban akhir pajak ke depan (*forward shifting*) dan pergeseran beban akhir pajak ke belakang (*backward shifting*). *Forward shifting* adalah kondisi dimana beban pajak dialihkan kedepan yaitu kepada konsumen dimana beban pajak digeser searah dengan arus barang kena pajak, yaitu dari produsen ke konsumen. Akibatnya, harga yang harus dibayar oleh konsumen menjadi lebih tinggi karena komponen pajak yang disertakan di dalam harga barang tersebut (Puspitasehati, 2013). Selain itu penggeseran beban akhir pajak dapat dilakukan kebelakang kepada pemilik faktor-faktor produksi dalam penurunan penerimaan bersih dari penjualan faktor-faktor produksi (Santoso, 1991).

PPN dikenakan atas penyerahan barang atau jasa kena pajak dan dipungut oleh penjual atau produsen, dalam hal ini merupakan wajib pajak pribadi atau badan yang telah dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak (PKP). Menurut pasal 1 angka 15 UU No. 42 Tahun 2009, PKP didefinisikan sebagai pengusaha yang menyerahkan Barang Kena Pajak (BKP) dan atau penyerahan Jasa Kena Pajak (JKP), dikenakan pajak berdasarkan Undang-Undang PPN dan PPnBM, tidak termasuk pengusaha kecil yang batasannya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan, kecuali pengusaha kecil yang memilih untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak. Peraturan Menteri Keuangan Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 Tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai bahwa yang dimaksud dengan Pengusaha Kecil adalah pengusaha yang selama satu tahun buku melakukan penyerahan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak dengan jumlah peredaran bruto tidak lebih dari Rp 4.800.000.000 atau empat miliar delapan ratus juta rupiah.

Adapun kewajiban dari pengusaha kena pajak diantaranya adalah memungut, menyetor dan melaporkan pajak pertambahan nilai yang telah dipungut dan disetor. PKP dipercayakan sebagai pihak ketiga dalam pemungutan PPN atas penyerahan barang kena pajak atau jasa kena pajak sehingga peningkatan jumlah PKP akan mempengaruhi peningkatan jumlah penerimaan pajak pertambahan nilai (Nasrulloh, 2015; Masruroh, 2016). Menurut Sukardji (2014), semakin banyak pengusaha yang mengukuhkan diri menjadi Pengusaha Kena Pajak, maka penyerahan BKP dan JKP akan semakin meningkat sehingga potensi penerimaan PPN juga menjadi semakin besar.

Penelitian terdahulu terkait dengan pengaruh jumlah PKP terhadap penerimaan PPN mempunyai hasil yang bervariasi. Pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Nasrulloh (2015) pada KPP Pratama Bandung Karees periode 2012-2014. Pada penelitian ini, ditemukan hasil bahwa kenaikan dan penurunan jumlah PKP akan berbanding lurus dengan bertambah dan berkurangnya penerimaan PPN. Jumlah PKP berpengaruh sebesar 5,32% terhadap penerimaan PPN dan sisanya dipengaruhi oleh faktor lain. Hasil penelitian yang sama juga ditemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Masrurroh (2016) dimana jumlah PKP berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerimaan PPN di KPP Pratama Majalaya periode 2010-2014. Alasannya, PKP merupakan orang ketiga yang berkewajiban untuk memungut PPN sehingga jumlah penerimaan PPN dipengaruhi oleh naik turunnya jumlah PKP.

Namun demikian, penelitian yang dilakukan oleh Sinambela dan Rahmawati (2019) menemukan hal yang berbeda dimana jumlah PKP tidak berpengaruh terhadap penerimaan PPN. Hal ini dikarenakan, akibat adanya pemakaian jasa konsultan perpajakan sehingga pajak yang disetorkan dibuat seminimal mungkin. Selain itu, terdapat banyak pengusaha kena pajak yang mangkir atau menunggak dalam membayar pajak, atau pengusaha yang sudah seharusnya dikenakan pajak tidak mendaftarkan diri sebagai PKP karena kurangnya pemahaman tentang sistem perpajakan. Hasil penelitian dimana jumlah PKP tidak berpengaruh terhadap Penerimaan PPN juga ditemukan oleh Nurrokhman (2014). Penyebabnya adalah akibat kurangnya pemahaman konsep pajak, ketika penghasilannya yang seharusnya sudah dikenakan pajak, pengusaha tersebut sengaja tidak mendaftarkan diri sebagai Pengusaha Kena Pajak, karena takut labanya berkurang.

Pengusaha Kena Pajak diberikan suatu hak untuk mengajukan permohonan pengembalian pembayaran pajak yang disebut restitusi. Restitusi merupakan kelebihan pembayaran Pajak Pertambahan Nilai yang terjadi karena jumlah Pajak Masukan yang dibayar lebih besar dari pada jumlah Pajak Keluaran yang dipungut dalam suatu Masa Pajak (Djuanda dan Lubis, 2011). Restitusi pajak dilakukan untuk menjamin kepastian hukum wajib pajak melalui perlindungan hak atas wajib pajak. Masalah yang seringkali terjadi yaitu adanya manipulasi restitusi Pajak Pertambahan Nilai yang dinilai merugikan keuangan negara sampai trilyunan rupiah (Handayani, 2016). Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-17/PJ.5/1993 tentang langkah-langkah pengamanan pemberian restitusi PPN. Menurut surat edaran tersebut, manipulasi dilakukan dengan cara jual beli faktur pajak, penggunaan faktur pajak fiktif, menciptakan PKP fiktif, dll.

Semenjak diterapkannya Peraturan Menteri Keuangan nomor 39/PMK.03/2018 dan aturan turunannya yaitu Peraturan Direktur Jenderal Pajak nomor PER-15/PJ/2018 tentang percepatan penerimaan restitusi, Kementerian Keuangan mencatat penerimaan PPN pada bulan Desember tahun 2018 mencapai Rp 29,3 triliun atau tumbuh negatif 9,2% dibandingkan periode yang sama pada tahun 2017 (www.katadata.co.id). Hal ini disebabkan adanya kebijakan percepatan restitusi pajak yang menyebabkan melonjaknya permohonan pengajuan restitusi oleh PKP. Menurut Alika (2019) jumlah permohonan restitusi PPN mencapai Rp 20,46 triliun pada Mei-Desember 2018 atau meningkat 91% dibandingkan periode yang sama tahun 2017 yaitu sebesar Rp 10,74 triliun. Meskipun belum dapat dipastikan bahwa semua permohonan pengembalian kelebihan pembayaran

tersebut dikabulkan, tetapi hal tersebut sudah cukup memberikan gambaran atas berkurangnya penerimaan pajak pertambahan nilai pada masa tersebut.

Restitusi PPN idealnya akan berpengaruh secara negatif terhadap penerimaan PPN. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Mulki (2016) di KPP Pratama Sumedang dan penelitian Handayani (2016) pada Kantor Wilayah Jawa Barat 1, dimana restitusi berpengaruh secara negatif terhadap penerimaan PPN. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Jusmani dan Qurniawan (2016) menemukan hasil yang berbeda. Restitusi PPN pada KPP Pratama Palembang Ilir Barat tidak berpengaruh terhadap penerimaan PPN. Menurut Jusmani dan Qurniawan (2016), hal tersebut disebabkan karena saat pengajuan permohonan restitusi, tidak semua pengajuan permohonan restitusi dikabulkan oleh KPP Pratama Palembang Ilir Barat. Dan apabila terjadi pengembalian, maka jumlah nominal pajak lebih bayar tersebut tidak mempengaruhi penerimaan PPN yang ada.

Berdasarkan hasil telaahan literatur terdahulu, terdapat ketidak konsistenan atas beberapa hasil penelitian empiris terdahulu. Berkenaan dengan pengaruh jumlah PKP dan restitusi PPN terhadap penerimaan PPN, penelitian ini mencoba untuk mereplikasi penelitian yang telah dilakukan oleh Handayani (2016).

Adapun perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah adanya perbedaan obyek penelitian dimana Handayani (2016) melakukan penelitian dengan cakupan yang lebih luas yaitu pada sebuah Kanwil yang terdiri atas beberapa KPP selama periode 2010-2015 sedangkan, penelitian ini dilakukan hanya pada sebuah KPP yaitu KPP Bukittinggi pada periode 2014 -2018. Pemilihan obyek pada KPP Bukittinggi adalah karena hasil penelitian yang diuji pada tingkat Kanwil belum tentu mewakili tiap-tiap KPP yang bernaung dibawah Kanwil tersebut.

Selain itu, pada penelitian dilakukan perubahan lokus dimana sebelumnya telah diteliti di Kantor Wilayah DJP Jawa Barat I dan kini, penelitian ini akan dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bukittinggi. Hal ini didasarkan oleh adanya perbedaan karakteristik antara Kantor Wilayah DJP Jawa Barat I dengan KPP Pratama Bukittinggi. Kantor Wilayah DJP Jawa Barat I memiliki potensi penerimaan PPN yang kuat dari sektor Industri. Jabar merupakan provinsi dengan jumlah industri terbanyak di Indonesia (www.kemenperin.go.id) Berbeda halnya dengan KPP Pratama Bukittinggi, yang memiliki wilayah kerja diantaranya, Kabupaten Agam, Kota Bukittinggi, Kabupaten Pasaman, Kota Padang Panjang dan Kabupaten Pasaman Barat, mayoritas potensi penerimaan PPN berasal dari sektor perdagangan barang dan jasa.

1.2 Rumusan Masalah

PPN merupakan pajak yang dikenakan atas konsumsi barang dan atau jasa yang pengenaannya dilakukan pada setiap mata rantai jalur produksi maupun distribusi atas pertambahan nilai dari barang atau jasa tersebut. Pajak pertambahan nilai merupakan penyumbang kedua terbesar bagi pajak negara setelah PPh nonmigas sehingga diperlukan berbagai cara atau kebijakan untuk meningkatkan maupun mempertahankan penerimaan demi terwujudnya pembangunan nasional (www.pajak.go.id). Terdapat berbagai tantangan yang dihadapi oleh pemerintah dalam memenuhi target PPN karena pada dasarnya pajak ini tergantung kepada kegiatan bisnis dari para pelaku ekonomi baik secara regional maupun internasional. Pelaku ekonomi yang berperan aktif dalam kegiatan bisnis tersebut adalah Pengusaha Kena Pajak yang berkewajiban untuk memungut dan

menyetorkan pajak setiap kali penyerahan obyek PPN sehingga sangat membantu pemerintah dalam mencapai target PPN yang telah ditentukan.

Pengusaha Kena Pajak diberikan suatu hak untuk mengajukan permohonan pengembalian pembayaran pajak yang disebut restitusi. Restitusi merupakan kelebihan pembayaran Pajak Pertambahan Nilai yang terjadi karena jumlah Pajak Masukan yang dibayar lebih besar dari pada jumlah Pajak Keluaran yang dipungut dalam suatu Masa Pajak (Djuanda dan Lubis, 2011). Namun, pada praktiknya seringkali terjadi penyalahgunaan hak tersebut melalui manipulasi restitusi PPN dengan cara penggunaan faktur fiktif. Disisi lain, PKP yang menggunakannya haknya secara benar juga mengalami kendala pada saat proses pengembalian kelebihan pembayaran pajak. Hal tersebut dikarenakan, banyaknya pertimbangan otoritas pajak dalam mengambulkan permohonan restitusi mengingat otoritas pajak yang juga memiliki kepentingan untuk mengamankan penerimaan negara sehingga sebisa mungkin kas yang telah masuk ke negara tidak mengalir keluar lagi.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, terdapat beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut :

1. Apakah jumlah pengusaha kena pajak berpengaruh terhadap penerimaan pajak pertambahan nilai di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bukittinggi tahun 2014-2018?
2. Apakah restitusi pajak pertambahan nilai berpengaruh terhadap penerimaan pajak pertambahan nilai di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bukittinggi tahun 2014-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Beberapa tujuan atas penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah jumlah pengusaha kena pajak berpengaruh terhadap penerimaan pajak pertambahan nilai di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bukittinggi tahun 2014-2018.
2. Untuk mengetahui apakah restitusi pertambahan nilai berpengaruh terhadap penerimaan pajak pertambahan nilai di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bukittinggi tahun 2014-2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang Akuntansi, karena di dalam penelitian ini terdapat penerapan teori-teori dibidang Akuntansi Perpajakan, khususnya dalam kajian tentang Pengaruh Restitusi Pajak Pertambahan Nilai dan Jumlah Pengusaha Kena Pajak terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak terkait, dan sebagai acuan atau landasan tentang bagaimana Pengaruh Restitusi Pajak Pertambahan Nilai dan Jumlah Pengusaha Kena Pajak terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Terdiri atas : Latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Terdiri atas : Teori dan konsep yang mendasari dan mendukung penelitian, penelitian-penelitian sebelumnya yang sesuai dengan penelitian ini, kerangka penelitian dan hipotesis.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Terdiri atas : Desain penelitian, jenis dan sumber data, variabel penelitian dan operasionalisasi variabel, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Terdiri dari : gambaran umum objek penelitian, analisis data, dan pembahasan masalah.

BAB V : Penutup

Terdiri dari : kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini berdasarkan hasil penelitian dan saran bagi pihak-pihak pengguna hasil penelitian untuk kebutuhan masing-masingnya.