

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Masalah efisiensi biaya kepatuhan pajak sejak lama mendapat perhatian para sarjana dan pemikir sebagai salah satu prinsip pemajakan yang dituangkan dalam prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam pemungutan pajak, seperti yang dilakukan oleh Adam Smith sejak permulaan abad XVIII dan Edwin R.A. Seligman serta Fritz Neumark pada permulaan abad XX. Adam Smith (1723-1790) menekankan perlunya penerapan prinsip *efficiency*, selain prinsip *equality*, *certainty*, dan *convenience* (atau yang dikenal dengan *four maxims* atau *four canons*) dalam mekanisme pemungutan pajak.

Terkait dengan prinsip *efficiency* tersebut, pemungutan pajak hendaknya dilaksanakan dengan cara sehemat mungkin dan biaya-biaya yang terkait dengan pemungutan pajak tidak lebih tinggi daripada pajak yang dipungut : “*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*”.¹ Pemikir lain, Seligman, menjelaskan bahwa pemungutan pajak perlu mengindahkan

¹ Edwin Cannan, *An Inquiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations by Adam Smith* (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), hal. 341.

prinsip-prinsip sebagai berikut : prinsip *fiscal* (yang terdiri dari kaidah *adequacy* atau kecukupan, dan kaidah *elasticity* atau keluwesan), prinsip *administrative* (yang terdiri dari kaidah *certainty*, *convenience*, dan *economy*), dan prinsip *ethical* (yang terdiri dari kaidah *uniformity* dan *universality*). Kaidah *economy* yang merupakan bagian dari prinsip *administrative* yang dikemukakan oleh Seligman serupa dengan prinsip *efficiency* dari *four maxims* atau *four canons* Adam Smith yang mengatakan bahwa biaya yang dikeluarkan dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak harus ditekan pada tingkat yang serendah-rendahnya.²

Prinsip-prinsip serupa juga dikemukakan oleh Fritz Neumark, yang mengemukakan empat prinsip yang perlu diperhatikan dalam pemungutan pajak yang terdiri dari 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*, yaitu biaya-biaya penghitungan, pengawasan, dan penagihan pajak yang harus ditekan pada tingkat serendah-rendahnya. Biaya-biaya yang harus diminimalkan tersebut tidak hanya meliputi biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah (atau disebut *administrative cost*), melainkan juga biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak (atau disebut *tax*

² Edwin R.A. Seligman, *Essays on Taxation*, (New York, 1925), hal. 41-42.

compliance cost).³ Sebagai telaah lebih lanjut dari prinsip efisiensi pada sistem pemungutan pajak, Cedric Sandford mengembangkan konsep biaya pajak (*cost of taxation*) dan membaginya dalam tiga jenis biaya yang terdiri dari : *sacrifice of income* (hilangnya peluang untuk mendapatkan *income* karena harus menangani urusan pajak), *distortion cost* (distorsi konsumsi dan/atau produksi yang disebabkan oleh pajak), dan *running cost* (biaya-biaya yang berkaitan langsung dengan penanganan masalah perpajakan, seperti *direct money cost*, *time cost*, dan *psychological cost*).⁴

Masalah Biaya Kepatuhan menjadi penting dikaji terkait implikasinya pada administrasi pembangunan sebagaimana dijelaskan James dan Nobes bahwa *tax operating cost* terkait dengan *excess burden* atau *dead weight loss*.⁵ *Excess burden* atau distorsi pajak, misalnya terjadi karena tingginya tarif pajak atau tidak efisiennya sistem pemungutan pajak, menyebabkan keengganan produsen untuk memproduksi barang atau jasa tertentu atau menyebabkan keengganan konsumen atau pihak rumah tangga untuk mengkonsumsi barang atau

³ Mansury, *Perpajakan Lanjutan*, (Jakarta: Ind Hill Co., 1996), hal. 14.

⁴ Cedric Sandford, "Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation", Cedric Sandford, (ed.), *Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation* (Rotterdam, Netherland: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989).

⁵ Simon James and Christopher Nobes, *The Economics of Taxation: Principles, Policy, and Practice* (New York, LondonL: Prentice Hall, 1997), hal. 23-25.

jasa tertentu yang berdampak pada penurunan kesejahteraan masyarakat.⁶ Dalam konteks administrasi pembangunan, Biaya Kepatuhan Pajak merupakan salah satu unsur yang mempengaruhi kondisi *high cost economy* dalam suatu negara dan merupakan disinsentif bagi kepatuhan wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak. Sedemikian pentingnya masalah Biaya Kepatuhan Pajak, sehingga isu ini dibahas dalam Kongres XLIII *International Fiscal Association* (IFA) tahun 1989 di Rio De Janeiro.⁷

Adapun, masalah yang belum banyak mendapat sorotan peneliti, terutama di Indonesia, adalah telaah mengenai hubungan antara biaya kepatuhan pajak dan kepatuhan pajak itu sendiri. Dengan memahami hubungan antara biaya kepatuhan pajak dan kepatuhan pajak, implementasi kebijakan pajak diharapkan dapat lebih terarah dan mencapai efisiensi dan efektifitas sesuai sasaran yang diharapkan.

Menurut gagasan yang dikembangkan oleh Homans dalam Teori Pertukaran Sosial, biaya kepatuhan pajak dan kepatuhan pajak dijelaskan sebagai nilai tukar antara wajib pajak dan fiskus dalam *trade off* pemenuhan kewajiban pajak. Konsep yang digagas Homans mengenai pertukaran tersebut menggunakan analisis *transaction cost* (sebagai bagian dari *transaction cost economics*) dalam menganalisis fenomena

⁶ Asuman Altay, *The Theory of Optimal Taxation and New Approaches: A Survey* (Izmir, Turkey: Dokuz Eylul University, 2000).

⁷ Cedric Sandford, *Op.cit.*, hal. 20.

kepatuhan dan ketidakpatuhan 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 dan wajib pajak sebagai pemangku kebenaran praktek komersial.

Inefisiensi sistem administrasi pajak yang menimbulkan tingginya tingkat Biaya Kepatuhan Pajak merupakan salah satu faktor penyebab meningkatnya praktek kecurangan pajak (*tax evasion*)⁸. Hal ini dapat dijelaskan melalui gagasan dari Teori Pertukaran Sosial Homans dan teori *transaction cost* (sebagai bagian dari konsep *transaction cost economics*) bahwa secara alamiah masyarakat memiliki sifat untuk selalu berupaya agar beban pajaknya menjadi lebih rendah atau bahkan menghindarinya.⁹

Dalam rangka meningkatkan kepatuhan pajak, Biaya Kepatuhan Pajak harus ditekan serendah mungkin oleh otoritas penyelenggara negara, karena berpotensi menjadikan wajib pajak tidak patuh.¹⁰ Masalah selanjutnya adalah upaya mengenali dan melakukan analisis atas unsur-

⁸ Ian Wallschutzky, "Minimizing Evasion and Avoidance" dalam Sandford, Cedric (ed.), *Key Issues in Tax Reform* (Bath, England: Fiscal Publication, 1993), hal. 148.

⁹ Guritno Mangkoesobroto, *Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia: Substansi dan Urgensi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 195.

¹⁰ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Tokyo: McGraw-Hill, Kosaido Printing Co. Ltd., 1980), hal. 302.

unsur dalam Biaya Kepatuhan Pajak itu sendiri sehingga upaya pembenahan dalam implementasi kebijakan pajak dapat berjalan sesuai sasaran.

Di Indonesia beberapa penelitian tentang Biaya Kepatuhan Pajak telah dilakukan, sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Sri Rahayu dan Setiawan Noviarto. Kedua penelitian tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi unsur Biaya Kepatuhan Pajak. Adapun, dari penelitian Sri Rahayu disimpulkan bahwa Biaya Kepatuhan Pajak di Indonesia terdiri dari biaya resmi dan biaya tidak resmi yang ditanggung oleh Wajib Pajak diluar pajak terhutang, yaitu seluruh biaya yang dikeluarkan wajib pajak terkait pemenuhan kewajiban pajak, mulai dari tahap perencanaan aspek perpajakan dalam investasi sampai dengan tahap menerima putusan banding dan melunasi pajak terhutang.¹¹ Peneliti lain, Setiawan Noviarto, menyimpulkan bahwa Biaya Kepatuhan Pajak, yang dihitung melalui teori biaya transaksi, mencakup dua unsur biaya, yaitu *actual cash outlay* dan *opportunity cost of time*. Termasuk *actual cash outlay* adalah semua biaya transaksi resmi dan tidak resmi dalam penghitungan pajak yang dibayarkan secara tunai, dan *opportunity cost of time* adalah kerugian yang diderita wajib pajak akibat berkurangnya penghasilan harian atau berkurangnya *output* selama melakukan kewajiban perpajakan. Adapun, biaya ini merupakan ekuivalen rupiah

¹¹ Sri Rahayu, *Biaya Transaksi dalam Penghitungan Pajak Bidang Usaha Perkebunan*, Tesis UI: Jakarta, 2004.

dari waktu yang dihabiskan wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak.¹²

Meskipun kedua penelitian yang dilakukan di Indonesia oleh Sri Rahayu dan Setiawan Noviarto ini tidak bertujuan untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi biaya kepatuhan, kedua penelitian tersebut telah menyumbangkan informasi tentang cara perhitungan Biaya Kepatuhan Pajak di Indonesia. Dalam kaitan ini pula, penelitian ini berupaya untuk mengisi kekosongan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Biaya Kepatuhan Pajak di Indonesia.

Dalam kaitan serupa, penelitian ini juga memperluas faktor-faktor yang pernah diteliti oleh Faydeu dan Kulbokas, Bo Norrman dan Hakan Malmer, Kari Suominen, dan Das-Gupta, yang masih melakukan penelitian terhadap satu faktor saja, seperti pengaruh *Uniformity* terhadap Biaya Kepatuhan Pajak dan pengaruh Ukuran Perusahaan terhadap Biaya Kepatuhan Pajak. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba mengembangkan suatu model teori secara komprehensif dalam melihat Biaya Kepatuhan Pajak dengan menggabungkan faktor *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi, serta Ukuran Perusahaan secara bersamaan.¹³

¹² Setiawan Noviarto, *Biaya Transaksi dalam Penghitungan Pajak Penghasilan atas Konsultan Manajemen* (Jakarta, 2000).

¹³ Lihat, Robert M. Haig, "The Cost to Business Concerns of Compliance with Tax Laws," *The Management Review*, Vol. XXIV (November, 1935), dan James W. Martin, "Costs of Tax Administration: Expenses of Compliance," *Bulletine of the National Tax Association*, Vo. XXIV (March, 1944) dalam Clinton V. Oster and Arthur D. Lynn, Jr., "Compliance Costs and the Ohio Axle Mile Tax: A Case Study," *National Tax Journal*, Vol. 8 (1955), hal. 209.

Selanjutnya, penelitian ini juga menganalisis sejumlah indikator Biaya Kepatuhan Pajak dan kontribusinya dalam upaya minimalisasi Biaya Kepatuhan Pajak sebagai bagian dari upaya pemajakan optimal normatif.

B. PERTANYAAN PENELITIAN

Terkait kepatuhan pajak, Biaya Kepatuhan Pajak menarik untuk dikaji lebih dalam dan melalui kajian ini upaya efisiensi pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak dapat dilakukan melalui pengendalian atas sejumlah faktor yang berpotensi mempengaruhinya.

Sehubungan dengan hal tersebut, peneliti mengadakan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak yang ditanggung oleh wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak dan pengaruh Biaya Kepatuhan Pajak terhadap Kepatuhan Pajak. Pertanyaan penelitian yang menjadi fokus perhatian peneliti adalah sebagai berikut:

1. Apakah *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap Biaya Kepatuhan Pajak?
2. Apakah Ukuran Perusahaan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap Biaya Kepatuhan Pajak?
3. Apakah Biaya Kepatuhan Pajak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap Kepatuhan Pajak?

4. Berapa Biaya Kepatuhan Pajak paling rendah atau minimal pada kondisi Kepatuhan Pajak sangat patuh atau maksimal ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris bahwa terdapat hubungan antara faktor-faktor tertentu dan Biaya Kepatuhan Pajak yang ditanggung wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak serta pengaruh Biaya Kepatuhan Pajak terhadap Kepatuhan Pajak. Selengkapnya, penelitian ini secara khusus bertujuan untuk :

1. Menganalisis pengaruh *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi terhadap Biaya Kepatuhan Pajak.
2. Menganalisis pengaruh Ukuran Perusahaan terhadap Biaya Kepatuhan Pajak.
3. Menganalisis pengaruh Biaya Kepatuhan Pajak terhadap Kepatuhan Pajak.
4. Menganalisis Biaya Kepatuhan Pajak paling rendah atau minimal pada kondisi Kepatuhan Pajak sangat patuh atau maksimal.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Secara garis besar, proposisi utama penelitian ini didasarkan pada asumsi Teori Pertukaran Sosial yang digagas oleh George C. Homans dan gagasan James W. Wetzler mengenai hal-hal yang dapat memotivasi orang untuk patuh pada peraturan perpajakan. Sesuai teori Pertukaran Sosial, manusia secara terus-menerus terlibat dalam proses pemilihan perilaku diantara perilaku-perilaku alternatif, dengan pilihan yang mencerminkan *cost and reward* (atau *profit*) yang diharapkan. Kepatuhan tumbuh apabila *cost* (beban untuk patuh) rendah. Sebaliknya, apabila *cost* (beban untuk patuh) tinggi, maka yang timbul adalah ketidakpatuhan.¹⁴ Dalam penelitian ini, beban kepatuhan sebagaimana terdapat dalam kerangka pemikiran Homans tersebut, diterjemahkan sebagai Biaya Kepatuhan Pajak atau *tax compliance cost*.

Banyak faktor yang diduga mempunyai pengaruh terhadap tinggi atau rendahnya Biaya Kepatuhan Pajak. Feydeau dan Kulbokas melakukan penelitian di Perancis yang menunjukkan hasil bahwa semakin seragam perlakuan pembukuan untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal, semakin rendah Biaya Kepatuhan Pajak yang harus dikeluarkan oleh wajib pajak, demikian pula sebaliknya.¹⁵ Penelitian

¹⁴ G.C. Homans, *Social Behavior: It's Elementary Forms* (rev.) (New York, Harcourt: Brace and World, 1974), dan James W. Wetzler, "Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement", *National Tax Journal*, Jun 1993.

¹⁵ Henri de Feydeau and Francois Kulbokas, "A National Report of Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation in France", dalam Cedric

lain, yang dilakukan oleh Kari Suominen di Finlandia, membuktikan bahwa variabel *uncertainty about the interpretation of statutes and dispute* atau sengketa pajak mempengaruhi Biaya Kepatuhan Pajak yang harus dikeluarkan oleh wajib pajak.¹⁶ Peneliti lain, seperti Das Gupta, membuktikan bahwa variabel Ukuran Perusahaan (seperti, jumlah peredaran usaha dan nilai buku aktiva tetap) mempengaruhi Biaya Kepatuhan Pajak.¹⁷

Proposisi utama yang peneliti ajukan adalah bahwa Biaya Kepatuhan Pajak berpengaruh terhadap Kepatuhan Pajak. Kepatuhan Pajak dijelaskan sebagai kondisi ideal wajib pajak yang memenuhi ketentuan peraturan perpajakan dengan melaporkan pendapatan kena pajak secara benar dan lengkap.¹⁸ Adapun, konsep Kepatuhan Pajak pada penelitian ini merujuk pada pendapat Yoingco yang membagi Kepatuhan Pajak dalam tiga aspek yang terdiri dari: aspek formal, material (*honestly*), dan pelaporan (*reporting*).¹⁹

Mengingat penelitian ini didasarkan pada persepsi wajib pajak yang menjadi sampel penelitian, maka perhatian utama penelitian adalah

Sandford, (ed.), *Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation* (Rotterdam, Netherland: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989), hal. 361-386.

¹⁶ Kari Suominen, "A National Report of Administrative and Tax compliance costs of Taxation in Finland", *ibid.*, hal. 349-360.

¹⁷ Arindam Das Gupta, *The Income Tax Compliance Cost of Corporations in India* (New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy), hal. 22-23.

¹⁸ www.investopedia.com/terms/v/voluntarycompliance.asp

¹⁹ Angel Q. Yoingco, "Taxation in the Asia Pacific Region: A Salute to the Years of Regional Cooperation in Tax Administration and Research", *Study Group in Asian Tax Administration & Research*, Manila, 1997.

pada faktor utama yang memicu Biaya Kepatuhan Pajak dengan memperhatikan variabel-variabel yang terukur secara internal pada perusahaan sampel. Dengan demikian, masalah keseragaman praktek akuntansi untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal atau *Uniformity* serta persepsi yang berbeda antara wajib pajak dan fiskus dalam menafsirkan peraturan pajak dan Ukuran Perusahaan lebih mendapat perhatian. Sementara faktor implementasi peraturan yang buruk tidak ditekankan, karena implementasi peraturan merupakan dominasi dari perilaku aparat pajak (fiskus) dalam melakukan *law enforcement* di bidang perpajakan.

Akhirnya, proposisi pengaruh *Uniformity* dan Ukuran Perusahaan terhadap Biaya Kepatuhan Pajak, dan pengaruh Biaya Kepatuhan Pajak terhadap Kepatuhan Pajak diuji melalui bukti empiris dengan generalisasi yang menggunakan teknik SEM (*Structural Equation Modeling*). Selain itu, penelitian ini mencoba menggunakan program linear (*linear programming*) untuk menghitung jumlah Biaya Kepatuhan Pajak paling rendah atau minimal pada kondisi Kepatuhan Pajak sangat patuh atau maksimal.

E. SIGNIFIKANSI DAN MANFAAT HASIL PENELITIAN

1. Manfaat Akademis

Secara akademis, hasil penelitian diharapkan memperkaya teori pemajakan optimal normatif dalam kaitannya dengan upaya minimalisasi

pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak serta mempelajari hubungan antara Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak yang diperoleh dari studi empiris, dan menjadi langkah antara bagi penelitian-penelitian selanjutnya di masa yang akan datang.

Hasil penelitian disebut langkah antara karena penelitian sejenis telah dilakukan sebelumnya namun analisis variabel yang mempengaruhi Biaya Kepatuhan Pajak masih bersifat parsial dan belum dilakukan secara komprehensif sebagaimana yang telah dilakukan oleh Faydeu dan Kulbokas (meneliti hubungan antara variabel keseragaman praktek pembukuan dan Biaya Kepatuhan Pajak), Kari Suominen (meneliti hubungan antara variabel *uncertainty about the interpretation of statutes and dispute* atau sengketa pajak dan Biaya Kepatuhan Pajak), serta Das Gupta (meneliti hubungan antara variabel Ukuran Perusahaan dan Biaya Kepatuhan Pajak).

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis berupa: 1) model struktural yang mampu memetakan secara komprehensif pengaruh faktor-faktor keseragaman praktek akuntansi untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal atau *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi terhadap peraturan pajak antara wajib pajak dan fiskus, serta pengaruh Ukuran Perusahaan terhadap pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak, dan hubungan antara Biaya Kepatuhan Pajak (beserta faktor-faktor-nya) terhadap Kepatuhan Pajak; dan 2) informasi tingkat minimal

Biaya Kepatuhan Pajak pada kondisi Kepatuhan Pajak sangat patuh atau maksimal.

2. Manfaat Praktis

Bagi wajib pajak, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi acuan untuk melakukan perencanaan pajak secara lebih baik, khususnya untuk menekan potensi meningkatnya Biaya Kepatuhan Pajak. Perencana pajak diharapkan mengenali faktor-faktor dalam *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi, serta Ukuran Perusahaan dalam rangka melakukan pengendalian terhadap Biaya Kepatuhan Pajak yang ditanggung wajib pajak.

Bagi pemerintah (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak), hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang mampu meminimalisasi tingkat pembayaran atau pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak yang ditanggung oleh Wajib Pajak, antara lain melalui intervensi atas regulasi pajak (khususnya terhadap *wording* yang cenderung bersifat multitafsir dan memberikan keleluasaan atau diskresi yang terlalu besar kepada fiskus) dan pembenahan teknologi dalam sistem administrasi pajak yang memudahkan wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak.

F. KETERBATASAN PENELITIAN

1. Metode Pengukuran

Metode pengukuran terhadap variabel endogen Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak menghasilkan data persepsi. Melalui metode ini, gambaran detail dari hubungan pertukaran sosial yang terjadi dalam hubungan antara Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak masih sulit didapatkan. Selain itu, persoalan kepatuhan sukarela dan tidak sukarela belum menjadi perhatian pokok pada penelitian ini. Selanjutnya, batasan lain dalam penelitian ini, yakni *opportunity cost* atau kerugian yang diderita wajib pajak akibat penghasilan harian atau *output*-nya berkurang selama melakukan kewajiban perpajakan, tidak dimasukkan sebagai indikator Biaya Kepatuhan Pajak.

2. Variabel yang Diteliti

Terdapat empat variabel yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu: *Uniformity*, Ukuran Perusahaan, Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak. Namun, diduga masih terdapat variabel lain yang perlu diungkap seperti *law enforcement* atau implementasi peraturan karena implementasi peraturan merupakan dominasi perilaku fiskus yang bukan merupakan obyek penelitian sesuai konstruksi teori pada Bab II dan telaah metodologi penelitian sebagaimana diuraikan dalam Bab III.