

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan pungutan berdasarkan undang-undang oleh pemerintah, yang sebagian dipakai untuk penyediaan barang dan jasa publik. Suatu hal yang tidak dapat dihindari bahwa setiap perusahaan dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak dapat terlepas dari pemenuhan kewajiban perpajakan. Sebab dalam setiap kegiatan usaha terdapat aspek perpajakan yang melekat padanya, tidak terkecuali aspek Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Dalam praktik bisnis, umumnya perusahaan mengidentikkan kewajiban perpajakan sebagai beban sehingga akan berusaha untuk meminimalkan beban tersebut guna mengoptimalkan laba dalam rangka meningkatkan efisiensi dan daya saing, maka perusahaan akan menekan biaya seminimal mungkin. Demikian pula dengan kewajiban perpajakan, karena biaya pajak akan menurunkan laba setelah kena pajak (*after tax profit*), tingkat pengembalian (*rate of return*), dan arus kas (*cash flow*). Dalam *Self Assessment System*, kewajiban perpajakan yang harus dilaksanakan oleh Wajib Pajak (WP) diimbangi pula dengan adanya hak-hak perpajakan. Restitusi atau pengembalian kelebihan pembayaran pajak merupakan salah satu hak perpajakan yang dimiliki WP.

Proses pengembalian kelebihan pembayaran pajak ini ternyata menjadi salah satu masalah perpajakan yang sering dikeluhkan oleh wajib pajak, terutama mengenai kualitas pelayanannya.¹ Salah satu keluhan yang diungkapkan adalah bahwa proses restitusi PPN, selain memakan waktu, pengembaliannya juga jarang dikabulkan.² Pembayaran restitusi PPN sepanjang tahun 2006 juga turun sebesar 4,11% bila dibandingkan tahun 2005. Penurunan pembayaran restitusi ini dapat dilihat dari tabel berikut ini:

¹ Tedy Iswahyudi, *Restitusi Pajak: Sebegitu Rumitkah?*, Indonesian Tax Review, Volume III, Edisi 35, 2004, hlm 30

² "Restitusi Lambat", www.pikiran-rakyat.com/cetak/1204/03/lapsus2.htm, diunduh pada Selasa, 22 Januari 2008

Tabel I.1
Penerimaan Neto dan Restitusi PPN Tahun 2005-2006

Penerimaan Neto dan Restitusi PPN 2005-2006						
Bulan	PPN					
	2005			2006		
	Neto	Restitusi	%	Neto	Restitusi	%
Januari	8.385,84	146,71	1,75	8.633,59	1.780,17	20,62
Februari	6.161,30	1.508,57	24,48	9.082,55	658,46	7,25
Maret	6.211,26	2.233,93	35,97	9.036,50	969,38	10,73
April	7.277,92	1.060,67	14,57	9.305,90	604,89	6,50
Mei	7.507,13	1.419,07	18,90	9.690,28	794,40	8,20
Juni	7.615,27	1.448,83	19,03	9.632,90	1.049,20	10,89
Juli	8.502,52	1.154,12	13,57	9.747,85	1.366,32	14,02
Agustus	8.954,41	1.328,45	14,84	10.540,91	1.205,14	11,43
September	10.050,60	998,54	9,94	11.009,17	1.255,57	11,40
Oktober	9.770,26	1.241,37	12,71	10.017,09	1.389,91	13,88
November	8.597,33	1.039,73	12,09	11.735,15	1.593,60	13,58
Desember	12.261,32	676,82	5,52	14.600,67	1.003,62	6,87
Jumlah	101.295,16	14.256,83	14,07	123.032,57	13.670,65	11,11

Sumber: Ditjen Pajak

Nilai restitusi PPN 2006 hanya Rp13,67 triliun, lebih kecil dibandingkan restitusi 2005 sebesar Rp14,26 triliun.

Lamanya jangka waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian restitusi ini terutama disebabkan karena adanya proses pemeriksaan oleh fiskus. Proses pemeriksaan memakan waktu cukup relatif lama, sehingga wajib pajak, terutama pengusaha kena pajak yang meminta restitusi PPN hampir di setiap masa pajak, merasa sangat dirugikan. Padahal dalam situasi krisis sekarang ini, banyak

kegiatan usaha yang hidup dari aliran modal (*cash flow*). Oleh sebab itu, aliran dana masuk yang berasal dari pencairan restitusi menjadi begitu penting dalam mempertahankan kelangsungan usaha dan eksistensi perusahaan itu sendiri, khususnya dalam era persaingan bisnis yang semakin ketat ini.

Para Pengusaha Kena Pajak (PKP) memang boleh saja berharap proses pencairan restitusi dapat dilakukan dengan cepat dan mudah. Namun tampaknya hal ini tidak dapat begitu saja dilakukan mengingat masih terdapat beberapa kasus ketidakpatuhan wajib pajak yang merugikan negara, dari yang tidak menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan pajaknya dengan baik dan benar, sampai yang melakukan penipuan terhadap kekayaan negara.

Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sedang mengungkap beberapa dugaan penggelapan pajak. Sampai akhir November 2007, tercatat ada 46 Wajib Pajak (WP) yang masuk daftar penyidikan aparat pajak, dengan taksiran kerugian mencapai Rp 1,586 triliun. Di luar 46 kasus tersebut, sejak 2005 lalu sampai November 2007 ini setidaknya DJP telah selesai menyidik 15 kasus penyelewengan pajak. Rinciannya, tujuh kasus sudah melayang ke Kejaksaan Agung dengan total kerugian negara senilai Rp 323,1 miliar dan jumlah tersangkanya 10 orang.³

Masalah restitusi ini memang harus ditangani dengan hati-hati, sebab di satu sisi, untuk mencegah terjadinya manipulasi restitusi yang membuka peluang kerugian kas negara, petugas pajak harus berhati-hati dalam meneliti dan memeriksa kebenaran permohonan restitusi yang disampaikan oleh wajib pajak. Di sisi lain, lamanya jangka waktu pemeriksaan tentunya akan mempengaruhi pula lamanya proses penyelesaian restitusi, yang selanjutnya akan merugikan wajib pajak yang terkait, khususnya dalam hal *cash flow*.

Salah satu usaha yang dilakukan untuk menanggulangi masalah restitusi tersebut adalah dengan memberikan suatu fasilitas percepatan restitusi bagi PKP tertentu. Pemerintah pernah menetapkan suatu fasilitas pelayanan yang memberikan kemudahan kepada perusahaan industri dalam rangka mendorong

³ “Penggelapan Pajak”, www.kautsartax.wordpress.com, diunduh pada Jumat, 25 Januari 2008

ekspor yang disebut dengan Perusahaan Eksportir Tertentu (PET). Kemudahan yang diberikan salah satunya adalah percepatan pelayanan restitusi PPN atas pembelian bahan baku/penolong yang diselesaikan tidak lebih dari 10 (sepuluh) hari. Namun berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No.50/KMK.04/2001 ketentuan mengenai PET ini dihapuskan.

Selanjutnya, fasilitas percepatan pelayanan restitusi kembali diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2000 Pasal 17B Ayat (1) yang menyatakan bahwa:

“Direktorat Jenderal Pajak setelah melakukan pemeriksaan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak selain permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dari Wajib Pajak dengan kriteria tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17C harus menerbitkan surat ketetapan pajak paling lambat 12 (dua belas) bulan sejak surat permohonan diterima, kecuali untuk kegiatan tertentu, ditetapkan lain dengan keputusan Direktur Jenderal Pajak.”

Kemudian berdasarkan Undang-Undang No. 28 tahun 2007, Pasal 17B Ayat (1) tersebut diubah menjadi :

”Direktur Jenderal Pajak setelah melakukan pemeriksaan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak, selain permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dari Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17C dan Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17D, harus menerbitkan surat ketetapan pajak paling lama 12 (dua belas) bulan sejak surat permohonan diterima secara lengkap.”

Berdasarkan Pasal 17B ayat (1) UU No. 28 Tahun 2004 tersebut, tidak ada lagi kata-kata “kecuali untuk kegiatan tertentu, ditetapkan lain dengan keputusan Direktur Jenderal Pajak” seperti pada Pasal 17B Ayat (1) UU No. 16 Tahun 2000. Namun, PER-122/PJ/2006 sendiri sebagai salah satu keputusan Direktur Jenderal Pajak yang mengatur pengembalian kelebihan pembayaran PPN yang diajukan oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu itu sendiri belum dicabut dan masih berlaku, sehingga saya mengasumsikan bahwa pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN yang diajukan oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu seharusnya dilakukan berdasarkan PER-122/PJ/2006 tersebut. Berdasarkan Peraturan Dirjen Pajak N0. PER-122/PJ./2006 Pasal 1 ayat (5), Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang melakukan kegiatan tertentu adalah pengusaha yang melakukan kegiatan ekspor Barang Kena Pajak dan/atau penyerahan Barang

Kena Pajak dan/atau penyerahan Jasa kena Pajak kepada Pemungut Pajak Pertambahan Nilai. Pemungut Pajak Pertambahan Nilai itu sendiri, berdasarkan Keputusan Menteri keuangan Nomor 563/KMK.03/2003, adalah Bendaharawan Pemerintah dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara.

Selain itu, dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih baik lagi, Ditjen Pajak Ditjen Pajak menanggapi keluhan ini dengan cara penerbitan peraturan yang mengatur restitusi PPN menjadi lebih cepat yaitu PER-122/PJ/2006 tanggal 15 Agustus 2006. Prioritas utama diberikan kepada Pengusaha Kena Pajak (PKP) :

- 1) Yang memenuhi kriteria tertentu;
- 2) dan/atau yang melakukan kegiatan tertentu.

Di dalam Peraturan Dirjen Pajak tersebut PKP yang melakukan kegiatan tertentu dibedakan menjadi kelompok PKP sebagaimana diuraikan di bawah ini :

- a) PKP yang berisiko rendah. Pada dasarnya akan diperlancar dan dipermudah kepada Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu yang dimasukkan dalam kategori berisiko rendah, yaitu:⁴

- Produsen
- perusahaan terbuka; atau
- perusahaan yang pemegang saham terbesarnya adalah Pemerintah pusat atau daerah.

b) PKP yang melakukan kegiatan tertentu selain PKP yang berisiko rendah. PKP yang berisiko rendah yang melakukan penyerahan kepada Pemungut PPN; dan/atau PKP yang melakukan kegiatan ekspor BKP, yang merupakan produsen sebagaimana dimaksud di atas, adalah PKP yang paling sedikit 75% dari jumlah penyerahan tahun sebelumnya merupakan produksi yang dihasilkan dari mesin dan/atau peralatan pabrik yang dimiliki sendiri.

Selanjutnya untuk permohonan restitusi PPN yang diterima setelah berlakunya Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-122/PJ./2006 menjamin agar:⁵

- a). Kepala KPP benar-benar memperhatikan batas waktu penyelesaiannya, yaitu :
 - 1 (satu) bulan untuk PKP dengan kriteria tertentu;

⁴ “Kategori Pengusaha Yang Melakukan Kegiatan Tertentu”, www.kapanlagi.com, diunduh pada Kamis, 29 Mei 2008

⁵ “Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-04/PJ.02/2007”, www.pajak.go.id, diunduh pada Selasa, 26 Februari 2008

- 2 (dua) bulan sejak permohonan diterima secara lengkap untuk permohonan yang diajukan oleh PKP yang melakukan kegiatan tertentu yang memiliki risiko rendah;
- 4 (empat) bulan sejak permohonan diterima secara lengkap untuk PKP yang melakukan kegiatan tertentu selain yang memiliki risiko rendah;
- 12 (dua belas) bulan sejak permohonan diterima secara lengkap untuk PKP selain PKP Kriteria Tertentu dan PKP yang melakukan kegiatan tertentu.

Atau seperti disajikan dalam tabel berikut :

Tabel I.2
Kategorisasi Penyelesaian Restitusi PPN

PKP	Status wajib pajak (WP)	Jangka waktu
PKP kriteria tertentu	Patuh	1 bulan
PKP kegiatan tertentu	Risiko rendah	2 bulan
PKP kegiatan tertentu	Risiko menengah	4 bulan
PKP lainnya	Risiko tinggi	12 bulan

Sumber: olahan

- Batas waktu untuk memenuhi kelengkapan dokumen adalah 1 (satu) bulan sejak permohonan restitusi diterima (baik dengan surat tersendiri maupun dengan SPT PPN). Apabila setelah melewati batas waktu 1 (satu) bulan WP belum melengkapi dokumen yang diisyaratkan, maka permohonan restitusi PPN dianggap lengkap dan permohonan akan diproses sesuai dengan data WP yang ada pada administrasi DJP.
- Kepala Kanwil DJP melakukan pengawasan secara ketat terhadap penyelesaian permohonan restitusi PPN pada unit-unit kantor dalam wilayah kerja masing-masing agar semua permohonan restitusi dapat diselesaikan tepat waktu.

PPN yang tidak tepat waktu akan berpengaruh negatif pada *Key Performance Indikator KPP*, dan bagi petugas yang menyelesaikan permohonan restitusi PPN

tidak tepat waktu akan dikenakan sanksi kepegawaian sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶

Dengan demikian, dapat kita lihat bahwa Ditjen Pajak menganggap pelayanan yang baik memang ditentukan oleh jangka waktu penyelesaian pelayanan yang lebih cepat dan mudah.

Nowak, dalam Gunadi, mengungkapkan bahwa:

“Penatausahaan dan pelayanan atas hak-hak dan kewajiban-kewajiban pembayar pajak, baik penatausahaan dan pelayanan yang dilakukan di kantor pajak maupun di tempat pembayar pajak (wajib pajak), merupakan administrasi pajak dalam arti sempit.”⁷

Berdasarkan pernyataan Nowak, pelayanan merupakan administrasi dalam arti sempit, sedangkan *tax administration* adalah kunci bagi tercapainya kebijakan perpajakan.⁸ Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan yang telah dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku ditentukan oleh implementasi para petugas pajak di lapangan.

Kantor Pajak sebagai salah satu instansi pemerintah, tugasnya adalah memberikan pelayanan umum, dimana pengertian pelayanan umum itu sendiri adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹ Selanjutnya Boediono menyatakan kegiatan pelayanan dikatakan baik/prima bila tingkat pelayanannya sama dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

Dalam hal pelayanan melebihi standar, itu dikatakan pelayanannya semakin prima.¹⁰ Standar pelayanan bagi birokrasi, termasuk bagi DJP, pada umumnya ditentukan dalam undang-undang atau perundang-undangan lainnya. Oleh karena

⁶ “Restitusi Kelar Sebulan”, *www.pajak.go.id*, diunduh pada Selasa, 26 Februari 2008

⁷ Nowak dalam Gunadi, *Reformasi Administrasi Perpajakan dalam Rangka Kontribusi Menuju Good Governance*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Volume XII/Nomor1/Januari/2004 (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2004), hal. 34

⁸ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan* (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 2000), hal. 1

⁹ B. Boediono, *Pelayanan Prima Perpajakan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hal. 61

¹⁰ *Ibid*, hal. 105

itu, kesesuaian pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan dalam ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku menjadi suatu hal yang menarik untuk diteliti, terutama di KPP yang didirikan untuk memberikan pelayanan yang lebih profesional kepada wajib pajak.

B. Pokok Permasalahan

Dalam pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN yang diajukan oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu dapat terjadi ketidaksesuaian antara peraturan yang mengaturnya dengan pelaksanaannya dilapangan. Hal tersebut dapat terjadi karena disebabkan oleh beberapa hal. Oleh karena itu, pertanyaan dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain:

1. Apa perbedaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha tertentu dengan pengembalian kelebihan pembayaran PPN lainnya?
2. Bagaimanakah proses pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu di KPP WP Besar 1?
3. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh petugas pajak di KPP WP Besar I dalam melaksanakan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu?
4. Apa saja yang menjadi faktor-faktor pendukung bagi KPP WP Besar I dalam melaksanakan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui perbedaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha tertentu dengan pengembalian kelebihan pembayaran PPN lainnya.

2. Untuk mengetahui proses pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN yang diajukan oleh Pengusaha yang melakukan Kegiatan Tertentu.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh petugas pajak di KPP WP Besar I dalam melaksanakan pengembalian kelebihan pembayaran PPN yang diajukan oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu.
4. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung bagi KPP WP Besar I dalam melaksanakan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu.

D. Signifikansi Penelitian

a. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan kepustakaan yang selanjutnya dapat memberikan kontribusi terhadap studi lebih lanjut yang berkaitan dengan penyelesaian masalah-masalah perpajakan, khususnya masalah restitusi PPN.

b. Signifikansi Praktis

Untuk kepentingan praktis, kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa masukan-masukan kepada pihak KPP dalam mewujudkan pelayanan perpajakan yang prima kepada wajib pajaknya, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan restitusi kelebihan pembayaran PPN bagi Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu, khususnya Pengusaha Kena Pajak yang melakukan Kegiatan Tertentu .

E. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini memaparkan tentang pemahaman dasar mengenai konsep-konsep dan teori yang terkait dengan penelitian yang dilakukan sehubungan dengan penulisan skripsi ini, yaitu mengenai konsep dan teori Pajak Pertambahan Nilai (PPN), pelayanan umum, *taxable person*, dan kepastian hukum. Selain itu, bab ini juga meliputi kerangka pemikiran teori yang digunakan dalam penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM KPP WAJIB PAJAK BESAR I DAN KETENTUAN PPN ATAS PENGEMBALIAN KELEBIHAN PEMBAYARAN PPN OLEH PENGUSAHA YANG MELAKUKAN KEGIATAN TERTENTU

Bab ini berisi tentang gambaran umum KPP WP Besar I dan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu sebagaimana yang diatur dalam ketentuan undang-undang dan peraturan perundang-undangan perpajakan, serta ketentuan PPN yang mengaturnya.

BAB IV PELAKSANAAN PENGEMBALIAN KELEBIHAN PEMBAYARAN PPN OLEH PENGUSAHA YANG MELAKUKAN KEGIATAN TERTENTU DI KPP WAJIB PAJAK BESAR I

Dalam bab ini akan dianalisis secara sistematis mengenai proses pelaksanaan pengembalian kelebihan pembayaran PPN oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu di KPP WP Besar I dan kesesuaiannya dengan standar pelayanan prima.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan berisi tentang kesimpulan dari topik yang telah dibahas, yaitu pengembalian kelebihan pembayaran Pajak Pertambahan Nilai (PPN) oleh pengusaha yang melakukan kegiatan tertentu di KPP WP Besar I, dan juga saran yang dapat peneliti berikan.

