

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Pengertian Pajak

Seperti dijelaskan oleh Sommerfield 1987 yang dikutip dari Rukmana, 2008, pajak sebagai iuran kepada negara dari sektor swasta ke sektor publik, yang dapat dipaksakan dan dipungut atas dasar kriteria-kriteria yang telah ditentukan, tanpa mendapatkan manfaat secara spesifik kepada si pembayar, untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan ekonomi dan sosial. Lebih lanjut dijelaskan pula, pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Pajak adalah: iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tiada mendapat imbalan langsung yang dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum Pajak dibagi menjadi tiga kategori:

1. *The first is to overcome inefficiencies of the market system in the allocation of economic resources.*
2. *The second is the redistribution of income and wealth in order to move towards the distribution that society considers to be 'just' or 'equitable'.*
3. *Third, there maybe a role in smoothing of cyclical fluctuations in economy and ensuring a high level of employment and price stability.*

Dari sejumlah pengertian, definisi dan batasan tersebut tampak bahwa pajak memiliki ciri-ciri: adanya pengalihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik; pungutan pajak dapat dipaksakan secara hukum dengan melalui dua cara, yakni: melalui pengadilan dan menggunakan surat paksa. Pajak dapat dikenakan atas orang

atau barang; pajak dapat dipungut secara periodik maupun *insidentil*. Pungutan pajak kontraprestasinya tidak dapat ditunjukkan secara langsung; dan pajak memiliki fungsi *budgetair* dan fungsi mengatur.

2.2 Azas Perpajakan

Dalam pelaksanaan pemungutan pajak, baik pajak pusat maupun pajak daerah, perlu ditentukan dahulu tujuan utama pemungutannya. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut yang perlu dipegang teguh adalah azas-azas perpajakan. Adam Smith (dikutip dari Rukmana, 2008) dalam bukunya *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* menyebutkan empat azas pemungutan pajak, yaitu :

1. *Equality* (Kesamaan)

Artinya, pajak itu harus adil dan merata; dikenakan kepada orang-orang atau pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) dan pajak tersebut juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya (*benefit principle*). Pembebanan pajak itu adil apabila Wajib Pajak menyumbang satu jumlah untuk dipakai guna pengeluaran pemerintah sebanding dengan manfaat yang diterima dari pemerintah. diterima dari adanya pembayaran pajak. Segi positif dari pendekatan ini adalah pengorbanan atau beban nilai yang hilang dari Wajib Pajak karena pembayaran pajak dapat diperkirakan dengan tepat. Secara historis prinsip manfaat ini diungkapkan oleh Adam Smith: "Setiap warga negara harus memberi kontribusi untuk mendukung pemerintah, sesuai dengan kemampuan masing-masing yaitu sesuai dengan proporsi penerimaan yang mereka peroleh di bawah perlindungan negara".

2. *Certainty* (Kepastian Hukum)

Maknanya, pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang; sebaliknya harus dari semula jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat tentang berapa jumlah yang harus dibayar, kapan waktu pembayaran, dan bagaimana cara membayarnya. Jika tidak ada kepastian bagi Wajib Pajak tentang kewajibannya, maka pajak yang terhutang tergantung kepada

kebijaksanaan dari petugas pajak, sehingga petugas pajak dapat menyalahgunakan kekuasaan untuk keuntungan dirinya. *Certainty* adalah tujuan setiap undang-undang, sehingga setiap undang-undang atau peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang harus jelas, tegas dan tidak mengandung arti ganda atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain. Kepastian hukum sangat banyak tergantung kepada susunan kalimat, susunan kata, dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Oleh karena itu, guna mencapai tujuan tersebut, penggunaan bahasa hukum harus dilakukan secara tepat.

3. *Convenience*

Artinya, pembayaran pajak oleh Wajib Pajak hendaknya pada saat tidak menyulitkan Wajib Pajak. Misalnya, ditentukan pada saat Wajib Pajak menerima gaji atau menerima penghasilan lain. Pemungutan pajak pada saat yang tepat, yaitu pada saat Wajib Pajak mempunyai uang, akan membantu Wajib Pajak. Sebagai catatan, tidak semua Wajib Pajak mempunyai saat *convenience* yang sama atau saat yang paling tepat baginya untuk membayar pajak.

4. *Economy*

Asas ini sering juga disebut asas *efficiency*, yang mengandung arti bahwa pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat mungkin. Biaya pemungutan bagi kantor pajak dan biaya memenuhi kewajiban pajak (*compliance cost*) bagi Wajib Pajak hendaknya sekecil mungkin. Biaya administrasi pemungutan pajak harus tidak melampaui jumlah hasil pungutan pajaknya sendiri. Dalam usaha penerapan asas efisiensi, mengharuskan adanya pembenahan administrasi perpajakan. Perombakan administrasi perpajakan harus dilakukan agar dapat berfungsi/bermanfaat ganda, yaitu memudahkan pengawasan dan memperkecil ongkos administrasi. Hal ini harus ditunjang dengan peraturan perundang-undangan pajak.

Ada dua kriteria yang dapat dijadikan sebagai batu penguji dalam menentukan efisien atau tidaknya suatu teknik pemungutan pajak, yaitu:

1. Efisiensi *intern*, yakni yang berkaitan dengan ongkos pemungutan dan penagihan pajak.
2. Efisiensi *ekstern*, yaitu pengawasan aparat administrasi serta Pengawasan atas kemungkinan timbulnya penghindaran/penyelundupan pajak.

Selanjutnya para ekonom dan para ahli filsafat sosial telah mencanangkan tentang persyaratan suatu sistem perpajakan agar suatu rancangan utama untuk memenuhi persyaratan yang optimal untuk struktur pajak yang baik yaitu :

- a. Penerimaan atau pendapatan harus ditentukan dengan tepat.
- b. Distribusi beban pajak harus adil, setiap orang harus dikenakan pembayaran sesuai dengan kemampuannya.
- c. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik-titik elemen pajak tersebut harus dibebankan, tetapi setiap pajak tersebut pada akhirnya harus ditanggung.
- d. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan terhadap keputusan perekonomian, dalam hubungannya dengan pasar yang efisien.
- e. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal, untuk mencapai stabifisasi dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas atau pasti serta harus dapat dipahami oleh Wajib Pajak.
- g. Biaya administrasi dan biaya-biaya lainnya harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain.

Para ahli sepakat bahwa azas perpajakan yang paling menonjol adalah azas keadilan. Untuk pajak pusat, masih ada tiga azas yang diperlukan selain keadilan, yaitu:

1. Prinsip Kecukupan dan Elastisitas

Dalam memungut pajak selalu dilihat bahwa pendapatan yang didapat lebih besar secara keseluruhannya dibandingkan dengan pengeluaran yang dibutuhkan untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, juga harus dipastikan bahwa pendapatan pajak itu harus lebih besar dari biaya pengumpulan (*cost of collection*). Dengan demikian, bila ada suatu potensi pendapatan, tetapi sangat kecil sehingga kurang dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran pemerintah, maka potensi pendapatan itu tidaklah selalu harus digali.

Elastisitas yang dimaksud adalah bagaimana pendapatan nasional dapat meningkat sesuai dengan pelayanan yang meningkat. Pelayanan yang harus diberikan pemerintah dapat meningkat disebabkan oleh beberapa hal seperti penambahan jumlah penduduk, struktur masyarakat (budaya, sosial, pendidikan dan ekonomi), peningkatan *income* dan harapan-harapan masyarakat terhadap pelayanan itu sendiri. Oleh karena itulah harus selalu dilihat apakah pendapatan yang dipungut memiliki potensi pertumbuhan dasar pengenaan pajak dan apakah mudah dalam memungut pertumbuhan pajak itu.

2. Prinsip Keadilan

Beban pengeluaran pemerintah harus dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan. Kehati-hatian dalam menentukan siapa yang dikenakan pajak dan berapa pajak yang dikenakan merupakan suatu keharusan. Dengan demikian tidak terjadi bahwa masyarakat berpenghasilan rendah, justru menanggung beban pajak atau retribusi lebih berat (karena penghasilan mereka yang rendah) dibandingkan dengan masyarakat berpenghasilan tinggi.

Tiga dimensi dalam prinsip keadilan ini adalah: pertama, pemerataan secara vertikal dimana pembebanan pajak dikenakan atas masyarakat yang memiliki tingkat pendapatan yang berbeda-beda. Contoh yang paling jelas dalam prinsip

ini adalah dipungutnya tingkat pajak yang progresif: meningkatnya pajak sesuai dengan pendapatan yang bersangkutan. Dimensi yang kedua adalah keadilan horizontal, yaitu pembebanan pajak yang sama untuk berbagai sumber-sumber pendapatan, selama jumlah pendapatannya adalah sama. Dalam dimensi keadilan horizontal ini, pegawai tidak membayar pajak lebih tinggi dari pebisnis, kalau pendapatannya sama. Dimensi yang ketiga adalah keadilan geografis, dimana seseorang tidak kena pajak karena semata-mata tinggal di suatu lokasi yang dianggap khusus, padahal pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah adalah sama.

3. Prinsip Kemampuan Administrasi

Dalam memungut pajak dan retribusi terkadang ada pungutan yang secara administrasi sulit untuk dilakukan. Kesulitan administrasi ini dapat terjadi karena misalnya belum ada sistem pencatatan yang sistematis baik bagi sisi masyarakatnya sendiri maupun dari sisi pemerintahnya. Contoh klasik yang paling mudah adalah sulitnya untuk mengenakan pajak bagi pengusaha kecil dan *informal*. Dengan tidak adanya sistem administrasi yang baik, akan sangat sulit bagi pemerintah untuk menentukan siapa objek pajak, berapa yang harus dibayar, siapa saja yang belum dan sudah membayar, bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi dan sebagainya.

4. Kesepakatan Politis

Berdasarkan kenyataan bahwa pajak adalah kebijakan yang tidak populer, oleh karena itu harus ada kesepakatan antara pihak pemerintah dan pihak yang dipungut. Hal ini dapat menjadi penghambat maupun kontrol sekaligus bagi pemerintah. Penghambat dalam artian tidak semua potensi dapat digali karena akan muncul resistensi masyarakat, sehingga pemerintah harus mengambil keputusan berdasarkan analisa dan penelitian yang layak mengenai pajak ini.

Kebijakan perpajakan dan retribusi dapat mempengaruhi kepentingan sebagian kecil, sebagian besar atau seluruh masyarakat. Kesepakatan politis menunjukkan bahwa pasti ada pihak yang merasa dirugikan, namun pada saat yang sama harus ada keinginan bersama untuk bertoleransi dalam memenuhi kepentingan bersama yang lebih besar. Yang menjadi masalah adalah apabila

pemerintah tidak dapat melakukan kesepakatan politik dengan sebagian kecil orang yang pada akhirnya dapat merugikan orang banyak. Banyak terjadi di dalam pemerintahan negara-negara berkembang walaupun tidak terbatas juga terjadi pada pemerintahan negara maju pemerintah sangat akomodatif terhadap suatu golongan, tetapi sangat ketat kepada golongan yang lain.

2.3 Sistem Perpajakan

Seperti dikutip dari disertasi Rosdiana, 2007, perpajakan merupakan sistem yang kompleks dan harus dianalisis dengan pendekatan yang multidisiplin. Dibutuhkan berbagai pengetahuan yang beragam jika akan mendesain suatu reformasi system perpajakan, sebagaimana dikemukakan oleh Gordon dan Thuronyi berikut ini (dikutip dari disertasi Rosdiana, 2007)

To design a package of tax reform proposals, a variety of areas of knowledge must typically be brought to bear. Economists should analyze the economic effects of different policy alternatives, as well as their revenue effects. Tax law experts should develop the detailed design of proposed rules, based on knowledge of the details of tax rules of different countries. Tax lawyers with drafting experience should work on the actual legislative language. Lawyers should also ensure the integration of proposed rules with the rest of the legal system (commercial law, constitution, etc.). Accountants should advise on the compatibility of proposed tax rules with accounting rules and practices. Experienced tax administrators should evaluate the administrative problems arising from proposed rules and suggest alternatives based on relevant experience (again, with comparative knowledge of practice of different countries where relevant

Seperti dikutip pula dari disertasi Rosdiana, 2007, meskipun Nowak, sebagaimana dikutip Mansury menyebutkan bahwa system perpajakan terdiri dari 3 (tiga) unsur pokok, yaitu *Tax Policy*, *Tax Law* dan *Tax Administration*, namun karena dalam beberapa literatur disebutkan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu maka Rosdiana cenderung setuju pada pendapat para ahli yang menyatakan bahwa undang-undang adalah bagian dari kebijakan. Dengan demikian dalam tesis ini, *Tax Law* dianggap sebagai bagian dari *Tax Policy*.

Kenyataan bahwa sistem perpajakan yang baik seharusnya ditopang oleh 2 (dua) hal, yaitu kebijakan perpajakan dan administrasi pajak, menyebabkan semakin kompleksnya upaya untuk mendesain suatu sistem perpajakan. Semua faktor harus dicermati dan diperhitungkan dengan komprehensif dan *holistic* untuk menghindari tingginya frekuensi perubahan ketentuan perpajakan. Peraturan yang berubah-ubah akan menyulitkan dunia usaha untuk melakukan keputusan bisnis maupun melaksanakan kewajiban perpajakannya (dikutip dari disertasi Rosdiana, 2007).

Frequent changes in tax legislation upset the expectations of investors and make it difficult for taxpayers to understand and comply with the laws. A careful consideration of proposed reform can minimize the extent of changes needed by way of technical corrections and by way of budgetary compensation for hastily enacted, overly generous provisions

Tinjauan (*review*) secara lengkap pada seketika itu juga, mustahil untuk dilakukan karena peraturan perpajakan jumlahnya sangat banyak serta beragam dan rumit (*complicated*). Sebab itulah, harus ada *review committee*, yang dibantu oleh staf peneliti, untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi di lapangan. Dunia usaha adalah ladang penerimaan pajak, maka komite haruslah sangat memperhatikan sektor swasta. Dengan demikian, maka Asosiasi Profesi dapat menjadi sumber informasi yang penting (seperti dikutip dari disertasi Rosdiana, 2007).

Because tax laws tend to be numerous and complicated, it would be impossible to subject them to complete review at all times. It should be the duty of the review committee to work closely with the tax administration, which is likely to be a primary source for notification of problems, and with research staff. In addition, it is important for the review committee to pay close attention to the private sector. Private sector professional associations may be an excellent source of information regarding problems.

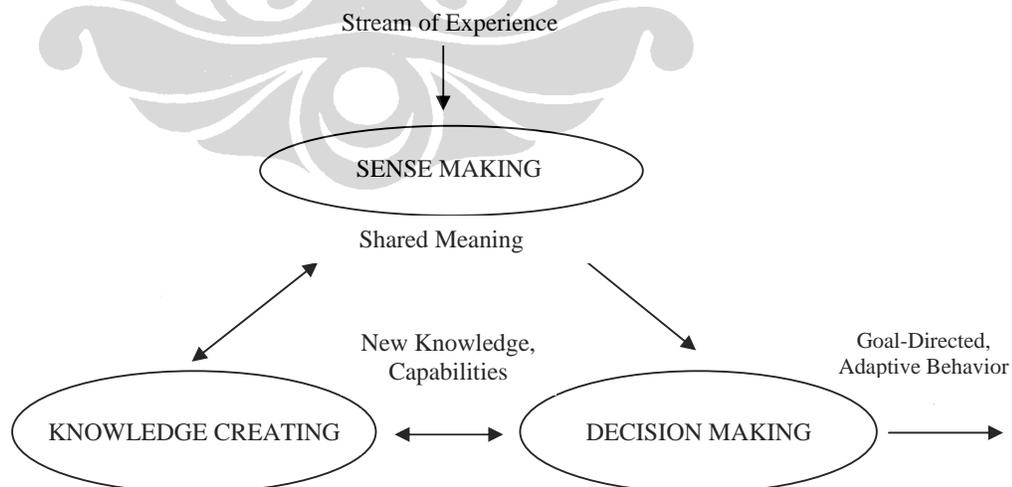
Seharusnya adanya *review committee*, yang dibantu oleh staf peneliti, untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi di lapangan mengisyaratkan perlunya otoritas perpajakan menerapkan organisasi yang berpengetahuan (*knowing organization*). Organisasi yang berpengetahuan adalah organisasi yang memiliki informasi dan pengetahuan sehingga organisasi tersebut *well informed*, cerdas secara mental (*mentally perceptive*), dan senantiasa mendapat pencerahan (*enlightened*). Tindakan organisasi didasarkan pada pemahaman yang *valid* terhadap lingkungan

serta kebutuhan organisasi (lihat Gambar 2.1).

Pemahaman tersebut kemudian disebarkan terhadap seluruh komponen organisasi. Hal ini ditunjang oleh tersedianya sumber pengetahuan dan kompetensi keahlian dari para anggotanya. Dengan mengelola sumber informasi dan proses informasi, Organisasi yang berpengetahuan dapat (seperti dikutip dari Rosdiana, 2007):

1. Beradaptasi pada waktu yang tepat dan dengan cara yang tepat terhadap perubahan lingkungannya.
2. Terlibat dalam pembelajaran organisasi secara terus-menerus, termasuk asumsi-asumsi yang tidak dipelajari, norma-norma dan, *mind-sets* yang sudah tidak berlaku (*valid*) lagi.
3. Memobilisasikan pengetahuan dan keahlian para anggotanya untuk mengembangkan/mendorong inovasi dan kreativitas.
4. Menfokuskan pemahaman dan pengetahuan dalam mempertimbangkan dan menentukan tindakan.

Gambar 2.1
Siklus Pengetahuan Dalam Organisasi Yang Berpengetahuan
(Dikutip dari Rosdiana, 2007)



Sumber : Wei, Cun Choo, *The Knowing Organization : How Organizations Use Information to Construct Meaning, create knowledge, and Make Decisions*, New York: Oxford University Press, 1998.

2.4 Kebijakan Perpajakan

Kebijakan perpajakan adalah bagian dari kebijakan fiskal. Pengertian akan Fiskal adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja. Selain pajak dan *spending/expenditure*, instrumen kebijakan fiskal lainnya adalah pembiayaan (*financing*). Kebijakan Fiskal bertujuan untuk mempengaruhi jumlah total pengeluaran masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja dan pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi. Dengan demikian, dalam banyak hal, kebijakan pajak mempunyai implikasi yang makro, misalnya bagaimana pajak bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi atau suatu sektor industri tertentu.

Dalam pengertian kebijakan fiskal tersebut, dapat diketahui bahwa pajak digunakan sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal. Dengan demikian maka pada hakekatnya, fungsi pajak dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*. Perbedaan ini tidaklah dikotomis, bahkan dalam banyak hal, kedua fungsi pajak ini digunakan secara bersamaan.

Penentuan besarnya hutang pajak ditentukan oleh dua faktor, yaitu dasar pengenaan pajak (*tax base*) dan tarif pajak (*tax rate*). Ketentuan mengenai pengenaan pajak menentukan apa yang akan dikenakan atas berbagai bentuk penghasilan, pengeluaran, kekayaan atau faktor-faktor lainnya dan tarif pajak menentukan besaran atau jumlahnya. Berdasarkan hal tersebut, *diskursus* kebijakan berpusat pada dua hal, yaitu perlakuan pajak (termasuk hak pemajakan) atas penghasilan lintas negara (*how should international income flows be taxed?*) dan merancang sistem/lingkungan perpajakan (*how should environmental taxes be designed?*)

2.5 Administrasi Pajak

Implementasi kebijakan yang sudah ditetapkan dalam undang-undang, pada akhirnya hanya akan bisa berjalan jika ada administrasi pajak. Tidak seperti kebijakan pajak masalah administrasi pajak masih kurang mendapat perhatian yang memadai. Hal ini dapat dilihat dari terbatasnya kajian atau literatur mengenai administrasi pajak,

perubahan sistem pemungutan dari *official assessment* menjadi *self-assessment* telah menggeser sebagian biaya yang berkaitan dengan pajak dari pemerintah ke sektor swasta, atau dengan kata lain biaya wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya meningkat secara signifikan. Kalau sebelumnya wajib pajak tidak perlu repot melakukan perhitungan perpajakan serta tidak perlu resah dengan sanksi kesalahan perhitungan pajak, kini semua itu menjadi beban wajib pajak, aturan lain berupa biaya uang langsung yang dikeluarkan dalam penghitungan pajak, pembayaran pajak, dan pelaporan pajak serta biaya untuk mengisi SPT (*tax return*).

Secara konseptual *sistem self-assessment* tidak berjalan mandiri, karena harus didukung perangkat administrasi perpajakan yang telah mengikuti prinsip-prinsip administrasi modern. Dalam tataran praktis, upaya dari regulator untuk mengkonstruksi peraturan-peraturan yang dibuat seadil dan sewajar mungkin tidak serta memberikan hasil berupa *voluntary tax compliance*.

Tingkat kompleksitas peraturan dan implementasi dari peraturan juga sangat berpengaruh. Secara kebetulan (atau mungkin memang ada kaitannya) kedua hal tersebut, yakni kompleksitas peraturan dan implementasi peraturan, berpengaruh terhadap biaya kepatuhan pajak. Misalnya, peraturan pajak yang kompleks dan memungkinkan banyak makna memaksa wajib pajak untuk mengeluarkan biaya dan menghabiskan waktu yang lebih banyak dalam memastikan kebenaran materiil dari jumlah pajak yang terutang yang dihitung oleh wajib pajak.

Menurut Cnossen (seperti dikutip dalam disertasi Rosdiana, 2007) menyebutkan :

That tax administration is the key to effective tax policy is universally acclaimed, but in practice virtually ignored in the literature on tax. There is a widespread preoccupation with what should be done rather with how to do it: with the more dramatic policy changes and refinements rather than the duller but indispensable mechanics of tax implementation.

sebagaimana dinyatakan oleh Cnossen, meskipun secara universal diakui bahwa administrasi pajak merupakan kunci keberhasilan kebijakan pajak, namun pada kenyataannya kajian tentang administrasi pajak cenderung diabaikan. Para Pakar Perpajakan lebih senang dan terlalu 'asyik' mengkaji apa yang seharusnya dilakukan

daripada bagaimana seharusnya hal tersebut dilakukan. Para Pakar juga lebih senang mengkaji perubahan kebijakan yang dramatis ketimbang mengkaji bagaimana mendesain mekanisme implementasi perpajakan yang lebih efisien dan efektif.

Salah satu indikator administrasi pajak yang baik adalah tingkat efisiensi. Berkaitan dengan hal tersebut, Mansury, menyitir pendapat Bird menyatakan bahwa proses administrasi harus ditata untuk mematuhi prosedur tertentu agar tujuan-tujuan administrasi pajak dapat dicapai seefisien mungkin. Secara umum semakin efektif dan efisien administrasi pajak, semakin adil pula suatu sistem pajak, semakin mudah untuk dikelola.

The tax administration process should be structured to follow specific procedures, so that the objectives of tax administration can be attained as efficiently as possible. The potential for improving tax administration is very much dependent upon the political, social and cultural environment. Such improvement cannot be expected without political support from government. In general, the more effective and efficient the tax administration, the fairer the tax system will be; the fairer the tax system, the easier it will be to administer.

Efisiensi dapat dilihat dari dua sisi. Dari sisi Fiskus pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan oleh Kantor Pajak (antara lain dalam rangka pengawasan kewajiban Wajib Pajak) lebih kecil dari jumlah pajak yang berhasil dikumpulkan. Dari sisi Wajib Pajak, sistem pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya yang harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya bisa seminimal mungkin. Dengan kata lain, pemungutan pajak dikatakan efisien jika *compliance cost* nya rendah.

Jika administrasi pajak menimbulkan *cost of taxation* yang tinggi, maka pemungutan pajak dapat meningkatkan ketidakpatuhan pembayar pajak, mendistorsi produksi dan menurunkan investasi, sebagaimana dikemukakan oleh -Chattopadhyay dan Das-Gupta berikut ini:

Economic effects of high compliance costs include deadweight resource costs, increased noncompliance, distorted production decisions and reduced investment, higher deficits, reduced tax equity, lower economic growth and adverse price movements.

Menurut Arindam Das-Gupta (2002) untuk mengurangi *compliance cost* adalah dengan reformasi kebijakan perpajakan untuk mengurangi ketidakpastian, penyederhanaan struktur pajak, prosedur administrasi yang lebih sederhana, dan reformasi institusi pajak.

...How to reduce compliance cost? Tax policy process reform to reduce instability and uncertainty, tax structure simplification, simpler administrative procedures, and institutional reform of tax administration can reduce compliance costs...

Menurut Jenkins dan Forlemu (1993) untuk mengurangi *compliance cost* adalah dengan penyederhanaan struktur pajak, adanya *taxpayer assistance*, dan berbagai fasilitas pembayaran dan pelaporan pajak dengan basis teknologi informasi.

...The costs of compliance, administrative costs, and burdens borne by third parties often reflect the complexity of the tax system. Therefore, simplifying the tax structure or providing other forms of taxpayer service, taxpayer assistance, facilitation of tax payments and enforcement can significantly reduce compliance costs.

Biaya kepatuhan pajak, biaya administrasi, dan beban ditanggung oleh pihak ketiga sering mencerminkan kompleksitas dari sistem pajak. Menyederhanakan struktur pajak atau memberikan bentuk-bentuk lain dari pembayar pajak layanan dapat secara signifikan mengurangi biaya kepatuhan.

Administrasi Pajak itu sendiri dalam arti luas meliputi fungsi, sistem dan organisasi/kelembagaan. Mansury (1992) menyitir pendapat Nowak menyatakan bahwa administrasi pajak mengandung tiga pengertian,

1. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak.
2. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. Proses kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak yang ditatalaksanakan sedemikian rupa, sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan

dalam Kebijakan Perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang-undang Perpajakan dengan efisien.

Menurut Nowak seperti yang dikutip oleh Gunadi, istilah administrasi perpajakan dapat diartikan secara sempit (*narrower sense*) dan secara luas (*wider sense*). Dalam arti sempit dimaksudkan bahwa administrasi perpajakan merupakan penatausahaan dan pelayanan atas hak-hak dan kewajiban-kewajiban pembayar pajak, baik penatausahaan dan pelayanan yang dilakukan di kantor pajak maupun ditempat pembayar pajak (wajib pajak).

Dalam pengertian luas administrasi perpajakan dapat dipandang sebagai:

- a. Fungsi
Sebagai fungsi administrasi perpajakan meliputi fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan dan pengendalian perpajakan.
- b. Sistem
Sebagai suatu sistem administrasi perpajakan merupakan seperangkat unsur (subsistem) yaitu peraturan-perundangan, sarana, dan prasana, dan wajib pajak yang saling berkaitan bersama-sama menjalankan fungsi dan tugasnya untuk mencapai tujuan tertentu.
- c. Lembaga
Sebagai lembaga, administrasi perpajakan merupakan institusi yang mengelola sistem dan melaksanakan proses perpajakan.

Sedangkan menurut Mikessel *Tax Administration* meliputi *six general steps*:

1. Inventory Preparation
2. *Base Valuation*
3. *Tax Computation and Collection*
4. *Audit*
5. *Appeal-Protest*
6. *Enforcement.*

dari pendapat Mikessel di atas dapat disebutkan bahwa administrasi perpajakan meliputi:

1. Persiapan Persediaan
2. Basis Penilaian
3. Pengumpulan dan Penghitungan Pajak
4. Pemeriksaan
5. Protes Banding
6. Penegakan

Menurut Sopar Lumbantoruan yang dikutip oleh Abdul Asri Harahap (2004), yang dimaksud dengan administrasi perpajakan (*tax administration*) adalah cara-cara dan prosedur pengenaan dan pemungutan pajak oleh instansi yang berwenang untuk melakukannya. Dengan demikian, sistem administrasi perpajakan berdasarkan Undang - Undang Perpajakan meliputi:

1. Identifikasi dan registrasi wajib pajak
2. Perhitungan pajak yang terhutang (*assessment*)
3. Pemungutan pajak (*collection*)
4. Penegakan hukum (*law enforcement*)
5. Pencatatan dan pemeriksaan (*checking and accounting*)
6. Pelaporan (*reporting*)

Begitu luasnya cakupan administrasi perpajakan, maka konsekuensi dari masih belum efektifnya administrasi perpajakan akan menimbulkan dampak sampingan yang dapat merugikan terhadap optimalisasi penerimaan pajak. Dampak sampingan tersebut diantaranya adalah belum teridentifikasinya wajib pajak secara menyeluruh karena kecenderungan banyaknya wajib pajak yang tidak mendaftarkan diri, adanya tindakan wajib pajak yang tidak memberikan informasi tentang kewajiban pajaknya dengan benar dan lain sebagainya.

Carlos A. Silvani (1992) menyebutkan bahwa administrasi pajak dapat berjalan dengan efektif jika mampu memberikan jalan keluar dari masalah-masalah berikut :

1. *Unregistered taxpayers : The first shortfall originates in the gap between potential taxpayers and registered taxpayers.*
2. *Stopfiling taxpayers : The second shortfall reflects the difference between registered taxpayers and those who file returns,*
3. *Tax evaders : The third is the difference between tax reported by taxpayers and the potential tax according to the law,*
4. *Delinquent taxpayers : The fourth and the last gap is the one between the amount of taxes the tax payers report owing, or that the tax administration may eventually assess, and the tax actually paid by taxpayers*

Tujuan utama dari administrasi pajak, menurut Silvani adalah untuk meraih kepatuhan pajak secara sukarela. Memberikan sanksi dan hukuman bagi para pelanggar pajak bukan sasaran utamanya, tetapi administrasi pajak tetap dituntut berhasil memberikan keyakinan kepada seluruh wajib pajak bahwa ketidakpatuhan dapat menyebabkan diberikannya hukuman dan sanksi. Sedangkan peningkatan kepatuhan yang diinginkan terkait dengan desain sistem pelayanan dan pengawasan wajib pajak (organisasi), simplifikasi atau penyerderhanaan undang-undang dan peraturan, juga faktor budaya, sosial dan tingkat pendidikan masyarakat dalam hal ini wajib pajak.

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, Bird dan Casanegra (1992), menyebutkan prasyarat penting untuk perubahan administrasi pajak yaitu :

1. *The simplification of the tax system to ensure that it can be applied effectively in generally “low compliance” contexts of developing countries.*

2. *Strategy in this context simply means a comprehensive plan that assigns clear priorities to tasks that must be performed, tailored to the available resources.*
3. *The third ingredient for successful reform of tax administration is strong commitment to reform at both the policy making and managerial levels, as well as certain degree of technical competence*

Sedangkan menurut Mansury dasar-dasar bagi terselenggaranya administrasi perpajakan yang baik meliputi :

1. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang - Undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan bagi wajib pajak.
2. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan dimaksud baik perumusan yuridis, yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan pemenuhan kewajiban oleh wajib pajak.
3. Reformasi dalam bidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan, semenjak dirumuskannya kebijakan perpajakan.
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan pengaturan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subyek dan obyek pajak

Sasaran administrasi pajak adalah meningkatkan kepatuhan yang pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan pajak, tetapi yang lebih penting adalah bahwa penerimaan tersebut sudah tepat subyek, obyek dan tepat jumlahnya, sebagaimana menurut Nasucha (2004) bahwa :

Administrasi pajak yang baik bukanlah bagaimana Pemerintah dengan administrasi tersebut dapat mengumpulkan penerimaan Negara sebanyak-banyaknya. Namun ada yang lebih penting, yaitu bagaimana penerimaan pajak dapat ditingkatkan dan memastikan bahwa penghasilan yang seharusnya kena pajak telah dikenakan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan. Di lain pihak dengan adanya sistem informasi yang efektif akan menjadi kunci terselenggaranya pemungutan pajak secara adil. Adapun kegiatan administrasi perpajakan merupakan suatu proses yang mencakup semua kegiatan untuk melaksanakan berbagai fungsi administrasi, diantaranya mendaftarkan wajib pajak, menyediakan Surat Pemberitahuan Masa dan Tahunan, mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak, menagih janji pajak yang terutang, menyelesaikan sengketa dengan wajib pajak, menghapuskan hutang pajak dan lain sebagainya.

2.6 Teknik Pemungutan Pajak

Adam Smith (1723-1790), seorang penulis dan filsuf yang dikenal sebagai bapak aliran ekonomi klasik kelahiran Scotlandia, menekankan perlunya prinsip *efficiency*, selain prinsip *equality*, *certainty*, dan *convenience* (atau yang dikenal dengan *four maxims* atau *four canons*). Sesuai prinsip *efficiency*, pemungutan pajak hendaknya dilaksanakan dengan cara sehemat mungkin dan biaya-biaya yang terkait dengan pemungutan pajak tersebut tidak lebih tinggi daripada pajak yang dipungut sebagaimana yang dikemukakan oleh Adam Smith bahwa:

“Every tax ought to be contrived as both to take out and keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state” (Safrie Nurmantu, 2003, p.83)

Dalam buku yang berjudul *The Shifting and Incidence of Taxation* (ditulis tahun 1892) dan *The Income Tax* (yang ditulis tahun 1911), E.R.A Seligman merumuskan empat prinsip pemungutan pajak, yang terdiri dari prinsip fiskal (terdiri dari kaidah *adequacy* atau kecukupan dan kaidah *elasticity* atau keluwesan, prinsip *administrative* (yang terdiri dari kaidah *certainty*, *convenience*, *economy*), prinsip *economic*, dan prinsip *ethical* (yang terdiri dari kaidah *uniformity* dan *universality*). Kaidah ekonomi yang merupakan bagian dari prinsip administratif yang dikemukakan oleh Seligman serupa dengan prinsip *efficiency* dari Adam Smith yang mengatakan bahwa biaya yang dikeluarkan Wajib Pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak harus ditekan pada tingkat yang serendah-rendahnya.

Sedangkan, Fritz Neumark, seorang guru besar dalam ilmu keuangan Negara di Universitas Goethe, Frankfurt, Jerman Barat, mengemukakan empat prinsip yang perlu diperhatikan dalam pemungutan pajak yang terdiri dari prinsip-prinsip *revenue productivity, social justice, economic goals*, serta *ease administration and compliance*. Salah satu kaidah dalam prinsip *ease administration and compliance* adalah *the requirement of economy* yang mengatakan bahwa biaya-biaya penghitungan, pengawasan dan penagihan pajak harus ditekan pada tingkat serendah-rendahnya. Menurut Neumark, biaya yang harus diminimalkan tersebut tidak hanya meliputi biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak (atau disebut *compliance cost*).

Pemungutan pajak adalah tujuan utama dari administrasi pajak dan yang menjadi alasan mengapa ada administrasi pajak. Hal ini diungkapkan oleh Alink dan Kommer bahwa :

Collection is the main objective of a Tax Administration and the reason for its existence.

Dalam memungut pajak, ada 3 (tiga) tehnik yang secara teoritis dapat diterapkan, yaitu *self assessment, official assessment* dan *withholding tax*.

Dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak sendiri yang menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang terhutang. Definisi *self assessment* yang ada dalam *International Tax Glossary* adalah sebagai berikut:

Under self assessment is meant the system which the taxpayer is required not only to declare his basis of assessment (e.g. taxable income) but also to submit a calculation of the tax due from him and, usually, to accompany his calculation with payment of the amount he regards as due.

Dalam sistem ini wajib pajak tidak perlu repot melakukan perhitungan perpajakan serta tidak perlu resah dengan sanksi kesalahan perhitungan pajak, kini semua itu menjadi beban wajib pajak, aturan lain berupa biaya uang langsung yang dikeluarkan dalam penghitungan pajak, pembayaran pajak, dan pelaporan pajak serta biaya untuk mengisi SPT (*Tax Return*).

Fiskus berperan untuk mengawasi, misalnya melakukan penelitian apakah Surat Pemberitahuan (SPT) telah diisi dengan lengkap dan semua lampiran sudah

disertakan, juga meneliti kebenaran penghitungan dan penulisan. Meskipun demikian, untuk mengetahui kebenaran (material) data yang ada dalam SPT (dalam rangka *law enforcement*), Fiskus akan melakukan pemeriksaan.

Berbeda dengan Sistem *Self Assessment*, dalam Sistem *Official Assessment*, fiskus yang berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besarnya pajak yang terhutang. Berdasarkan surat ketetapan yang diterbitkan fiskus, Wajib Pajak membayar pajak yang terhutang tersebut. Di Indonesia, Pajak Bumi dan Bangunan dapat dikatakan menganut sistem ini, karena besarnya pajak yang terhutang dihitung dan ditetapkan oleh fiskus melalui Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT).

Ide pemungutan pajak dengan cara *withholding*, pertama kali diintrodusir di Amerika Serikat pada tahun 1943 dalam rangka mengakselerasi pengumpulan/pemungutan pajak selama Perang Dunia Ke-II.

The idea of tax withholding was first introduced in the United States in 1943 to accelerate collection of income tax during World War

karena terbukti efisien dan efektif, sistem *withholding* dengan cepat diadopsi oleh negara-negara lainnya.

Jantscher sebagaimana disitir oleh Darussalam dan Septriadi menyatakan bahwa *withholding tax* secara tradisi hanya diterapkan terhadap pemotongan atas gaji, bunga dan dividen, kemudian diperluas untuk memotong penghasilan dari jasa profesional, sewa, dan terhadap semua penghasilan dari usaha lainnya. Menurut Richupan yang dikutip oleh Darussalam dan Danni Septiardi, skema *withholding* tidak dapat diterapkan kepada semua jenis penghasilan, karena skema *withholding* hanya bisa efektif jika jumlah pemotong pajak relatif lebih sedikit dibanding dengan penerima penghasilan.

However, the problem with the withholding scheme is that it cannot be applied to many types of income because, for the withholding scheme to be effective, there must be a relatively small number of easily identifiable payers of the income.

Lebih lanjut Richupan menyatakan bahwa banyak jenis penghasilan, misalnya penghasilan sewa, penghasilan profesional dan penghasilan dari usaha kecil, tidak cocok untuk dijadikan sebagai obyek *withholding* karena lebih banyak pemotong

daripada penerima penghasilan.

Many types of income, for example, rental income, income of professionals, and income from small business, do not lend themselves to withholding schemes because there are more payers than receivers of such income.

Meskipun pada semua *withholding tax*, pemotongan pajak dilakukan pada saat penghasilan diterima/diperoleh, namun hanya pemotongan pajak penghasilan atas gaji yang lazim dikenal sebagai *pay-as-you-earn* (PAYE).

Sistem *withholding* mempunyai beberapa kelebihan antara lain:

1. Memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan negara. Menurut Heeden, *withholding* atas gaji (PAYE), dapat menghasilkan penerimaan pajak yang tinggi, bahkan di negara maju, penerimaan pajak dari PAYE biasanya lebih tinggi dari Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

The PAYE is a high-yielding revenue collector in many countries. It generates a lion's share of the personal income tax and, in industrial countries, usually exceeds the revenue of the general sales tax or value-added tax (VAT) by an ample margin.

Heeden menyatakan bahwa PAYE mempunyai peran yang sangat penting di hampir semua sistem perpajakan suatu negara, sebagaimana dapat dilihat dalam kutipan di bawah ini.

Although all withholding taxes aim to tax income when it is earned, only withholding on wages is commonly known as pay-as-you-earn. This tax plays a important role in nearly all national tax system.

Peranan pemotongan pajak yang penting ini disebabkan oleh kontribusinya terhadap penerimaan negara. Dengan pemotongan pajak, pemerintah dapat dengan mudah mengumpulkan pajak. Dalam *withholding system*, pihak ketiga yang "dekat" dengan Wajib Pajak yang wajib menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang sudah dipotong/ dipungut tersebut. Sebagai contoh, Pemberi Kerja wajib menghitung dan menetapkan berapa Pajak Penghasilan (PPh) yang harus dipotong atas penghasilan (gaji, upah, dsb) yang diterima oleh pegawainya. Setelah itu, Pemberi Kerja harus menyetorkan PPh yang telah dipotong tersebut ke Bank Persepsi atau Kantor

Pos dan Giro, kemudian melaporkannya dengan cara menyampaikan Surat Pemberitahuan kepada Kantor Pelayanan Pajak.

2. Sistem *withholding* relatif mudah dilaksanakan dan dapat mengurangi *administrative cost* yang harus dikeluarkan oleh pemerintah, terlebih jika sumber *days otoritas* perpajakan terbatas. Dalam sistem ini, fiskus hanya fokus pada pengawasan atas kepatuhan Pemotong Pajak (yang jumlahnya pasti lebih sedikit dibanding pegawai/buruh).

The PAYE is an important and easy-to-collect revenue item. Its claim on the resources of the tax administration is limited, particularly if return filing by employees is restricted to those who earn substantial other income or are entitled to significant special deductions, or both. A simple PAYE does not complicate the employer's wage administration. Compliance control can focus on employers only, rather than on individual employees. Nonconsolidation with other income is more acceptable when other income is also subject to withholding taxation

dengan kata lain, sistem *withholding* dapat memperkecil *Cost Collection Efficiency Ratio* (CCER), yaitu rasio perbandingan antara *collection cost* dengan *tax revenue*.

$$\text{CCER} = \frac{\text{Collection Cost}}{\text{Tax Revenue}} \times 100\%$$

Semakin kecil CCER, berarti pemungutan pajaknya semakin efisien. Antara asas *efficiency* dengan asas *revenue productivity* Baling berkaitan erat. Suatu sistem pemungutan pajak tidak bisa dikatakan berhasil memenuhi asas *revenue productivity* bila semata-mata hanya dilihat dari besarnya *tax revenue* yang dikumpulkan, karena harus dihitung/dikurangkan dengan biaya pemungutannya.

Darussalam dan Septriadi mengutip Griffith menyatakan bahwa pemotongan pajak dapat dilakukan atas pembayaran gaji, dan pembayaran lainnya atas penghasilan modal, tetapi tidak mungkin dapat merancang sistem *withholding tax* yang memuaskan atas penghasilan dari perkebunan, penghasilan usaha dan penghasilan

investasi, dan jasa profesional. Hal ini disebabkan sulit untuk menentukan tarif efektif *withholding tax* atas penghasilan usaha. Thuronyi, sebagaimana dikutip Darussalam dan Septiardi, menguraikan bahwa hanya sedikit Negara yang memperluas objek pemotongan pajak diluar penghasilan gaji, bunga, dan dividen.

Sejalan dengan pendapat di atas, Richupan menyatakan bahwa skema *withholding tax* harus diterapkan dengan sangat hati-hati. Apabila implementasi *withholding tax* tidak dilakukan dengan baik, pajak yang sudah dipotong menjadi pajak final dan menyerupai pajak ekspor atau pajak penjualan, daripada sebagai pajak penghasilan pendahuluan (*prepaid tax*). Selain itu, dalam *withholding tax* yang menggunakan penjualan/peredaran sebagai basis (dasar pengenaan pajak), meskipun petani merugi, namun tetap dikenakan pajak.

Agricultural income of farmers, whose products are mainly for export or further processing by domestic factories (for example, sugarcane in Thailand and rubber in Indonesia) also lends itself to withholding schemes on these types of income because if the schemes are not correctly instituted and administered, the withholding tax becomes the final tax and acts more like an export tax or a sales tax on agricultural products rather than as an income tax on farmers. This is because the tax is based on turnover than on income and the tax does not vary with the income of the taxpayer. Farmers who experience losses still have to pay this tax.

2.7 **Konsepsi Cost of Taxation**

Pemahaman terhadap *compliance cost* atau *cost of taxation* merupakan suatu hal yang sangat penting, agar pemerintah dapat mendesain administrasi pajak yang lebih efisien, sehingga tidak memberatkan Wajib Pajak dan tidak mengurangi *revenue* yang diterima oleh pemerintah. Saat ini, penelitian tentang *compliance cost* atau *cost of taxation* semakin intensif dilakukan dan meluas ke berbagai negara, bahkan di Negara seperti Inggris dan Australia, bahkan sudah menjadi platform politik.

Concern about the compliance cost of taxpayers, or cost incurred by taxpayers to comply with tax laws, over and above taxes paid has recently gained prominence and is an area of growing interaction between academics, policy makers and the public in general. In consequence, taxpayer compliance costs have found their way even into political platform in countries like Australia and United Kingdom.

Secara eksplisit, *compliance cost* atau *cost of taxation* telah menjadi kebijakan beberapa Negara seperti Amerika, Australia, Inggris, Belanda, Selandia Baru dan India. Di India penelitian *compliance cost* atau *cost of taxation* berkembang dengan sangat pesat. Akhir-akhir ini, ada upaya yang dilakukan di beberapa negara untuk mengumpulkan data indikator tahunan *compliance cost* atau *cost of taxation*. Hal ini dapat dilihat dalam kutipan berikut ini:

Compliance costs have been explicitly addressed in the policies of countries like the USA, Australia, the UK, the Netherlands and New Zealand and, increasingly, in India. Formal estimation of the overall compliance burden of the tax system was first attempted by Haig (1935). More recently, attempts have been made in some countries to compile annual indicators of compliance costs.

Meskipun demikian, Sandford sendiri berpendapat bahwa indikator tahunan ini tidak boleh menjadi indikator kinerja yang utama karena margin kesalahan dapat saja lebih besar dari perubahan kebijakan.

Sandford (1995), however, argued that this annual indicator cannot be regarded as a key performance indicator as the margin of error may be greater than revenues from the typical policy change. Nevertheless, for major tax reforms, changes in compliance cost have often been studied. Despite these reservations, there is now a perceptible shift in emphasis from total compliance cost to estimation of the impact of changes in particular tax regulations. Whenever a new revenue measure is introduced, a balance between administrative and compliance costs is needed.

2.7.1 Pengertian Cost of Compliance

Suatu sistem pemungutan pajak tidak bisa dikatakan berhasil memenuhi asas *revenue productivity* bila semata-mata hanya dilihat dari besarnya *tax revenue* yang dikumpulkan, karena harus dihitung/dikurangkan dengan biaya pemungutannya. Mankiw menyatakan bahwa suatu sistem pajak dikatakan lebih efisien dari yang lainnya jika sistem tersebut dapat menghasilkan penerimaan pajak yang sama dengan sistem lainnya, tetapi dengan biaya pemungutan yang lebih rendah yang dibebankan kepada Wajib Pajak.

In designing a tax system, policymakers have two objectives: efficiency and equity. One tax system is more efficient than another if it raises the same amount of revenue at a smaller cost to tax payers. What are the costs of taxes to taxpayers? The most obvious cost is the tax payment it self. This transfer of money from the taxpayer to government is an inevitable feature of any tax system. Yet taxes also impose two other costs, which well designed tax policy tries to avoid or, at least, minimize:

- *The deadweight losses that result when taxes distort the decisions that people make*
- *The administrative burdens that taxpayer bear as they comply with the tax laws*

An efficient tax system is one that impose small deadweight losses and small administrative burdens.

Mankiw menyatakan pula bahwa biaya yang dibebankan kepada Wajib Pajak bukan hanya besarnya dan beban pajak yang terhutang dan dibayar Wajib Pajak saja, namun juga diperhitungkan dengan beban kehilangan efisiensi pengurusan pajak (*deadweight losses*) serta beban administrasi (*administrative burdens*) perpajakan sebagai Wajib Pajak yang patuh. Jika Mankiw menggunakan terminologi beban administrasi, dalam perspektif yang lebih komprehensif, Sandford, Godwin, and Harwick menggunakan terminologi *compliance cost/cost of compliance*. Oleh Pope *compliance cost/cost of compliance* didefinisikan sebagai berikut:

cost incurred by tax payers or third parties, notably businesses, in meeting the requirements laid on them by a given tax structure (excluding the payment of the tax itself and any distortion costs arising from it.

compliance cost adalah bagian dari beban administratif (*administrative burdens*) yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya. Secara keseluruhan, beban kewajiban perpajakannya dirangkum/dicatat dalam suatu konsep yang disebut *cost of taxation*.

Dalam perspektif Slemord dan Yitzhaki, *cost of taxation* bukan hanya berupa pengorbanan dalam bentuk pengurangan penghasilan (*The sacrifice of income*), yaitu besarnya *marginal tax* atau besaran nominal pajak yang dibayar oleh Wajib Pajak. Pembayaran pajak mengurangi penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak, misalnya pajak penghasilan akan mengurangi laba bersih usaha, pajak penghasilan atas gaji (seperti PPh Pasal 21 di Indonesia) akan mengurangi *take home pay*. Begitu juga

apabila penjual memilih untuk melakukan *shifting backward*, maka adanya pajak, akan mengurangi *gross profit*.

Slemrod and Yitzaki (1996) identify compliance costs as one of the five component costs of taxation. The others are administrative costs, deadweight efficiency loss from taxation, the excess burden of taxation and avoidance costs. The general idea here is to consider situations with and without taxation. Taxes themselves are merely a transfer of purchasing power from the non government sector to the government sector. The Slemrod-Yitzaki classification seeks to capture all costs to society of effecting this transfer is equivalent, conceptually, to the aggregate welfare loss on account of the transfer while holding constant the utility from private as againsts public spending of tax revenues. The classification does not explicitly mention welfare loss due the equity violations from compliance requirements, though this is implicit.

Pengorbanan sebagian dari penghasilan/pendapatan yang seharusnya bisa diterima/diperoleh lebih besar jika tidak ada pajak adalah salah satu *cost of taxation* yang lebih secara langsung dirasakan karena langsung mengurangi kemampuan ekonomis. *Cost of taxation* seperti *deadweight efficiency loss from taxation*, *the excess burden of tax evation*, dan *avoidance costs* dapat dikategorisasikan sebagai *the distortion cost*, yaitu biaya yang timbul akibat adanya pemungutan pajak yang mengharuskan perusahaan mengubah strategi manajemennya mulai dari penentuan harga, perubahan strategi pemasaran, perubahan strategi manajemen perpajakan (*tax planning*, dll) serta perubahan perilaku atau pola kebiasaan. Dengan demikian, dalam menghitung *cost of taxation* yang dipikul oleh Wajib Pajak, hendaknya digunakan perpekstif yang lebih luas dan komprehensif, yang bukan hanya memperhatikan atau menghitung *tax burden* dari *marginal tax rate* atau *effective tax rate*.

2.7.2 Indikator (Komponen) Compliance Cost

Dalam pengertian yang konvensional, Chattopandhay dan Das-Gupta menyitir pendapat Sandford yang menyatakan bahwa *compliance cost* bukan hanya semata-mata berupa pajak yang harus dibayar (misalnya jumlah PPh Badan yang terhutang dan harus dibayar (misalnya jumlah PPh Badan yang terhutang dan harus dibayar

pada akhir tahun), tetapi juga semua biaya yang terjadi *over and above any distortion costs inherent in the nature of the tax*.

The conventional definition of tax compliance costs, for example in Sandford (1995) is: "Tax compliance costs are the costs incurred by the taxpayers in meeting the requirements laid on them by the tax law and the revenue authorities. They are costs over and above any distortion costs inherent in the nature of tax.

compliance costs bahkan dapat terjadi bukan hanya pada si pembayar pajak (Wajib Pajak) tetapi juga pada pihak ketiga yang diberi kewajiban untuk memungut/memotong pajak (misalnya jika sistem perpajakan juga menggunakan teknik *withholding*), misalnya pihak pemberi kerja yang harus memotong Pajak Penghasilan Pasal 21,

Compliance costs are not only incurred by tax payers but all the agents/parties involved in facilitating the transfer from the private sector to the government exchequer. For example, employers responsible for tax deduction at source and financial institutions entrusted with collecting taxes also incur compliance cost. Since cost of compliance is one of the many cost inflicted on society by a tax, there is a need to view tax compliance costs from a broader perspective than that implied in the definition above.

Chattopandhay dan Das-Gupta menuliskan pendapat Slemrod dan Yitzhaki menyatakan bahwa *compliance costs* hanya merupakan salah satu dari *cost of taxation*. Dengan demikian, indikator *Cost of taxation* secara keseluruhan ada 5 (lima) :

1. *compliance costs*
2. *administrative costs*
3. *deadweight efficiency loss from taxation*
4. *the excess burden of tax evasion, dan*
5. *avoidance costs.*

Komponen *cost of taxation*, *The tax operating costs/administrative costs/compliance costs*, adalah biaya-biaya atau beban-beban yang dapat diukur dengan nilai uang (*tangible*) maupun yang tidak dapat diukur dengan nilai uang (*intangible*)

yang harus dikeluarkan/ditanggung oleh Wajib Pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Sandford, *compliance costs* tidak selalu biaya yang *tangible*-yang dapat dinilai dengan uang tetapi juga dengan biaya yang *intangible*, sebagaimana dapat dilihat dalam kutipan berikut ini

Tax guru Cedric Sandford found that across a s revenues raised, which in macro economic terms is 1.5% of GDP – a large sum of money for companies to bear. He also laid out three separate elements to the costs of compliance:

1. *Fiscal costs – the employee costs of running day to day VAT accounting, the costs of expertise to understand and keep up with in policies and rates, the cost of external accountants for operational and advisory services*
2. *Time costs – the cost of senior management time in overseeing the function – in theory these can be turned into money, but in reality this is a very scarce resource in a company*
3. *Psychological costs - the significant worry brought about the fact that the onus is squarely on the business to do so. VAT regulations can be very complex, and many companies know they lack some of the knowledge required to be certain that they are using the correct policies and rates for all their transactions. This “fear factor” is often highlighted as a component of compliance costs, even though it is not easily quantified.*

A. ***Fiscal Cost***

Dari sisi Wajib Pajak, *Fiscal Costs/ Direct Money Costs*, adalah biaya atau beban yang dapat diukur dengan nilai uang yang harus dikeluarkan/ditanggung oleh Wajib Pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan. Termasuk dalam kelompok biaya ini adalah:

1. Honor/gaji staf/pegawai Divisi Pajak (atau Divisi Akuntansi yang menangani masalah perpajakan, pembukuan, pengisian faktur pajak, bukti pemotongan, dan sebagainya);
2. Jasa Konsultan yang disewa Wajib Pajak;

3. Biaya transportasi pengurusan perpajakan (misalnya biaya menyampaikan SPT, biaya transport untuk menyetor pajak dan lain-lain);
4. Biaya pencetakan dan penggandaan formulir-formulir perpajakan (tinta, kertas, fotokopi, cetak SSP/Faktur Pajak Standar, dan lain-lain);
5. Biaya representasi (jamuan), dan lain-lain.

B. *Time Cost*

Selain *fiscal cost* yang *tangible*, *compliance costs* juga terdiri dari biaya yang *intangible* dalam bentuk *time costs* dan *psychological costs*. *Time costs* adalah biaya berupa waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, misalnya:

1. Waktu yang dibutuhkan untuk mengisi formulir formulir perpajakan.
2. Waktu yang dibutuhkan untuk mengisi Surat Pemberitahuan (SPT) dan menyampaikan SPT
3. Waktu yang diperlukan untuk mendiskusikan tax management dan tax exposure dengan pihak Konsultan Pajak
4. Waktu yang diperlukan untuk membahas Laporan Hasil Pemeriksaan/closing conference dengan pihak Fiskus/Pemeriksa Pajak
5. Waktu yang dibutuhkan untuk melakukan keberatan dan atau banding

Biaya-biaya berupa *actual cash outlay* yang dikeluarkan oleh oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak ini, yang oleh Sanford dikelompokkan dalam *direct money cost*, timbul sebagai implikasi dari adanya sistem pemungutan pajak *self assessment*.

Menurut Guyton, O' Hare, Stravianos, dan Toder, sistem pemungutan pajak *self assessment* mengakibatkan biaya tambahan di luar pajak bagi wajib pajak terkait dengan pemenuhan kewajiban pajak yang dilakukan. Unsur pertama dari biaya

tersebut adalah beban kepatuhan pembayar pajak (*tax compliance*) yang meliputi uang dan waktu yang harus dikorbankan dalam rangka memenuhi peraturan perpajakan. Dalam hal ini Guyton menambahkan pula adanya unsur non tunai, seperti waktu yang dikeluarkan untuk mengurus pajak. Menurut Guyton, biaya-biaya yang mungkin timbul dari sistem pemungutan pajak *self assessment* dapat meliputi pencatatan transaksi keuangan, penggunaan faktur pajak dan dokumen pajak lainnya, *tax planning*, waktu yang dihabiskan untuk mengurus pajak, serta biaya konsultan pajak atau *tax advisor*.

C. *Psychological Costs*

Psychological costs / Psychic costs adalah biaya psikis/psikologis antara lain berupa stress dan atau ketidaktenangan, kegamangan, kegelisahan, ketidakpastian, yang terjadi dalam proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, misalnya stress yang terjadi saat pemeriksaan pajak, saat pengajuan keberatan, atau banding.

Sandford at el(1989) has emphasised the need for including the psychic costs comprising of stress and agony in dealing with one's tax affair, in particular for the poorer pensioners, widows and divorced and separated woman.

2.8 **Kepatuhan Wajib Pajak**

Menurut *International Tax Glossary*, kepatuhan pajak adalah "*degree to which a taxpayer complies (or fails to comply) with the tax rules of his country, for example by declaring income, filing a return, and paying the tax due in a timely manners*". Dari pengertian ini tampak bahwa kepatuhan pajak sesuai atau tidak sesuai dengan peraturan perpajakan akan terlihat dari penerimaan yang diperoleh dan jumlah pajak yang dibayarkan. Jadi kepatuhan pajak merupakan pelaksanaan atas kewajiban untuk menyetor dan melaporkan jumlah pajak yang terutang sesuai dengan peraturan perpajakan. Keputusan yang diharapkan dalam *self assessment system* adalah kepatuhan sukarela, dan bukan kepatuhan yang dipaksakan. Selain itu kerelaan untuk memenuhi peraturan perpajakan tidak akan dapat dicapai apabila wajib pajak ternyata menghadapi kesulitan untuk menguasai peraturan perpajakan karena kerumitan dan

multitafsir yang melekat pada peraturan tersebut. Pemenuhan peraturan perpajakan juga mensyaratkan suatu tingkat kompleksitas yang rendah.

Slemrod (1996) menyatakan bahwa peraturan pajak dan administrasi yang kompleks berpotensi membuat wajib pajak mendapat kesulitan untuk memenuhi kewajiban pajaknya, sehingga membuat mereka harus mengorbankan waktu dan biaya yang tidak sedikit untuk urusan pajak, sedangkan peraturan dan sistem administrasi yang sederhana mungkin tidak dapat memenuhi tujuan dari pengenaan pajak sebagaimana yang diharapkan oleh negara. Tingginya biaya untuk patuh terhadap peraturan perpajakan terutama didorong oleh dua hal, yaitu kompleksitas peraturan dan implementasi yang buruk. Kompleksitas mempunyai beberapa dimensi terutama menyangkut jumlah waktu dan biaya yang harus dikorbankan oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak (Slemrod, 1996), sedangkan implementasi peraturan berkaitan dengan profesionalisme dan kejujuran aparat pajak.

Selain merupakan disinsentif bagi tingkat kepatuhan wajib pajak, tingginya tingkat *compliance cost* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat *high cost economy* dalam suatu negara. Karena dianggap sangat penting, isu tentang *compliance cost* tersebut dibahas dalam kongres XLIII International Fiscal Association (IFA) tahun 1989 di Rio De Janeiro.

Dalam kongres tersebut, Cedric Sandford, seorang guru besar emeritus dari Universitas of Bath, England, menyebutkan tiga macam biaya pajak (*cost of taxation*) yang terdiri dari *sacrifice of income*, *distortion cost*, dan *running cost*. Menurut Sandford, *sacrifice of income* adalah pengorbanan wajib pajak yang menggunakan sebagian penghasilan atau uang dan hartanya untuk membayar pajak; *Distortion cost* adalah biaya yang timbul sebagai akibat perubahan - perubahan dalam proses produksi dan faktor produksi karena adanya pajak tersebut yang dapat menyebabkan perubahan pola perilaku ekonomi (sebagai contoh adalah pajak yang dapat menyebabkan disinsentif bagi individu dan badan usaha dalam berkonsumsi dan memproduksi); dan, *running cost* (Nurmantu, 2003) yang diartikan oleh Sandford (1996) sebagai biaya-biaya yang tidak akan ada jika sistem perpajakan tidak ada yang terdiri dari *administrative cost* (yakni, biaya - biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan penyelenggaraan sistem perpajakan nasional) dan *compliance cost* (yaitu, biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak).

Menurut Nasucha (2004), kepatuhan wajib pajak dapat diidentifikasi dari kepatuhan wajib pajak dalam mendaftarkan diri, kepatuhan untuk menyetorkan kembali Surat Pemberitahuan (SPT), kepatuhan dalam perhitungan dan pembayaran pajak terutang, dan kepatuhan dalam pembayaran tunggakan. Kepatuhan itu adalah melaporkan semua harta kekayaan Wajib Pajak (WP) yang tercatat pada waktu yang ditentukan dan pengembalian laporan pertanggungjawaban pajak yang akurat, sesuai dengan kode pamasukan, peraturan dan penerapan keputusan pengadilan pada waktu dilakukan pencatatan. Horn, mengungkapkan bahwa kepatuhan dalam perpajakan merupakan tingkat sampai dimana Wajib Pajak mematuhi undang-undang perpajakan. Kepatuhan sebagai pemenuhan kewajiban perpajakan (mulai dari menghitung, memungut, memotong, menyetorkan, hingga melaporkan kewajiban pajak) oleh Wajib Pajak sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Kepatuhan perpajakan sebagai suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan mendapatkan hak perpajakannya.

Ada dua macam kepatuhan yakni kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang perpajakan. Sedangkan kepatuhan material adalah suatu keadaan di mana Wajib Pajak secara substantif/hakikat memenuhi semua ketentuan material perpajakan, yakni sesuai isi dan jiwa undang-undang perpajakan. Kepatuhan material dapat meliputi juga kepatuhan formal. Jadi Wajib Pajak yang mematuhi kepatuhan material dalam fungsi SPT tersebut sesuai dengan ketentuan dalam UU PPh dan menyampaikannya ke KPP sebelum batas waktu.

Terkait dengan hal tersebut, kewajiban Wajib Pajak meliputi dua kategori, yaitu pemenuhan kewajiban hukum pajak material dan hukum pajak formal. Hukum pajak material adalah membuat norma-norma yang menerangkan keadaan-keadaan, perbuatan-perbuatan dan peristiwa-peristiwa hukum yang harus dikenakan pajak, siapa-siapa yang harus dikenakan pajak-pajak ini, berapa besarnya pajaknya, dengan perkataan lain segala sesuatu tentang timbulnya, besarnya dan hapusnya utang pajak dan hubungan hukum antara pemerintah dan Wajib Pajak. Sedangkan pemenuhan kewajiban pajak formal mengacu pada bagaimana Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Ada beberapa faktor yang menentukan tingkat kepatuhan Wajib Pajak, yakni:

- a. *Attitude towards government policies*, semakin banyak pembayar pajak yang puas dengan pelayanan pemerintah, maka akan semakin banyak juga pembayar pajak yang akan mematuhi kewajiban perpajakannya.
- b. *Perception of fairness of the tax system*, persepsi pembayar pajak mengenai keadilan atau kesamaan dari peraturan perpajakan akan mempengaruhi kesediaannya untuk lebih mematuhi kewajiban perpajakan.
- c. *Probability of detection*, hal ini berkaitan dengan penerapan kebijakan yang diambil pemerintah. Semakin kuat kemauan dalam menerapkan peraturan maka akan semakin lebih banyak yang mematuhi kewajiban perpajakannya, sehingga kemungkinan untuk terdeteksi (bagi yang tidak mematuhi kewajiban) akan semakin tinggi.
- d. *Contact with the tax agency*, lebih banyak pembayar pajak yang dilakukan pemeriksaan (termasuk di dalamnya dilakukan penyuluhan), maka tingkat kepatuhannya akan semakin baik. Oengan pemeriksaan tersebut pembayar pajak mempunyai akses untuk menanyakan masalah perpajakannya.
- e. *Tax ethics and attitudes taxpayers*, pemenuhan kewajiban perpajakan yang dilakukan pembayar pajak ditentukan oleh sikap dan etika mereka antara lain kejujuran, ketaatan, dan kecurangan, sehingga mereka bisa menilai apakah sikap tersebut benar atau salah.
- f. *Peer influence*, masyarakat sekitar dapat mempengaruhi sikap dan perilaku dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya. Apabila sebagian besar sikap dan perilaku masyarakat patuh terhadap kewajiban perpajakannya, maka pembayar pajak yang lain akan terpengaruh untuk mematuhi.
- g. *Sanction/penalties*, sanksi dan penerapannya yang tegas akan meningkatkan kesadaran pembayar pajak dalam memenuhi kewajibannya.
- h. *Socio-economic variables*, orang-orang yang memiliki pengetahuan rendah akan cenderung untuk tidak peduli mengenai pentingnya pajak, begitu juga

orang-orang yang memiliki penghasilan rendah akan cenderung menganggap pajak itu sebagai beban. Mereka tidak menghiraukan manfaat dan hasil yang dicapai dari perolehan pajak.

- i. *Demographic characteristics*, populasi orang-orang yang berusia muda dan yang berusia tua akan lebih patuh dalam memenuhi kewajiban perpajakannya dan wanita lebih patuh daripada pria.
- j. *Other determinants*, misalnya biaya untuk memenuhi kepatuhan, pengaruh konsultan ataupun aparat pajak, dan status pernikahan dan lain-lain.

Kepatuhan ditentukan oleh karakteristik-karakteristik dari figur otoritas dan kehadirannya secara fisik dipengaruhi oleh intensitas atau tingkat kepatuhan. Ada empat hal yang mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, yaitu: tarif; pelaksanaan penagihan yang rapi, konsisten dan konsekuen; ada tidaknya sanksi bagi pelanggar; dan pelaksanaan sanksi secara konsisten, konsekuen dan tanpa pandang bulu. Untuk meningkatkan kepatuhan (sukarela), diperlukan keadilan dan keterbukaan dalam penerapan peraturan perpajakan, kesederhanaan peraturan, prosedur perpajakan, dan pelayanan yang baik serta cepat terhadap Wajib Pajak.

Dari uraian di atas tampak bahwa kepatuhan Wajib Pajak adalah suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan yang meliputi penyeteroran dan pelaporan. Usaha untuk melakukan penyuluhan dan menyadarkan Wajib Pajak agar patuh dalam memenuhi kewajiban perpajakannya bukanlah hal yang mudah. "Lepas dari kesadaran kewarganegaraan dan solidaritas nasional, lepas pula pengertiannya tentang kewajibannya terhadap negara, pada sebagian terbesar diantara rakyat tidak akan pernah meresap kewajibannya membayar pajak sedemikian rupa, sehingga memenuhinya tanpa menggerutu. Bahkan bila ada sedikit kemungkinan saja, maka pada umumnya mereka cenderung untuk meloloskan diri dari setiap pajak. Hal ini telah terjadi di segenap negara dan sepanjang masa".

Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa Wajib Pajak akan selalu berusaha untuk meloloskan diri dari setiap kewajiban pajaknya, baik secara legal maupun

illegal. Karena itulah sejak diterapkan *self assessment system* tugas fiskus tidak lagi sebagai penentu besarnya jumlah pajak terutang, tetapi melakukan tugas-tugas penyuluhan, pembinaan dan pengawasan. Pemberlakuan *self assessment system* dalam pemungutan pajak sangat menunjang peranan masyarakat Wajib Pajak dalam menentukan besarnya penerimaan negara dari sektor pajak. Salah satu tolak ukur untuk mengukur perilaku Wajib Pajak adalah tingkat kepatuhannya melaksanakan kewajiban mengisi dan menyampaikan SPT secara tepat waktu. Semakin tinggi tingkat pemasukan SPT, diharapkan semakin tinggi pula tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan dan memenuhi kewajiban pajaknya. Hal yang terpenting adalah, apakah kepatuhan Wajib Pajak sudah mendukung pelaksanaan *self assessment system* tersebut, sehingga pajak terutang yang dihitung oleh Wajib Pajak sesuai dengan ketentuan dan peraturan perpajakan yang berlaku.

Dasar terselenggaranya administrasi perpajakan yang baik meliputi:

1. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan undang-undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberikan kejelasan bagi Wajib Pajak
2. Kesederhanaan akan mengurangi peyelundupan pajak. Kesederhanaan dimaksud baik perumusan yuridis, yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan pemenuhan kewajiban oleh Wajib Pajak
3. Reformasi dalam bidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan, semenjak dirumuskannya kebijakan perpajakan
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan pengaturan, pengumpulan, pengoiahan, dan pemanfaatan informasi tentang subjek dan objek pajak

2.9 Ukuran Perusahaan

Seperti dikutip dari Rukmana, 2008, setiap perusahaan membutuhkan sumber daya dalam kegiatan usahanya. Besarnya sumber daya ini berkaitan juga dengan tingkat aktivitas perusahaan dalam mengelola sumber daya tersebut. Dalam rangka pengelolaan sumber daya, pengeluaran biaya oleh perusahaan adalah sesuatu hal yang tidak dapat dihindarkan, karena setiap aktifitas pasti akan menimbulkan biaya.

Dalam beberapa penelitian, ukuran perusahaan dapat ditentukan atau diidentifikasi dengan berbagai ukuran, seperti jumlah *asset* yang dimiliki, tingkat atau jumlah *sale*, nilai *equity* yang dimiliki serta jumlah transaksi yang terjadi dalam suatu periode. Ukuran-ukuran tersebut biasanya digunakan untuk menentukan skala suatu perusahaan termasuk dalam kategori kecil, sedang atau besar. Beberapa penelitian menggunakan salah satu dari ukuran-ukuran tersebut dan sebagian yang lain menggabungkan dua atau lebih ukuran.

Suatu penelitian di Hongkong dengan membagi perusahaan-perusahaan dalam tiga kategori penjualan, (1) kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan tahunan di bawah 100 juta dollar Hongkong, (2) kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan di antara 100 sampai dengan 550 juta dollar Hongkong dan (3) kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan tahunan di atas 550 juta dollar Hongkong. Penelitian tersebut menunjukkan fenomena tingkat pengeluaran biaya kepatuhan pajak untuk kepatuhan pajak yang lebih besar untuk perusahaan dengan ukuran usaha yang lebih besar.

Penelitian yang dilakukan di India menggunakan nilai buku (*book value*) aktiva tetap selain peredaran usaha untuk mengklasifikasikan skala usaha dari perusahaan sampel yang diteliti. Adapun, nilai buku aktiva tetap adalah nilai perolehan aktiva tetap dikurangi akumulasi penyusutan. Namun, Gupta tidak menjelaskan lebih lanjut digunakannya nilai buku (bukan nilai pasar) dalam penelitiannya. Pada penelitian ini variable skala usaha menggunakan beberapa indikator atau variable, seperti: nilai *asset*, jumlah *sale*, serta nilai *equity* yang dimiliki.

Biaya transaksi adalah biaya yang harus ditanggung oleh pihak-pihak yang melakukan pertukaran dalam bisnis yang informasinya tidak sempurna, banyak aktor

yang berperilaku *opportunistic*, dan rasionalitas para pelakunya terbatas. Potensi munculnya biaya transaksi terjadi ketika ada *loopholes* atau celah dalam suatu peraturan perundang-undangan (atau *institutional arrangement*) yang dapat menimbulkan beda persepsi. Sebagai contoh, *loopholes* atau celah dalam salah satu pasal atau ayat dalam peraturan perundang-undangan perpajakan (sebagai akibat dari *bounded nationality* penyusun peraturan perundang-undangan perpajakan tersebut) dapat menimbulkan beda persepsi antara Wajib Pajak dan petugas pajak (fiskus).

Dalam rangka memberikan gambaran adanya beda persepsi antara Wajib Pajak dan fiskus dalam penafsiran peraturan pajak, seperti beberapa masalah yang dihadapi dalam pemenuhan kewajiban perpajakan bidang usaha perkebunan, yaitu masalah penyusutan atau amortisasi atas hak guna usaha, masalah biaya perusahaan induk (atau biaya kantor pusat), masalah fasilitas perpajakan, masalah biaya penyusutan kendaraan, masalah hubungan istimewa dan masalah biaya bunga pinjaman afiliasi. Persoalan-persoalan di atas timbul akibat adanya beda persepsi antara Wajib Pajak dan fiskus yang disebabkan oleh lemahnya *institutional arrangement* yang ada.

Biaya kepatuhan pajak sebagai biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak sehubungan dengan pemenuhan kewajiban pajak sesuai dengan hukum pajak yang berlaku dan dalam rangka perencanaan pajak (selain distorsi pajak, seperti *tax evasion* dan *bride cost*):

Ukuran (*size*) perusahaan bisa diukur dengan menggunakan *total asset*, *sale*, atau *equity* dari perusahaan tersebut. Salah satu tolok ukur yang menunjukkan besar kecilnya perusahaan adalah ukuran *asset* dari perusahaan tersebut. Menurut Indriani, perusahaan yang memiliki *total asset* besar menunjukkan bahwa perusahaan tersebut telah mencapai tahap kedewasaan dimana dalam tahap ini arus kas perusahaan sudah positif dan dianggap memiliki prospek yang baik dalam jangka waktu yang relatif lama, selain itu juga mencerminkan bahwa perusahaan relatif lebih stabil dan lebih mampu menghasilkan laba dibanding perusahaan dengan total aktiva yang kecil.

Pengaruh *size* perusahaan, status pendaftaran dan jenis industri terhadap luas pengungkapan dalam laporan tahunan perusahaan Jepang yang terdaftar dibursa. *Size* perusahaan merupakan variabel penting yang menjelaskan luas pengungkapan dalam

laporan tahunan, sedangkan untuk jenis industri ditemukan bahwa perusahaan manufaktur berpengaruh signifikan terhadap luas pengungkapan dibandingkan dengan jenis industri lain. Penelitian mengenai pengaruh ukuran perusahaan pada risiko bisnis menemukan bahwa besar kecilnya perusahaan mempengaruhi risiko bisnis. Dari penelitiannya diperoleh bukti empiris bahwa perusahaan kecil memiliki risiko dan return yang lebih tinggi dibanding perusahaan besar.

Sebagai tambahan dari beberapa karakteristik perusahaan yang diduga menyebabkan variasi dari penerapan *corporate governance* oleh suatu perusahaan, penelitian ini memasukkan dua variabel kontrol, yaitu ukuran perusahaan dan faktor regulasi. Beberapa penelitian sebelumnya telah membuktikan bahwa kedua variabel tersebut mempengaruhi perusahaan dalam hal penerapan *corporate governance*. Pengaruh ukuran perusahaan terhadap kualitas *corporate governance* masih bersifat ambigu. Pendapat pertama menyatakan bahwa perusahaan berukuran besar lebih memungkinkan memiliki masalah keagenan yang lebih banyak pula, sehingga membutuhkan mekanisme *governance* yang lebih ketat. Alternatif penjelasan lainnya adalah bahwa perusahaan kecil mungkin lebih memiliki kesempatan tumbuh yang lebih baik, sehingga akan membutuhkan dana eksternal yang lebih besar. Besarnya kebutuhan akan dana eksternal akan meningkatkan kebutuhan akan mekanisme *corporate governance* yang baik. Hubungan ukuran perusahaan dan *corporate governance* dari sudut pandang yang berbeda. Durnev dan Kim berargumen bahwa perusahaan besar cenderung menarik perhatian dan sorotan dari publik, sehingga akan mendorong perusahaan tersebut untuk menerapkan struktur *corporate governance* yang lebih baik.

Penelitian yang menguji pengaruh ukuran perusahaan terhadap koefisien respon laba menemukan hasil yang *equivocal* (samar-samar). Adanya hubungan-hubungan positif antara koefisien respon laba dan ukuran perusahaan. Namun Collins dan Kothari menggunakan ukuran sebagai variabel tambahan dalam regresinya, mendapatkan bukti bahwa ukuran perusahaan tidak memberikan tambahan kekuatan penjelas atas perbedaan koefisien respon laba. Shevlin dan Shores dalam Cho dan Jung memberikan penjelasan bahwa kemungkinan hal ini terjadi karena ukuran perusahaan memproksikan beberapa aspek sekaligus dalam hubungan laba dan return.

Penelitian yang menyimpulkan adanya hubungan positif antara ukuran perusahaan dan koefisien respon laba, didasarkan argumentasi bahwa semakin luas informasi yang tersedia mengenai perusahaan besar memberikan bentuk konsensus yang lebih baik mengenai laba ekonomis. Semakin banyak informasi tersedia mengenai aktivitas perusahaan besar, semakin mudah bagi pasar untuk menginterpretasikan informasi dalam laporan keuangan. Penelitian Chaney dan Jeter mengungkapkan bahwa hubungan positif tersebut terjadi karena *long-window* yang digunakan dalam penelitian karena informasi mengenai perusahaan besar yang tersedia sepanjang tahun, menyebabkan reaksi pasar yang tidak begitu besar di sekitar tanggal pengumuman laba.

Atiase dan Freeman dalam Chaney dan Jeter menyimpulkan hubungan negatif antara ukuran perusahaan dan koefisien respon laba. Sumber informasi yang utama mengenai perusahaan kecil bagi investor adalah laporan keuangan sehingga pada saat pengumuman laba, informasi tersebut akan lebih direspon daripada informasi laba perusahaan besar. Penelitian ini menggunakan *short window* sehingga reaksi investor atas informasi laba perusahaan kecil akan lebih besar dibandingkan atas informasi laba perusahaan besar.

Menurut Watts & Zimmerman, secara logika *size* perusahaan menunjukkan kemampuan perusahaan meningkatkan penjualan dan *earning*. Total aktiva yang dimiliki perusahaan dapat meningkatkan kemampuannya untuk mendanai investasi yang menguntungkan. Namun ada juga pandangan investor bahwa semakin besar *size*, makin mungkin perusahaan memanfaatkan peluang investasi yang beresiko, sehingga pertumbuhan penjualan/*earnings* akan diikuti oleh kenaikan resiko, akibatnya investor yang tidak menyukai resiko akan menaikkan *expected return* saham perusahaan, sehingga dapat menurunkan harga saham tersebut dan selanjutnya akan berpengaruh terhadap PER. Penilaian investor tentang kemampuan perusahaan berskala besar menghasilkan *return* dibandingkan perusahaan berskala kecil masih kontroversi, terbukti dari beberapa penelitian masih menemukan adanya *anomaly* bahwa perusahaan berskala kecil justru menghasilkan return yang lebih tinggi dari perusahaan besar.

Menurut Salno dan Baridwan, ukuran perusahaan menggambarkan besar kecilnya suatu perusahaan. Pada perusahaan besar dengan *total asset* yang banyak akan lebih berani untuk menggunakan *equity* dari pinjaman (*debt financing*) dalam membelanjai seluruh aktiva, baik aktiva tetap maupun aktiva lancar yang digunakan untuk perluasan usaha, dibandingkan dengan perusahaan yang lebih kecil ukurannya.

2.10 Hubungan Ukuran Perusahaan dan Kepatuhan Pajak

Seperti dikutip dari Rukmana, 2008, secara langsung hubungan ukuran perusahaan dan kepatuhan pajak belum banyak diteliti. Meskipun demikian besarnya skala usaha dapat diduga berpengaruh terhadap kepatuhan pajak. Beberapa studi tentang kepatuhan pajak menunjukkan hasil bahwa kepatuhan pajak secara statistik lebih tinggi pada perusahaan dengan skala besar dalam semua kasus. Suatu studi di Amerika Serikat yang dilakukan oleh Slemrod, yang menguji kepatuhan pajak untuk perusahaan-perusahaan besar, menunjukkan hasil bahwa secara rata-rata perusahaan besar lebih patuh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepatuhan pajak mencapai angka penjualan antara US\$ 17 hingga US\$ 27 juta untuk Wajib Pajak Badan.

Penelitian yang dilakukan Gupta, membuktikan bahwa variabel skala usaha atau *company size* (seperti jumlah peredaran usaha dan nilai buku aktiva tetap) mempengaruhi kepatuhan pajak atau *tax compliance*. Penelitian yang dilakukan terhadap 45 perusahaan besar di India selama tahun 2000 dan 2001 membuktikan bahwa ukuran perusahaan mempengaruhi tingkat biaya kepatuhan pajak yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kepatuhan pajaknya. Semakin kecil ukuran perusahaan, semakin rendah pemenuhan kewajiban pajaknya; sebaliknya, semakin besar ukuran perusahaan, maka semakin tinggi kepatuhan pajak.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Gupta tersebut, Sanford menegaskan bahwa kecilnya ukuran perusahaan membutuhkan sumber daya ataupun aktivitas ekstra rendah sehingga menimbulkan biaya ekstra dengan jumlah rendah sehingga menimbulkan biaya ekstra dengan jumlah rendah; sebaliknya, besarnya ukuran perusahaan membutuhkan sumber daya ataupun aktivitas ekstra tinggi sehingga menimbulkan biaya ekstra dengan jumlah tinggi.

2.11 Pengertian Jasa

Kotler and Keller (2006) mengemukakan pengertian jasa (*service*) sebagai berikut: Jasa adalah setiap tindakan atau kinerja yang ditawarkan oleh satu pihak ke pihak lain yang secara prinsip tidak berwujud dan tidak menyebabkan perpindahan kepemilikan. Produksi jasa dapat terikat atau tidak terikat pada suatu produk fisik.

“A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. Its production may or may not be tied to a physical product.”.

Selanjutnya (Stanton, 2002) mengemukakan definisi jasa sebagai berikut:

“Services are identifiable, intangible activities that are the main object of a transaction designed to provide want-satisfaction to customers. By this definition we exclude supplementary services that support the sale of goods or other services.”

Zeithaml dan Bitner (2003) mengemukakan definisi jasa sebagai berikut:

“Include all economic activities whose output is not a physical product or construction, is generally consumed at the time it is produced, and provided added value in forms (such as convenience, amusement, timeliness, comfort, or health) that are essentially intangible concerns of its first purchaser”.

Dikutip dari Satrya, 2009, jasa pada dasarnya adalah seluruh aktivitas ekonomi dengan output selain produk dalam pengertian fisik, dikonsumsi dan diproduksi pada saat bersamaan, memberikan nilai tambah dan secara prinsip tidak berwujud bagi pembeli pertamanya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka jasa pada dasarnya adalah sesuatu yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Suatu yang tidak berwujud, tetapi dapat memenuhi kebutuhan konsumen
2. Proses produksi jasa dapat menggunakan atau tidak menggunakan bantuan suatu produk fisik
3. Jasa tidak mengakibatkan peralihan hak atau kepemilikan
4. Terdapat interaksi antara penyedia jasa dengan pengguna jasa.

Menurut Zeithaml dan Bitner (2003), jasa memiliki empat ciri utama yang sangat mempengaruhi rancangan program pemasaran, yaitu sebagai berikut:

1. Tidak berwujud. Hal ini menyebabkan konsumen tidak dapat melihat, mencium, meraba, mendengar dan merasakan hasilnya sebelum mereka membelinya. Untuk mengurangi ketidakpastian, konsumen akan mencari informasi tentang jasa tersebut, seperti lokasi perusahaan, para penyedia dan penyalur jasa, peralatan dan alat komunikasi yang digunakan serta harga produk jasa tersebut. Beberapa hal yang dapat dilakukan perusahaan untuk meningkatkan kepercayaan calon konsumen, yaitu sebagai berikut: (1) Meningkatkan visualisasi jasa yang tidak berwujud, (2) Menekankan pada manfaat yang diperoleh, (3) Menciptakan suatu nama merek (*brand name*) bagi jasa, atau (4) Memakai nama orang terkenal untuk meningkatkan kepercayaan (*separability*).
2. Jasa tidak dapat dipisahkan dari sumbernya, yaitu perusahaan jasa yang menghasilkannya. Jasa diproduksi dan dikonsumsi pada saat bersamaan. Jika konsumen membeli suatu jasa maka ia akan berhadapan langsung dengan sumber atau penyedia jasa tersebut, sehingga penjualan jasa lebih diutamakan untuk penjualan langsung dengan skala operasi terbatas.
3. Bervariasi (*variability*). Jasa yang diberikan sering kali berubah-ubah tergantung siapa yang menyajikannya, kapan dan dimana penyajian jasa tersebut dilakukan. Ini mengakibatkan sulitnya menjaga kualitas jasa berdasarkan suatu standar. Untuk mengatasi hal tersebut, perusahaan dapat menggunakan tiga pendekatan dalam pengendalian kualitasnya, yaitu sebagai berikut:
 - a. Melakukan investasi dalam seleksi dan pelatihan personil yang baik.
 - b. Melakukan standarisasi proses produksi jasa.

- c. Memantau kepuasan pelanggan melalui sistem saran dan keluhan, survei pelanggan, dan *comparison shopping*, sehingga pelayanan yang kurang baik dapat diketahui dan diperbaiki.
4. Mudah musnah (*perishability*). Jasa tidak dapat disimpan sehingga tidak dapat dijual pada masa yang akan datang. Keadaan mudah musnah ini bukanlah suatu masalah jika permintaannya stabil, karena mudah untuk melakukan persiapan pelayanan sebelumnya. Jika permintaan berfluktuasi, maka perusahaan akan menghadapi masalah yang sulit dalam melakukan persiapan pelayanannya. Untuk itu perlu dilakukan perencanaan produk, penetapan harga, serta program promosi yang tepat untuk mengantisipasi ketidaksesuaian antara permintaan dan penawaran jasa.

Gummesson menyebutkan kriteria yang berikut untuk mengidentifikasi jasa-jasa profesional (Kotler dan Bloom 1984):

- a. Jasa harus disediakan oleh orang-orang yang berkualifikasi tinggi, harus berupa nasihat dan titik beratnya adalah pemecahan masalah
- b. Penyedia profesional harus mempunyai identitas, yaitu dikenal di pasar atas spesialisasinya dan dengan nama tertentu seperti 'arsitek' atau 'konsultan manajemen'
- c. Jasa haruslah merupakan penugasan yang diminta oleh pembeli dan ditujukan kepada penjual
- d. Profesional tersebut harus bebas dan bukan pemasok jasa-jasa atau barang-barang lain.

Selanjutnya Gummesson menyatakan bahwa profesional mempunyai pengetahuan dan keterampilan khusus, mempunyai metodologi standar untuk melaksanakan pekerjaannya dan berminat mencari jalan keluar serta melihat bahwa hal itu benar-benar terlaksana. Dalam hubungannya dengan konsultan, dijelaskan bahwa konsultan adalah seorang tenaga profesional yang menyediakan jasa nasehat ahli dalam bidang keahliannya, misalnya akuntansi, lingkungan, biologi,

hukum, dan lain-lain. Perbedaan antara seorang konsultan dengan ahli biasa adalah sang konsultan bukan merupakan karyawan di perusahaan sang klien, melainkan seseorang yang menjalankan usahanya sendiri atau bekerja di sebuah firma konsultasi, serta berurusan dengan berbagai klien dalam satu waktu (<http://id.wikipedia.org/wiki/Konsultan>, 2009).

Berkenaan dengan pengertian konsultan pajak dijelaskan bahwa konsultan pajak adalah setiap orang yang dalam lingkungan pekerjaannya secara bebas memberikan jasa profesional kepada Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku (<http://www.konsultanpajak.net/tos.php>).

Konsultan Pajak adalah setiap orang yang dalam lingkungan pekerjaannya secara bebas memberikan jasa profesional kepada Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Jasa konsultasi dalam terminologi bisnis, adalah memberikan *advice* kepada klien dengan imbalan sejumlah *fee* tertentu. Klien mereka adalah perusahaan yang membutuhkan *advice* dan *skill* yang dimiliki oleh konsultan atas permasalahan yang sedang mereka hadapi. Perusahaan klien biasanya membutuhkan *expertise* dan perpektif *outsider* yang dimiliki oleh konsultan.

Menurut James R. Dalkin dalam jurnal *Professional Tax Service Marketing from a Consumer Buyer Behaviour Perspective* terdapat hal-hal penting untuk menunjukkan persepsi konsumen terhadap konsultan pajak yaitu *quality of work*, *truthfulness*, *competency* dan *price* (Winston, 1995: 128). Dalam jurnal *The Theory of Tax Planning* oleh William H. Hoffman, Jr (1961), wajib pajak juga sering memanfaatkan jasa konsultan pajak untuk efisiensi pembayaran pajaknya.

The loophole tax advantage presents serious problems to the tax practitioner. He will forced to evaluate the situation carefully before permitting the loophole to enter into the tax planning process. Often his only course is to advise the taxpayer fully of the probabilities of having such a device closed to him and then to let him make the decision as to whether or not the possible tax saving warrants this chance.

Menurut Alfred Hunt (1996), pada garis besarnya terdapat lima faktor yang perlu diperhatikan dalam memilih seorang konsultan yaitu: integritas, tanggung jawab (*responsibility*), kemampuan (*capability*), *cost* (biaya) dan kepribadian (*personality*). Masing-masing aspek tersebut secara lebih rinci dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Integritas

Integritas berarti bahwa perilaku seseorang konsisten dengan nilai yang menyertainya, dan orang tersebut bersifat jujur, etis dan dapat dipercaya. Integritas merupakan penentu utama mengenai apakah orang akan merasakan bahwa seorang pemimpin dapat dipercaya atau tidak (Yukl, 2005). Menurut Schermerhorn, dkk (2005), integritas dapat dilihat dimana seseorang mampu selalu berperilaku jujur dan dapat dipertanggungjawabkan, serta konsisten dalam meletakkan nilai dirinya ke dalam praktik dunia nyata. Integritas juga mengacu kepada kejujuran dan segala sesuatu yang dapat dipercaya. Adapun kepercayaan itu merupakan sebuah harapan positif terhadap orang lain bahwa orang lain tersebut tidak akan bertindak mengambil keuntungan dari pihak lain (Robbins, 2001). Sementara Thorsborne (2006) mengatakan bahwa integritas adalah karakter Alfred Hunter yang kuat untuk setia atau taat pada peraturan moral yang ketat atau kode etik yang ada. Integritas juga berarti kesehatan moral, kejujuran yang terbebas dari pengaruh atau motif korupsi (digunakan selama dalam masa kontrak kerja, pemecatan oleh orang), dapat dipercaya dan disukai, serta memiliki ketulusan. Suatu kualitas atau kondisi yang menjadi satu kesatuan dan tidak terbagi-bagi serta mengandung unsur kelengkapan (Thorsborne, 2006).

b. Tanggung Jawab

Schermerhorn (1999) mengatakan bahwa *responsibility* merupakan kewajiban atau *obligation* untuk melaksanakan sesuatu karena menerima penugasan. Terry (1964) menjelaskan *responsibility* merupakan kewajiban seseorang untuk menyelesaikan kegiatan yang telah ditetapkan sampai ke tingkat yang paling baik sesuai kemampuan. Pendapat ini berarti *responsibility* tidak akan terlepas dari adanya kewenangan dan hak memberi putusan. Suatu

kewenangan mencakup hak resmi untuk memanfaatkan kekuasaan agar diperoleh hasil sesuai harapan. Dari pendapat kedua ahli ini terlihat bahwa *responsibility* sangat erat kaitannya dengan kewajiban. Atas suatu pekerjaan yang dibebankan pada seseorang, maka yang bersangkutan memiliki kewajiban untuk melaksanakan pekerjaan itu sampai selesai dengan hasil yang baik.

Bertanggung jawab juga berarti sikap dan perilaku yang berani menanggung segala akibat dari perbuatan atau tindakan yang telah dilakukan. Sikap ini diwujudkan dalam perilaku yang konsekuen dan tuntas dalam melaksanakan sesuatu, konsisten, dan diharapkan penyelesaian dapat dilakukan sampai akhir. Perilaku ini diwujudkan dalam hubungannya dengan diri sendiri (Sedyawati, 1997).

Pengertian lain tanggung jawab dikemukakan oleh Leonard dan Hilgert (2007), yaitu: *the obligation to perform certain tasks and duties as assigned by the supervisor*. Definisi ini menjelaskan bahwa tanggung jawab berarti kewajiban untuk melakukan tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban tertentu sebagaimana yang ditugaskan oleh supervisor. Definisi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Slocum, Jackson dan Hellriegel (2008), yakni: *an employee's duty to perform the assigned task*. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa tanggung jawab adalah kewajiban yang dimiliki oleh seorang karyawan untuk melaksanakan tugas.

c. Kemampuan

Menurut Chaplin (2000), *ability* (kemampuan, kecakapan, ketangkasan, bakat, kesanggupan) merupakan tenaga (daya kekuatan) untuk melakukan suatu perbuatan. Kemampuan dapat juga diartikan sebagai kesanggupan bawaan sejak lahir, atau merupakan hasil latihan atau praktek (Robbins, 2000) Lebih lanjut Robbins (2000) menyatakan bahwa kemampuan terdiri dari dua faktor, yaitu: (1) kemampuan intelektual (*intellectual ability*), yaitu kemampuan melakukan aktivitas secara mental, dan (2) kemampuan fisik (*Physical ability*), yang merupakan kemampuan melakukan aktivitas berdasarkan stamina kekuatan dan karakteristik fisik.

d. Biaya

Dalam perspektif akuntansi, biaya didefinisikan sebagai *a resource sacrificed or forgone to achieve a spesivic objective*. Definisi ini pada intinya menunjukkan bahwa biaya adalah pengorbanan sumber daya untuk mencapai tujuan spesifik. Lebih lanjut dikemukakan bahwa untuk saat ini biaya diukur dengan cara akuntansi konvensional, jumlah moneter, seperti dolar, yang harus dibayar untuk mendapatkan barang atau jasa (Horngren, Foster and Datar, 1994).

Seperti halnya seseorang yang membutuhkan solusi ketika menghadapi permasalahan hukum, ia akan menggunakan jasa pengacara. Mereka yang ingin membangun sebuah gedung, jasa arsitek pasti menjadi pilihan untuk melabuhkan keinginannya. Dalam kaitannya dengan kondisi Wajib Pajak di atas, jasa Konsultan Pajak merupakan salah satu pihak independen yang dapat digunakan, dimana hal ini telah sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 32 ayat 3, Undang - undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang perubahan ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983, tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP).

Konsultan Pajak adalah setiap orang dalam lingkungan pekerjaannya secara bebas memberikan jasa kepada Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan memenuhi kewajiban perpajakannya (Keputusan Menteri Keuangan Nomor 485/KMK.03/2003 Pasal 1 angka 1).

Akan sangat sulit bagi Wajib Pajak untuk melaksanakan sistem perpajakan dengan baik tanpa melibatkan *tax advisor* (Victor Thuronyi dan Frans Vanistendael). Tidak dapat dipungkiri bahwa keterbatasan yang dimiliki masing-masing Wajib Pajak dalam proses penghitungan, pembayaran, serta pelaporan pajak agar sesuai dengan undang-undang ketika menjalankan kewajiban perpajakan, pada gilirannya membuat mereka membutuhkan tenaga ahli yang berkompeten, baik untuk sekedar konsultasi atau menyerahkan penghitungan (*auditing*) keuangan, guna memenuhi kriteria perpajakan.

2.12 Penelitian Sebelumnya Tentang Biaya Kepatuhan Pajak

Penelitian yang dilakukan oleh Adinur Prasetyo (2008) dalam disertasinya yaitu Pengaruh *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi serta Ukuran Perusahaan Terhadap Kepatuhan Pajak (Minimalisasi Biaya Kepatuhan Pajak Pada Perusahaan Masuk Bursa), dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa biaya kepatuhan pajak menjadi tolok ukur efisiensi suatu sistem perpajakan. Namun, hubungan antara kedua variabel tersebut dan faktor-faktor yang mempengaruhinya belum mendapat banyak perhatian peneliti, terutama di Indonesia yang sistem perpajakannya menganut sistem *self-assessment*. Dalam penelitian ini faktor *uniformity* dan kesamaan persepsi, serta ukuran perusahaan diuji pengaruhnya terhadap biaya kepatuhan pajak, dan selanjutnya secara simultan dilakukan pula pengujian atas pengaruh biaya kepatuhan pajak tersebut terhadap kepatuhan pajak. Adapun, hasil uji empiris ini selanjutnya digunakan untuk mengetahui biaya kepatuhan pajak minimal jika dilakukan intervensi (pembenahan) terhadap unsurnya untuk mendapatkan tingkat kepatuhan pajak tertinggi.

Biaya kepatuhan pajak dan kepatuhan pajak merupakan nilai tukar antara wajib pajak dengan fiskus dalam *trade off* pemenuhan kewajiban pajak. Konsep yang diturunkan dari Teori Pertukaran Sosial Homans ini menguatkan teori *transaction cost* dalam melihat fenomena biaya kepatuhan pajak yang timbul dalam suatu kondisi terdapatnya informasi a-simetris, perilaku oportunistik, dan *bounded rationality*. Kondisi tersebut relevan untuk dianalisis mengingat sistem *self-assessment* yang dianut menempatkan fiskus sebagai pemangku kebenaran legalitas fiskal, sementara wajib pajak sebagai pemangku kebenaran praktek komersial.. Untuk menganalisis biaya kepatuhan pajak, indikator yang diteliti dan digunakan adalah *direct money cost*, *time cost*, dan *psychological cost*, sementara indikator kepatuhan pajak yang diteliti dan digunakan adalah kepatuhan formal, kepatuhan material, dan pelaporan. Selanjutnya, indikator *uniformity* dan kesamaan persepsi adalah beda tetap, beda waktu, serta beda persepsi, dan indikator ukuran perusahaan adalah penjualan, aktiva, dan ekuitas.

Obyek penelitian adalah perusahaan masuk bursa di Jakarta (Bursa Efek Jakarta). Peneliti mengambil seluruh populasi sebagai sumber data, dan pengumpulan

data dilakukan melalui penyebaran kuesioner. Adapun, dari hasil *data collecting*, jawaban kuesionernya yang kembali dan dianggap lengkap mencapai 250 perusahaan dari total 339 perusahaan masuk bursa di Jakarta (Bursa Efek Jakarta). Selanjutnya teknik analisis statistik yang digunakan adalah *structural equation modeling* (SEM). Teknik ini digunakan karena mampu menganalisis model rumit yang mempunyai alur berjenjang (*path analysis*) serta mampu mengkonfirmasi faktor-faktornya dan pengaruh antar faktor sesuai konstruksi teori yang dibangun. Untuk mengetahui tingkat biaya kepatuhan pajak minimal jika dilakukan intervensi, penelitian ini menggunakan teknik program linier (*linier programming*).

Penelitian ini menghasilkan simpulan, setelah model persamaan struktural yang diajukan diterima secara statistik (*valid*), yaitu :

1. Semakin besar *uniformity* dan kesamaan persepsi, maka semakin kecil biaya kepatuhan pajak.
2. Semakin besar ukuran perusahaan, maka semakin besar biaya kepatuhan.
3. Semakin besar biaya kepatuhan pajak yang harus ditanggung oleh wajib pajak, maka semakin kecil kepatuhan pajaknya.
4. Hasil minimalisasi biaya kepatuhan pajak menunjukkan hasil bahwa kondisi kepatuhan pajak dapat mencapai tingkat tertinggi pada tingkat 70,15% pada kondisi biaya kepatuhan pajak rata-rata per tahun adalah sebagai berikut: *direct money cost* pada tingkat 0,02% dari penjualan, *time cost* selama 4,3 bulan, dan *psychological cost* pada skala 3,5 (dari skala 1 sampai dengan 5, yaitu antara sedang dan tenang).

Dari penelitian ini diambil simpulan bahwa biaya kepatuhan pajak yang menjadi beban wajib pajak dalam sistem *self-assessment* memiliki potensi *trade off* (pertukaran) antara biaya kepatuhan pajak dan kepatuhan pajak dari wajib pajak dan fiskus. Selanjutnya, biaya kepatuhan pajak (dalam kondisi informasi a-simetris, perilaku oportunistik, dan *bounded rationality*) cenderung meningkat manakala *uniformity* dan kesamaan persepsi semakin rendah, dan ukuran perusahaan semakin besar. Simpulan berikutnya adalah belum terangkatnya tingkat kepatuhan pajak

maksimal (yakni 100%) walaupun upaya pembenahan untuk menekan biaya kepatuhan pajak dilakukan. Dari simpulan ini diinterpretasikan bahwa terhadap sistem perpajakan di Indonesia masih perlu dilakukan pembenahan secara mendasar dan komprehensif, karena faktor *trade off* antara biaya dan kepatuhan yang melekat dalam sistem pemungutan pajak dapat mempengaruhi penerimaan pajak. Pembenahan bisa dimulai dengan memperhatikan potensi dan faktor penting yang berpengaruh terhadap biaya kepatuhan pajak, yaitu *uniformity* dan kesamaan persepsi, serta ukuran perusahaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Lucie Charron dan George Chow Tahun 2007-2008 di Kanada, menyebutkan bahwa kajian tentang biaya kepatuhan pajak telah dilakukan sejak 25 tahun lalu yang diawali dengan penelitian Cedric Stanford di Inggris, yang kemudian diikuti dengan penelitian-penelitian lain di beberapa Negara, yang diringkan dalam *Oxford Conference* tahun 1994. Biaya kepatuhan pajak termasuk uang yang dikeluarkan untuk mempersiapkan, menghitung dan melaporkan kewajiban pajak. Sayangnya bagi perusahaan, biaya untuk patuh dengan aturan dan peraturan pajak yang rumit akan ditambahkan dengan beban pajak yang sudah tinggi. Biaya kepatuhan pajak tidak hanya soal tingkat kepatuhan pajak, tetapi beban tambahan yang dikeluarkan oleh perusahaan untuk memastikan mereka sesuai dengan hukum pajak.

Sementara perusahaan akan selalu membayar jumlah tertentu untuk memenuhi semua kewajiban pajak, biaya kepatuhan pajak yang berlebihan memberikan implikasi yang negative terhadap dunia usaha dan perekonomian pada umumnya. Tambahan biaya kepatuhan pajak pada beban pajak yang tinggi yang dibayar oleh perusahaan membuat biaya untuk melakukan usaha di Kanada sangat tinggi. Menaikkan harga barang dan jasa, membatasi potensi pertumbuhan usaha kecil dengan pengalihan sumber daya dari operasi bisnis, membuat *disinsentive* untuk memulai sebuah bisnis, usaha mengurangi produktivitas dan menurunkan standar hidup penduduk Kanada.

Aktivitas yang berhubungan dengan biaya kepatuhan pajak adalah :

1. Mengumpulkan dan menyimpan data yang diperlukan untuk pembayaran dan pelaporan pajak

2. Mengisi formulir pajak
3. Membayar gaji yang berkaitan dengan pajak
4. Berhadapan dengan petugas pajak
5. Membayar biaya konsultan pajak, akuntan dan pengacara.

Variabel yang mempengaruhi biaya kepatuhan pajak adalah banyaknya formulir pajak, kompleksitas sistem perpajakan, ukuran perusahaan, frekuensi perubahan peraturan perpajakan, penggunaan sistem komputerisasi dalam pelaporan perpajakan. Survei dilakukan pada tahun 2007 - 2008 dengan menggunakan surat, dengan jumlah responden sebanyak 8.271 perusahaan kecil dan menengah.

Hasil dari penelitian tersebut adalah :

1. Biaya kepatuhan pajak adalah komponen yang sangat signifikan dalam perpajakan.
2. Ukuran perusahaan sangat mempengaruhi besarnya biaya kepatuhan pajak, dalam hubungan yang terbalik.
3. Kompleksitas sistem perpajakan mempunyai pengaruh langsung terhadap besarnya biaya kepatuhan pajak.
4. Semakin sering berubah peraturan perpajakan maka biaya kepatuhan pajak semakin besar.
5. Penggunaan sistem komputerisasi dalam pelaporan perpajakan dan pemenuhan kewajiban perpajakan dapat menekan biaya kepatuhan pajak.

Penelitian yang dilakukan oleh Sebastian Eichfelder dan Michael Schorn Tahun 2008 di Jerman. Dalam penelitiannya disebutkan bahwa kompleksitas sistem perpajakan telah menjadi subyek yang banyak dibahas dalam literatur keuangan publik (Slemrod (1996); Kaplow (1996)). Dari sudut pandang ekonomi kompleksitas pajak dapat diukur dengan biaya, yang berarti kegiatan-kegiatan dalam hubungannya

dengan birokrasi dan penghitungan hutang pajak yang harus dibayar. Beban ekonomi ini dapat diidentifikasi sebagai biaya kepatuhan terhadap sistem perpajakan. Setidaknya ada tiga alasan khusus ini berupa biaya transaksi dapat dilihat sebagai masalah ekonomi utama:

1. Biaya kepatuhan pajak mengurangi kemampuan ekonomi atau sumber daya dari perusahaan tanpa meningkatkan penerimaan pemerintah.
2. Ada bukti empiris bahwa biaya kepatuhan pajak berkurang sesuai dengan ukuran perusahaan (OECD 2001) dan meningkat sesuai dengan orientasi bisnis internasional (Blumenthal/Slemrod 1995); Masyarakat ekonomi Eropa (2004). Hal ini dapat memiliki dampak negatif pada daya saing usaha kecil dan mengurangi akses mereka ke pasar internasional.
3. Biaya kepatuhan pajak sangat berkaitan dengan tingkat kepatuhan, sehingga dapat meningkatkan tingkat penghindaran pajak/*tax evasion* (Hasseldine, 2001).

Penelitian dilakukan tahun 2008, dengan sample penelitian adalah 1220 perusahaan kecil dan menengah di Jerman yang menjadi responden. Hipotesis penelitian adalah terdapat hubungan yang signifikan antara biaya kepatuhan pajak yang ditanggung oleh perusahaan kecil dan menengah di Jerman dengan :

1. Ukuran perusahaan;
2. Umur perusahaan;
3. Kewajiban perpajakan;
4. Teknologi informasi dan komunikasi;
5. Sistem administrasi pajak.

Metode penelitian yang dipakai adalah dengan model persamaan regresi. Hasil penelitian adalah:

1. Semakin besar ukuran perusahaan maka semakin besar biaya kepatuhan pajak yang ditanggung.
2. Semakin lama perusahaan berdiri maka semakin kecil biaya kepatuhan pajak.
3. Biaya kepatuhan pajak dapat dikurangi dengan teknologi informasi dan komunikasi yang digunakan oleh pemegang otoritas administrasi pajak.
4. Semakin baik sistem administrasi pajak maka biaya kepatuhan pajak akan semakin kecil.

