

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Untuk dapat merealisasikan tujuan tersebut perlu banyak memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan. Usaha mendirikan bangsa atau Negara dalam pembiayaan pembangunan adalah dengan menggali sumber dana yang berasal dari dalam negeri adalah pajak yang harus terus diupayakan dan perlu mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Pajak merupakan sumber penerimaan Negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri yang dibebankan kepada masyarakat. Salah satu pajak yang dibebankan kepada masyarakat adalah Pajak Penghasilan (PPh). Besar-kecilnya pajak akan menentukan kapasitas anggaran Negara dalam membiayai pengeluaran Negara, baik untuk pembiayaan pembangunan maupun untuk pembiayaan anggaran rutin, dan besar-kecilnya penerimaan pajak akan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana kesadaran masyarakat dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya. Oleh karena itu, guna mendapatkan penerimaan Negara yang besar dari sector pajak, maka dibutuhkan serangkaian upaya yang dapat meningkatkan, baik subjek maupun objek pajak yang ada.

Penerimaan Negara merupakan salah satu faktor penentu bagi kelancaran pembangunan yang saat ini sedang gencar dilaksanakan dalam memperbaiki seluruh sitem dan aspek kehidupan masyarakat. Penerimaan Negara terbesar adalah

berasal dari sektor pajak. Penerimaan pajak adalah penghasilan yang diperoleh oleh pemerintah yang bersumber dari pajak rakyat, yang digunakan untuk belanja rutin maupun pembangunan negara. Menurut peraturan Menteri Keuangan No 99/PMK.06/2006 menyatakan bahwa: penerimaan pajak adalah semua penerimaan Negara yang terdiri dari penerimaan pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional.

Pemerintah, melalui berbagai instrumen kebijakan yang dimiliki, dalam hal ini kebijakan fiskal, memiliki peran yang strategis dalam mempengaruhi jalannya perekonomian agar arahnya sesuai dengan yang diharapkan, baik melalui instrumen pengeluaran Pemerintah (*government spending*) ataupun melalui instrumen perpajakan (*taxation*).

Studi ini berfokus pada Pajak Penghasilan (PPh) yang memiliki cakupan Pajak penghasilan orang pribadi dan badan (PPh Pasal 21) karena pada tahun 2010 sampai dengan 2016 pemerintah melakukan perubahan peraturan pada sektor PPh yaitu perubahan besaran tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP).

Dalam rangka memberikan keringanan kepada masyarakat atau wajib pajak pada tahun 1983 pemerintah menerbitkan peraturan UU No 7 Tahun 1983 tentang Penghasilan Tidak Kena Pajak yang mulai efektif pada tahun 1984. Perubahan selanjutnya terjadi pada tahun 1993 dengan disahkannya KMK No. 928/kmk.04/1993 perubahan ke tiga UU No. 10 Tahun 1994 yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1995 dan berturut-turut mengalami perubahan sebanyak delapan (8) kali yaitu pada tahun 1998 (KMK No. 361/KMK.04/1998), 2000 (UU No.17 Tahun 2000), 2004 (KMK No.564/KMK.03/2004), 2005 (PMK

No.137/PMK.03/2005), 2008 (UU No.36 Tahun 2008), 2012 (PMK No 162/PMK.011/2012), 2015 (PMK No 122/PMK.010/2015) dan 2016 (PMK No 101/PMK.010/2016).

Penyesuaian besarnya tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dengan mempertimbangkan perkembangan dibidang ekonomi dan moneter serta perkembangan harga kebutuhan pokok yang semakin meningkat. PTKP atau Penghasilan Tidak Kena Pajak merupakan pengurangan bagi penghasilan bruto untuk menghitung PPh terutang Wajib Pajak Orang Pribadi dalam negeri. Pajak penghasilan merupakan pajak subjektif sehingga subjek pajak perlu diperhatikan. PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) merupakan salah satu fasilitas dalam pelaksanaan kewajiban pajak penghasilan ini PTKP bersifat variatif disesuaikan dengan kondisi Wajib Pajak yang bersangkutan.

Masyarakat yang memiliki penghasilan bersih diatas PTKP tentu penghasilannya dikenai pajak dan wajib membayar pajak tersebut ke kas Negara melalui kantor pos atau bank-bank yang ditunjuk pemerintah (Bank Persepsi), sedangkan untuk masyarakat yang memiliki penghasilan bersih di bawah PTKP maka penghasilannya tidak dikenai pajak dan tidak harus membayar pajak atas penghasilannya tersebut. Besaran tariff PTKP pertahun dibuat berlapis, besaran tariff PTKP pada setiap lapisan status Wajib Pajak (WP) berbeda antara Wajib Pajak yang belum menikah atau Tidak Kawin (TK), kawin tetapi tidak memiliki tanggungan anggota keluarga (K/0), kawin dan istri memiliki penghasilan sendiri yang digabung, dan WP yang kawin dan memiliki tanggungan yang tanggungannya tidak boleh melebihi 3 orang. (Pasal 7 UU RI No. 36 Tahun 2008).

PTKP hanya berlaku untuk wajib pajak orang pribadi, untuk wajib pajak badan seperti perseroan terbatas, CV, yayasan, lembaga, dan badan lain tidak dapat menggunakan PTKP. PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) ditetapkan untuk dijadikan batasan antara penghasilan wajib dan yang tidak wajib dikenai pajak. Perubahan jumlah PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) dari peraturan yang lama (berlaku sejak tahun 2008) menjadi peraturan yang baru yaitu berlaku tahun 2016 adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP)**

<b>Keterangan</b>	<b>Untuk wajib pajak yang belum menikah</b>	<b>Tambahan untuk wajib pajak yang sudah menikah</b>	<b>Tambahan untuk istri yang Penghasilannya digabung dengan penghasilan suami</b>	<b>Tambahan untuk keluarga sedarah dan semenda dalam garis keturunan lurus paling banyak tiga orang.</b>
UU No. 7 Tahun 1983	Rp. 960.000	Rp. 480.000	Rp. 960.000	Rp. 480.000
928/KMK.04/1993	Rp. 1.728.000	Rp. 480.000	Rp. 1.728.000	Rp. 480.000
UU No. 10 Tahun 1994	Rp. 1.728.000	Rp. 864.000	Rp. 1.728.000	Rp. 864.000
361/KMK.04/1998	Rp. 2.880.000	Rp. 1.440.000	Rp. 2.880.000	Rp. 1.440.000
UU No. 17 Tahun 2000	Rp. 2.880.000	Rp. 1.440.000	Rp. 2.880.000	Rp. 1.440.000
564/KMO.03/2004	Rp. 12.000.000	Rp. 1.200.000	Rp. 12.000.000	Rp. 1.200.000
173/PMK.03/2005	Rp. 13.200.000	Rp. 1.200.000	Rp. 13.200.000	Rp. 1.200.000
UU No. 36 Tahun 2008	Rp. 15.840.000	Rp. 1.320.000	Rp. 15.840.000	Rp. 1.320.000
162/PMK.011/2012	Rp. 24.300.000	Rp. 2.025.000	Rp. 24.300.000	Rp. 2.025.000
122/PMK.010/2015	Rp. 36.000.000	Rp. 3.000.000	Rp. 36.000.000	Rp. 3.000.000

101/PMP.010/2016	Rp. 54.000.000	Rp. 4.500.000	Rp. 54.000.000	Rp. 4.500.000
------------------	----------------	---------------	----------------	---------------

Sumber : [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id)

Perubahan besaran tarif PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) ini tentu saja berdampak tidak hanya pada penerimaan pajak itu sendiri tetapi juga pada perekonomian secara luas. Dari sisi penerimaan pajak, naiknya PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) berarti akan menurunkan Penghasilan Kena Pajak (PKP) sehingga konsekuensinya adalah berpotensi menurunkan penerimaan PPh orang pribadi dibandingkan proyeksi penerimaan yang seharusnya dapat diperoleh apabila tidak dilakukan penyesuaian.

Kenaikan tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor maka akan meringankan beban pajak penghasilan yang seharusnya dibayar oleh rakyat kepada Negara melalui Direktorat Jenderal Pajak. Efek dari kenaikan tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yaitu turunnya penerimaan pajak penghasilan yang dipotong dari penghasilan wajib pajak orang pribadi dan bagi wajib pajak karyawan. Jumlah PPh Pasal 21 yang dipotong akan berkurang, bahkan menjadi sedikit atau nihil. Tetapi, karyawan yang PPh Pasal 21 nya ditanggung perusahaan tidak akan merasakan efek ini.

Seiring dengan berkembangnya zaman dan perubahan nilai inflasi mata uang maka semakin meningkat pula pendapatan masyarakat, sehingga hal ini menyebabkan dari tahun ke tahun besaran tariff PTKP-pun juga harus mengalami penyesuaian dan perubahan agar pajak yang dikenakan dapat mengimbangi besarnya pendapatan dari masyarakat.

Perubahan besaran tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) ini, maka akan berpengaruh terhadap penerimaan Pajak PPh Pasal 21. Jumlah penerimaan Pajak PPh Pasal 21 akibat perubahan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), ditunjukkan pada Tabel 1.2 berikut.

**Tabel 1.2**

**Target Dan Realisasi Penerimaan Pajak PPh Pasal 21  
Tahun 2010-2016 di KPP Pratama Bandung Karees**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Persen (%)</b>	<b>Minimal (%)</b>	<b>Keterangan</b>
2010	188,641,058,000	144,771,782,567	76%	90%	Tidak Tercapai
2011	239,196,462,127	100,111,263,035	41%	90%	Tidak Tercapai
2012	132,010,192,455	108,341,889,979	82%	90%	Tidak Tercapai
2013	118,941,955,999	115,240,890,544	96%	90%	Tercapai
2014	120,997,391,996	123,942,741,598	102%	90%	Tercapai
2015	141,850,129,644	140,986,442,136	99%	90%	Tercapai
2016	160,116,999,000	125,914,654,126	78%	90%	Tidak Tercapai

Sumber : KPP Pratama Bandung Karees

Berdasarkan data di atas tahun 2010 penerimaan pajak sebesar 76% hal ini dikategorikan tidak tercapai karena bisa dilihat dari minimal tingkat tercapai yaitu 90% dan juga realisasi sebesar Rp. 144,771,782,567 sedangkan targetnya sebesar Rp. 188,641,058,000. Berikutnya tahun 2011 penerimaan pajak sebesar 41% tidak tercapai hal ini bisa dilihat dari target tahun tersebut sebesar Rp. 239,196,462,127 sementara realisasinya hanya Rp. 100,111,263,035. Tahun 2012 penerimaan pajak sebesar 82% hal juga termasuk tidak tercapai karena bisa dilihat dari target sebesar

Rp. 132,010,192,455 sementara realisasi hanya sebesar Rp. 108,341,889,979. Tahun 2013 penerimaan pajak sebesar 96% dikategorikan tercapai karena menelibihi dari 90% walaupun belum sempurna dalam pencapaiannya hal ini bisa dilihat target 2013 sebesar Rp. 118,941,955,999 sementara realisasinya sebesar Rp. 115,240,890,544. Tahun 2014 penerimaan pajak pun tercapai sebesar 102% ini sangat sempurna sekali karena melebihi target hal ini bisa dilihat dari target sebesar Rp. 120,997,391,996 sementara realisasi sebesar Rp. 123,942,741,598. Tahun 2015 penerimaan pajak juga tercapai sebesar 99% hanya 1% untuk melebihi dari target hanya beda sedikit yaitu target Rp. 141,850,129,644 realisasinya Rp. 140,986,442,136. Tahun 2016 penerimaan pajak kembali tidak tercapai lagi sebesar 78% hal ini bisa dilihat target dengan Rp 160,116,999,000 sedangkan realisasi hanya Rp. 125,914,654,126.

Perubahan besaran tarif PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) selain tidak tercapainya target hal ini juga terjadinya fluktuasi pada penerimaan pajak PPh Pasal 21 dengan peraturan perubahan besaran PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) yang terus diperbaharui, dan juga kurangnya kesadaran dari Wajib Pajak atas kewajibannya untuk membayar pajak, dengan ini KPP Pratama Bandung Karees harus melakukan berbagai cara agar dapat meminimalisir terjadinya fluktuasi penerimaan pajak penghasilan pasal 21, maka berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis merasa perlu dilakukan penelitian lebih lanjut yang dituangkan dalam judul “Analisis Perubahan Besaran Tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) Di KPP Pratama Bandung Karees (2010-2016)”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis melakukan identifikasi masalah atau fokus permasalahan dapat diketahui secara lebih jelas. Adapun fokus permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang selalu berubah-ubah.
2. Tidak tercapainya target penerimaan pajak PPh Pasal 21 tahun 2010, 2011, 2012, dan 2016 di KPP Pratama Bandung Karees.
3. Tercapainya target penerimaan pajak PPh Pasal 21 tahun 2013, 2014 dan 2015 di KPP Pratama Bandung Karees.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan pada fokus penelitian, selanjutnya diturunkan ke dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana perubahan besaran tarif Penghasilan Tidak Kena pajak (PTKP) di KPP Pratama Bandung Karees?
2. Apa faktor penghambat yang menyebabkan tahun 2010, 2011, 2012 dan 2016 tidak tercapainya target penerimaan pajak di KPP Pratama Bandung Karees?
3. Apa faktor pendukung yang menyebabkan tahun 2013, 2014 dan 2015 tercapainya target penerimaan pajak di KPP Pratama Bandung Karees?
4. Apa yang menyebabkan terjadinya fluktuasi terhadap penerimaan PPh Pasal 21 di KPP Pratama Bandung Karees ?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Maksud dari penulis membuat Penelitian ini adalah untuk memperoleh dan mengumpulkan data atau keterangan serta informasi mengenai Analisis Perubahan Besaran Tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) Di KPP Pratama Bandung Karees. Dengan demikian maksud dan tujuan penulis dengan ini adalah :

1. Untuk mengetahui penyebab besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) selalu berubah-ubah.
2. Untuk mengetahui penyebab tidak tercapainya target penerimaan pajak tahun 2010, 2011, 2012 dan 2016 di KPP Pratama Bandung Karees.
3. Untuk mengetahui penyebab tercapainya target penerimaan pajak tahun 2013, 2014 dan 2015 di KPP Pratama Bandung Karees.
4. Untuk mengetahui penyebab terjadinya fluktuasi terhadap penerimaan PPh Pasal 21 di KPP Pratama Bandung Karees.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini penulis mengharapkan hasil dari penelitian dapat bermanfaat bagi berbagai pihak antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan kelimuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi Perpajakan.
  - b. Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademika.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan yang lebih luas lagi.
- b. Bagi peliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan temuan empiris sebagai bahan referensi dan sumber informasi dalam melakukan penelitian selanjutnya.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membbberikan innformasi dan masukan yang positif kepada pegawai atau pelaksana pengelolaan penerimaan pajak PPh Pasal 21.

## F. Kerangka Pemikiran

Secara umum, administrasi terdiri atas dua jenis yaitu (1) administrasi negara atau administrasi publik dan (2) administrasi bisnis atau administrasi perkantoran. Bila administrasi Negara umumnya berada di sektor pemerintah dan lembaga Negara untuk pelaksanaan seluruh tugas dan fungsi yang diemban, administrasi bisnis berada di sektor swasta atau masyarakat yang di antaranya adalah WP (Wajib Pajak) terkait dengan kegiatan yang dilakukan. Dengan demikian, kedudukan administrasi perpajakan merupakan bagian dari Administrasi keuangan, dan merupakan anak bagian dari administrasi bisnis atau administrasi perkantoran.

Menurut Liberti Pandiangan (2014:43) administrasi perpajakan adalah kegiatan penatausahaan dan pelayanan yang dilakukan oleh setiap orang yang ada dalam organisasi demi melaksanakan hak serta kewajiban di bidang perpajakan.

Kebijakan perpajakan merupakan salah satu bagian atau instrument kebijakan fiskal. Kebijakan perpajakan bertujuan untuk mempengaruhi perekonomian negara melalui kebijakan-kebijakan di bidang perpajakan. Pajak berperan sebagai instrument untuk mengatur perekonomian dalam rangka meningkatkan penerimaan negara.

Permasalahan pajak masih sangat kompleks baik banyaknya yang belum membayar, kelebihan membayar, kurang membayar, dan berbagai hal yang lainnya. Dalam hal ini banyak cara ditempuh guna untuk memperbaiki penerimaan pajak. Sama halnya dengan perubahan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang harus diperbaiki agar penerimaan PPh Pasal 21 dapat tercapai, dikarenakan masalah yang timbul di instansi yang penulis teliti.

Menurut Siti Resmi (2014:5) pajak penghasilan pasal 21 merupakan pajak atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, dan kegiatan yang dilakukan oleh Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri.

Bagi wajib pajak orang pribadi dalam negeri yang perlu dijadikan dasar pengenaan pajak dalam perhitungan PPh Pasal 21. Penghasilan neto didapatkan dari penghasilan bruto dikurangi biaya jabatan dan iuran yang terkait dengan gaji yang dibayarkan pegawai. Maka dapat disimpulkan bahwa Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri diperkenankan dan diberikan pengurangan terhadap penghasilan yang diterimanya.

Pengurangan dalam Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPH) disebut Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), yang setiap tahunnya selalu ada perubahan besaran terhadap Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Menurut Potts dan Lamarsh dalam Wibowo (2007:105) perubahan merupakan pergeseran dari keadaan sekarang suatu organisasi menuju pada keadaan yang diinginkan di masa depan. Perubahan dari keadaan sekarang tersebut bisa dilihat dari sudut struktur proses, orang dan budaya

Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) menurut Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 adalah pengurangan terhadap penghasilan bruto orang pribadi atau perseorangan sebagai wajib pajak dalam negeri dalam menghitung penghasilan kena pajak yang menjadi objek pajak penghasilan yang harus dibayar wajib pajak di Indonesia.

Konsep tarif Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) menurut Adam Smith dalam Widi Widodo (2010:133) menyebutkan agar Wajib Pajak Orang Pribadi diberikan pembebasan atau pengurangan atas penghasilannya yang dikenakan pajak. Jumlah pengurangan tersebut dianggap sebagai biaya hidup minimal yang memungkinkan Wajib Pajak perseorangan memenuhi kebutuhannya untuk mendapatkan penghasilan, karena jika Wajib Pajak tidak memiliki penghasilan maka tidak ada Objek Pajak dan tidak ada pajak yang masuk ke kas Negara.

Dalam penelitian ini penulis mengambil analisis SWOT dimana dianggap cocok dengan penelitian penulis. SWOT singkatan dari *Strengths* (kekuatan), *Weaknesses* (kelemahan), *Opportunities* (peluang) dan *Threats* (ancaman). Sedangkan menurut Jogiyanto (2005: 26) SWOT digunakan untuk menilai kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan dari sumber-sumber daya yang

dimiliki perusahaan dan kesempatan-kesempatan eksternal dan tantangan-tantangan yang dihadapi.

