

BAB II

LANDASAN TEORI

A. PAJAK DAN ADMINISTRASI PUBLIK

1. Pajak dan Fungsi Pemerintahan

Pajak dan administrasi publik, khususnya administrasi pembangunan, adalah dua hal yang saling terkait. Keterkaitan ini merujuk pada tiga fungsi atau tujuan utama pemerintahan, yaitu : fungsi alokasi sumber daya, distribusi pendapatan, dan stabilisasi ekonomi.²⁰ Pentingnya pajak dalam hubungannya dengan administrasi pembangunan menggerakkan banyak kajian, utamanya pada studi tentang hubungan antara kualitas sistem pemajakan dan pertumbuhan ekonomi,²¹ serta studi yang diarahkan untuk mengestimasi beban kepatuhan pajak (*tax compliance burden/cost*) yang ditanggung oleh berbagai sektor kegiatan ekonomi.²²

²⁰ Stephen R. Lewis, Jr, *Taxation for Development: Principles and Applications*, (New York, Oxford University Press: 1984).

²¹ R. Easterly and S. Rebelo, "Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics*, 3 (1996), hal. 417-58; dan K. Farr, *et al.*, "The Investment Economic Growth Nexus Reconsidered," *Proceedings of the Western Economic Association*, (June 1996)

²² J. Slemrod and M. Blumenthal, "The Income Tax Compliance Cost of Big Business," *Public Finance Quarterly* (Oct. 1996); A. Loh, *et al.*, "Compliance Costs of Corporate Income Taxation in Malaysia," *Pacific Accounting Review*, 9 (1997), hal. 134-76; dan C. Sandford and J. Hasseldine, *The Compliance Costs of Business Taxes in New Zealand* (Wellington, New Zealand, Institute of Policy Studies, Victoria University of Wellington, : 1992).

Kaitan pajak dengan tiga fungsi atau tujuan utama pemerintahan (yang meliputi alokasi sumber daya, distribusi pendapatan, dan stabilisasi ekonomi) tercermin dari peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan target penerimaan pajak dari tahun ke tahun sebagai instrumen pembangunan nasional. Meskipun pajak mengurangi pendapatan riil, implikasi pemajakan dalam mempengaruhi perilaku ekonomi adalah lebih penting, misalnya untuk mendorong keputusan pelaku swasta maupun pemerintah untuk menabung, mengkonsumsi, atau mengalokasikan sumberdaya yang digunakan.

Dari sudut pandang distribusi pendapatan, secara umum semua negara cenderung memberlakukan pajak progresif yakni bahwa individu atau wajib pajak yang mempunyai pendapatan lebih tinggi membayar pajak pendapatan yang lebih tinggi pula dibandingkan dengan individu atau wajib pajak lain yang mempunyai pendapatan lebih rendah. Dengan demikian, sistem pemajakan progresif dianggap mampu untuk digunakan sebagai instrumen distribusi dalam pembangunan. Adapun, peran sistem pemajakan dalam fungsi stabilisasi ekonomi adalah untuk menstabilkan tingkat pendapatan dan menghindarkan fluktuasi yang tak terkendali dari *aggregat demand* sebagai respon terhadap perubahan-perubahan ekonomi oleh kejutan eksternal maupun internal.

Sistem pemajakan adalah suatu metode atau cara mengelola utang pajak yang terutang oleh wajib pajak dan mengalirkannya ke kas negara.

Sistem pemajakan suatu negara secara garis besar terdiri dari tiga unsur sub-sistem, yang terdiri dari *tax policy*, *tax law*, dan *tax administration*.²³ Meskipun ketiga sub-sistem ini secara konseptual mempunyai makna tersendiri, namun dalam prakteknya implikasi dari kinerja ketiganya saling terkait.

Dalam teori pemajakan optimal tradisional atau normatif senantiasa terdapat upaya untuk mendapatkan suatu kondisi sistem pemajakan yang mampu meminimalisasi *excess burden (welfare cost)* dengan berlandaskan pada visi “Apa yang terbaik bagi masyarakat” (*what is the best for the community*).²⁴ Hal tersebut sangat berbeda dengan latar belakang teori pemajakan positif yang berlandaskan pada visi bahwa: “*They are not interested in what is best for the community in contrast, they are regarded with what is the best for actors in the political process and how a tax system can constrain the self seeking behaviour of those who get to design it*”.²⁵ Artinya, pemajakan positif lebih mengedepankan kepentingan para pelaku dalam proses politik dan

²³ Bo Norrman Bo and Hakan Malmer, “A National Report of Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation in Sweden”, dalam *Administrative and Tax Compliance Costs of Taxation* (Rotterdam, Netherland: Kluwer Law and Taxation Publishers: 1989). Dalam kaitan dengan *tax administration*, Mansury merincinya menjadi *institution* (lembaga), *persons who work there* (para pegawai), dan *procedure* (prosedur perpajakan). Lihat, Mansury, *The Indonesia Income Tax: A Case Study in Tax Reform* (Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1992), hal. 167.

²⁴ Asuman Altay, *Op. cit.*, hal. 2.

²⁵ Jones Collins, *Public Finance and Public Choice* (Oxford University Press, 1998), hal. 374-378.

bagaimana sistem pajak dapat membatasi perilaku mencari kepentingan sendiri dari para pembuat sistem pajak tersebut.

Menurut Altay, teori pemajakan optimal bertitik tolak dari konsep Optimalitas Pareto yang mengatakan bahwa: “*Pareto Optimal is meaning that is impossible to reallocate resources such that one consumer can be made better off without making at least one other consumer worse-off*”.²⁶

Melalui pernyataan tersebut, Altay menggambarkan suatu konsep mendasar dari pemajakan optimal, yaitu adalah sesuatu yang mustahil untuk mengalokasikan sumber daya sedemikian rupa sehingga seseorang dapat menjadi lebih makmur tanpa menyebabkan orang lain lebih menderita. Dengan kata lain, untuk menjadikan seseorang menjadi lebih makmur, maka harus ada orang lain yang berkorban atau menjadi berkurang kemakmurannya.

Berbagai literatur pemajakan optimal normatif menyebutkan bahwa *statement* tersebut di atas (yakni, menjadikan seseorang lebih makmur dengan cara menjadikan orang lain berkurang kemakmurannya) merupakan suatu kondisi “*first best Pareto Optimal*” yang diartikan bahwa pemerintah memiliki wewenang untuk mengalokasikan sumber daya dari masyarakat berkecukupan kepada masyarakat berkekurangan demi pencapaian kondisi kesejahteraan bersama atau *social welfare*

²⁶ Asuman Altay, *Op. cit.*, hal. 3.

maximum.²⁷ Dengan kata lain, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, pemerintah diperkenankan untuk memberdayakan fungsi alokasi, diantaranya melalui pungutan pajak. Sejalan dengan teori *the first best Pareto Optimal* tersebut, Altay mendefinisikan pengertian pajak sebagai suatu biaya dalam suatu *statement* bahwa: “...*the sacrifice of income from the payment of the tax itself*”.²⁸

Terkait dengan pendapat tersebut di atas bahwa walaupun pungutan pajak dibenarkan pengenaannya, pemerintah harus mengupayakan sistem pemajakan yang efisien dan tidak menimbulkan distorsi atau lebih dikenal dengan *the second best Pareto Optimal* sebagaimana dikemukakan oleh Altay bahwa: “*The second best analysis is concerned with the efficiency costs of distorting taxation*”.²⁹ Teori *the second best Pareto Optimal* inilah yang menjadi titik tolak dari dilakukannya serangkaian analisis dan pembelajaran oleh para pakar dalam rangka aplikasi teori pemajakan optimal normatif dalam administrasi pajak yang efisien.³⁰ Pendapat perlunya sistem pemajakan yang mampu meminimalisasi *excess burden* ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Sandmo terhadap kriteria efisiensi dan keadilan pemungutan pajak, yaitu bahwa pemajakan optimal bertitik

²⁷ R. W. Tresch, *Public Finance: A Normative Theory* (Business Publications, Inc., 1981), hal. 46.

²⁸ Asuman Altay, *Op. cit.*, hal. 20.

²⁹ *Ibid.*, hal. 4.

³⁰ *Ibid.*

tolak dari kriteria efisiensi dalam rangka meminimalisasi *aggregate dead weight loss* sebagaimana diungkapkan dalam pendapatnya bahwa: “*The optimal taxation (or an optimal tax system) is the one which minimises the aggregate dead-weight loss for any given tax revenue or level of public expenditure*”.³¹

Dengan demikian, pemerintah perlu mengupayakan sistem pemajakan yang efisien. Biaya-biaya yang dikeluarkan wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya perlu ditekan serendah mungkin oleh otoritas penyelenggara negara, karena berpotensi menjadikan wajib pajak tidak patuh.³²

2. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat (*Self-assessment*)

Conyers dan Hills berpendapat pemberdayaan merupakan salah satu karakteristik utama pembangunan sosial, yakni pembangunan sosial sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengambil keputusan dan mengaktualisasikan diri.³³ Pembangunan sosial yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan sosial adalah upaya terencana dan terarah yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan

³¹ Alfred Sandmo, “Optimal Taxation: An Introduction to the Literature” dalam *Journal of Public Economics*, vol. 6, 1976, hal. 37.

³² Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Tokyo: McGraw-Hill, Kosaido Printing Co. Ltd., 1980), hal. 302.

³³ Diana Conyers and Peter Hills, *An Introduction to Development Planning in the Third World* (Chichester: John Wiley & Sons, 1984), hal. 24.

pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial.

Ciri utama pembangunan sosial adalah holistik-komprehensif yang berarti bahwa setiap bentuk layanan sosial yang diberikan senantiasa menempatkan penerima layanan (*beneficiaries*) sebagai manusia, secara individu maupun kolektivitas, yang tidak terlepas dari sistem lingkungan sosiokulturalnya. Pandangan Conyers dan Hills di atas mencerminkan kondisi bahwa pembangunan sosial berorientasi dan berwawasan ke depan searah dengan perubahan dan perkembangan masyarakat. Pembangunan sosial menekankan pada fungsi sosial (*social functioning*) manusia dalam kehidupan sosial masyarakatnya dengan mengalami pergeseran paradigma (*paradigm shift*), di antaranya, dari masalah ke kebutuhan, dari stigmatisasi ke hak asasi manusia, dari penerima positif ke pelaku aktif, dan dari bantuan sosial ke pemberdayaan.³⁴

Konsep pemberdayaan muncul sebagai strategi pembangunan sosial yang menempatkan penerima layanan bukan semata-mata “klien”, melainkan “partisipan” dan “pelaku aktif” pemenuhan kebutuhan masyarakat sendiri. Dengan menguatnya hembusan demokrasi dan semangat *civil society*, konsep pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) semakin mendapat tempat dalam relung kesadaran publik.

Pembangunan sosial yang semula didominasi negara kini dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan organisasi-organisasi sosial. Kegagalan pendekatan pembangunan yang berporos pada pertumbuhan ekonomi, berwajah sentralistis, dan bersifat *top-down* telah menumbuhkan kesadaran sekaligus tekad untuk memasukkan dimensi pemberdayaan ke dalam strategi pembangunan nasional. Masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan, yang tadinya tidak dilibatkan bahkan diasingkan dari proses pembangunan, kini dipandang sebagai aktor sentral yang memiliki potensi dan kemampuan dalam mengembangkan kualitas hidupnya.

Meskipun, secara ekonomi jangka pendek pembangunan sosial adalah pendekatan yang tidak *profitable*, secara sosial politik makro jangka panjang pembangunan sosial dapat menjadi investasi sosial yang menguntungkan. Pembangunan sosial dapat meredam kesenjangan dan kecemburuan sosial yang merupakan prasyarat tercapainya pertumbuhan ekonomi dan pemerataan yang berkesinambungan.

Dalam rangka memberikan layanan sosial kepada warganegara sebagai bentuk tanggung jawab moral terhadap rakyat yang memilihnya, salah satu wewenang yang diberikan publik kepada pemerintah adalah memungut pajak dari rakyat. Di Eropa Barat, dasar filosofi tanggung jawab sosial dapat diwujudkan dalam sistem perpajakan yang progresif.

³⁴ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hal. 36-

Rasio pajak (*tax ratio*) di negara-negara tersebut dapat mencapai rentang angka 40-50% dari produk domestik bruto, suatu jumlah kontribusi yang relatif besar dari golongan yang produktif untuk anggaran negara. Anggaran yang relatif besar dari pajak ini selanjutnya disalurkan untuk berbagai kegiatan dan program pemerintah yang dapat memberikan manfaat lebih besar kepada golongan miskin.

Dengan demikian, perekonomian dapat berkembang secara bersama dan bergerak naik secara kolektif seperti sebuah spiral yang bergerak ke atas. Selanjutnya, masalah sosial politik yang berakar dari persoalan-persoalan ekonomi dapat diredam dengan implementasi berbagai ragam kebijakan dan program untuk mewujudkan prinsip tanggung jawab sosial untuk mencapai keadilan masyarakat (*social justice*) yang lebih substansial dan lebih langgeng.³⁵

Adapun terhadap perubahan paradigma partisipasi masyarakat dalam pembangunan, Osborne dan Gaebler mengajukan pemikiran yang sama melalui konsep *Reinventing Government*.³⁶ Konsep ini berupaya mengubah organisasi publik menjadi suatu *entrepreneurial government* yang memberi penekanan pada produktivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya, diantaranya, yang terkait dengan perubahan paradigma

40.

³⁵ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan* (Jakarta: CIDES, 2002), hal. 64.

³⁶ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley Publishing).

pemberdayaan masyarakat yang dinyatakan dengan kalimat “*Community-owned government, empowering than serving*”.

Dalam rangka implementasi kebijakan perpajakan yang berdasar pada prinsip pemberdayaan masyarakat, sistem *self-assessment* dipilih oleh pemerintah sebagai sistem pemungutan pajak yang mulai diberlakukan di Indonesia pada tahun 1984 yang menandai dimulainya reformasi perpajakan di Indonesia. Secara konseptual, sistem *self-assessment* yang diterapkan ini berpotensi menimbulkan masalah, yaitu terjadinya perbedaan antara pengakuan pendapatan serta beban menurut standar akuntansi yang berlaku umum dan pengakuan pendapatan serta beban menurut peraturan perpajakan atau *uniformity* dan perbedaan persepsi antara fiskus dan wajib pajak terhadap peraturan perpajakan.

B. BIAYA DAN KEPATUHAN PAJAK

1. Biaya dan Kepatuhan dalam *Self-assessment*

Perubahan sistem pemungutan pajak 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 penghitungan pajak, kini semua itu menjadi beban wajib pajak, antara lain berupa biaya uang langsung yang dikeluarkan dalam penghitungan pajak, pembayaran pajak, dan pelaporan pajak serta biaya waktu 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 merta memberikan hasil berupa meningkatnya *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 multitafsir memaksa wajib pajak untuk mengeluarkan biaya dan menghabiskan waktu yang lebih banyak dalam memastikan kebenaran materiil dari jumlah pajak terutang yang dihitung oleh wajib pajak. Di samping itu, semakin besar tuntutan akan keakuratan perhitungan, semakin lengkap (detail) pula administrasi yang harus dijalankan. Apabila hal itu kemudian memaksa wajib pajak mengeluarkan biaya untuk

menggunakan tenaga ahli eksternal dalam menghitung pajak, maka biaya untuk patuh pun semakin bertambah lagi.³⁷

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. Dengan demikian, pemenuhan peraturan perpajakan juga mensyaratkan suatu tingkat kompleksitas yang rendah.³⁸ Slemrod menyatakan bahwa peraturan 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 yang sederhana mungkin tidak dapat memenuhi tujuan dari pengenaan pajak sebagaimana yang diharapkan oleh negara (pemerintah).³⁹

Adapun, implementasi peraturan berkaitan dengan profesionalitas dan kejujuran aparat pajak dalam melayani dan membantu para wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pajaknya. Paradigma sebagai fasilitator dan pelayan masyarakat (wajib pajak) yang sudah dibebani dengan sistem *self-assessment*, harus benar-benar dipahami, dihayati dan

³⁷ Louis Kaplow, "How Tax Complexity and Enforcement Affect the Equity and Efficiency of the Income Tax", *National Tax Journal*, 1996.

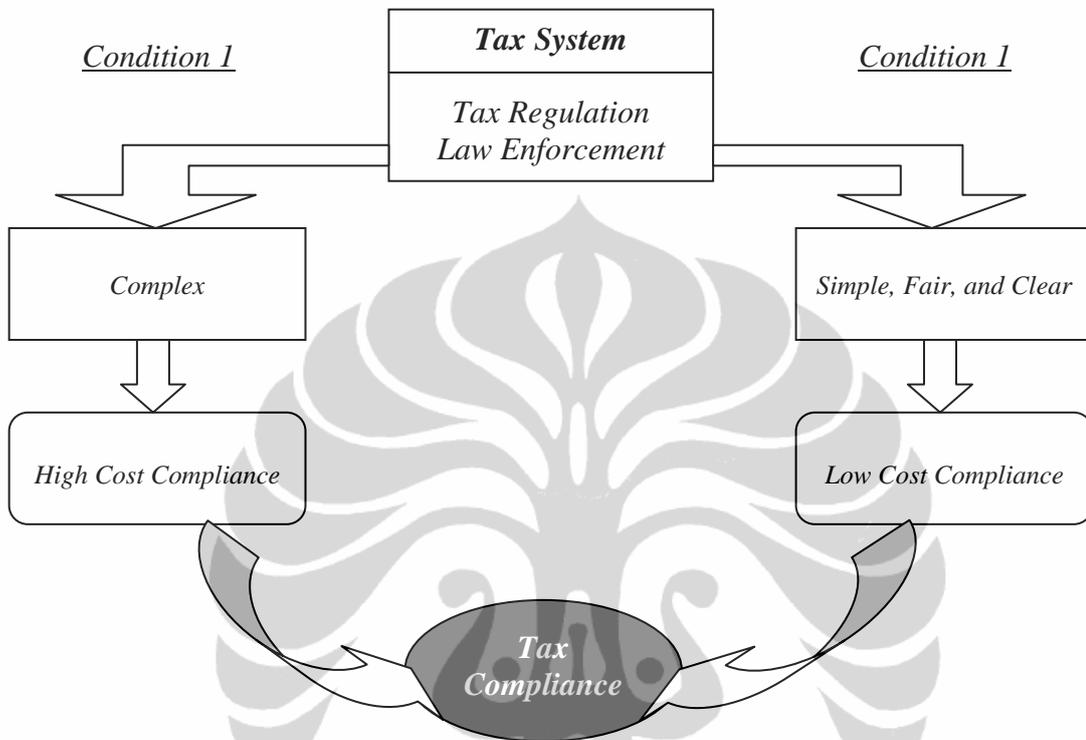
³⁸ AICPA Tells House Small Business Committee. *Complexity Eroding Voluntary Compliance with Tax Laws*. Washington D.C., April 27, 2005

dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan sepenuh hati. Jika yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu aparat mempersulit wajib pajak, berpikir dan bertindak mencari keuntungan pribadi dengan memanfaatkan (kompleksitas) aturan perpajakan dan mencari-cari kesalahan wajib pajak dengan maksud memberikan sanksi, maka hal tersebut dapat mengakibatkan peningkatan biaya kepatuhan pada wajib pajak.

Dari berbagai uraian di atas, terdapat suatu benang merah bahwa kepatuhan pajak dipengaruhi oleh persepsi dan ekspektasi wajib pajak terhadap peraturan perpajakan, tingkat kompleksitas peraturan serta cara peraturan pajak tersebut diimplementasikan, dan seluruh faktor tersebut berkaitan erat dengan Biaya Kepatuhan Pajak. Pola jalur hubungan sistem pemajakan yang mencerminkan kompleksitas peraturan dan implementasi peraturan serta pengaruhnya terhadap Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak tersaji pada Gambar II.1 berikut ini:

³⁹ Joel Slemrod, "Did the Tax Reform Act of 1986 Simplify Tax Matters?". *The Journal of Economics Perspectives*, Volume 6, 1991, Number 1.

Gambar II.1.
Jalur Pengaruh Sistem Pemajakan terhadap Kepatuhan Pajak



Sumber: Wetzler (1993) diadaptasi oleh Peneliti.

Pertanyaan berikutnya yang timbul adalah mengenai tindakan wajib pajak dan fiskus, khususnya tentang potensi biaya yang timbul dari sistem *self assessment* tersebut. Mengacu pada gagasan Homans dalam Teori Pertukaran Sosial, biaya dan kepatuhan merupakan nilai tukar antara wajib pajak dan fiskus dalam *trade off* pemenuhan kewajiban pajak.

Teori pertukaran sosial, yang merupakan teori psikologi sosial, didasarkan pada premis yang memandang bahwa perilaku manusia

merupakan hasil dari suatu pertukaran. Premis ini merujuk pada asumsi dasar psikologi perilaku dan ekonomi dasar bahwa *reward* memperkuat perilaku dan biaya mengurangi kemungkinan suatu perilaku. Pada awal perkembangannya, teori pertukaran dikembangkan oleh para ahli antropologi Inggris seperti Bronislaw Malinowski yang diperhalus oleh ahli antropologi Perancis seperti Marcel Mauss dan Claude Levi-Strauss⁴⁰ bahwa sebagai makhluk pencari imbalan (*reward seeking animal*), manusia memiliki kecenderungan untuk mencari keuntungan (*benefit*) dan menghindari biaya (*cost*).

Dalam perkembangan selanjutnya teori ini mulai meninggalkan beberapa asumsi utama dari aliran utilitarianisme. Misalnya kaum utilitarian yang memperlakukan komoditas material teori pertukaran, di pihak lain, melihat bahwa manusia tidak hanya mencari dan mempertukarkan komoditas material seperti makanan, minuman, dan kebutuhan material lainnya, namun dapat pula mengejar dan mempertukarkan komoditas non material seperti jasa, perasaan dan sebagainya.

Dalam perkembangannya, George C. Homans memberikan pembaruan pada teori pertukaran modern. Pemikiran Homans antara lain dipengaruhi oleh karya seorang ahli psikologi, yakni Skinner. Homans berpendapat bahwa pertukaran yang berulang-ulang mendasari hubungan

⁴⁰ Jonathan N. Turner, *The Structure of Sociological Theory, fifth edition*,

sosial yang berkesinambungan antara aktor-aktor tertentu. Pandangan Homans ini dituangkan dalam sejumlah hipotesis, salah satunya adalah: “*For all actions taken by persons, the more often a particular action is rewarded, the more likely the person is to perform that action*”.⁴¹ Menurut hipotesis ini aktor makin cenderung melakukan suatu tindakan manakala tindakan tersebut makin sering disertai imbalan. Dan sebaliknya, jika dinegasikan, aktor akan mengurangi atau meninggalkan kemungkinan perilaku apabila tindakan tersebut mengandung biaya atau unsur-unsur yang cenderung menyakitkan atau memberatkan atau mempersulit. Dari proses pertukaran semacam inilah, menurut pendapat Homans, muncul organisasi-organisasi sosial, yang dapat berupa kelompok, institusi, maupun masyarakat.⁴²

Sebagaimana halnya Homans, Peter Blau pun memulai analisisnya pada proses interaksi yang melanjutkan analisisnya dengan membahas tentang struktur yang lebih besar seperti komunitas dan cara atau pola organisasi dan masyarakat terbentuk, bertahan, berubah, ataupun bubar.⁴³ Meskipun demikian, berbeda dengan Homans yang membatasi analisisnya pada jenjang mikrososiologi (walaupun

(Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1991), hal. 286.

⁴¹ G.C. Homans, *Social Behavior: It's Elementary Forms* (rev.) (New York, Harcourt: Brace and World, 1974), hal. 16.

⁴² Turner, hal. 216-245.

⁴³ P.M. Blau, *Exchange in Power in Social Life* (New York: Wiley, 1964); dan *Ibid.*, hal. 246-277.

menurutnya proses perilaku sosial pada jenjang mikro tersebut mempunyai dampak pada makrososiologi), teori Blau berusaha menjembatani kedua jenjang analisis sosiologi. Perbedaan lain adalah bahwa Blau membatasi diri pada interaksi yang melibatkan asas pertukaran dengan mengakui bahwa tidak semua interaksi melibatkan pertukaran, sedangkan Homans cenderung berpendapat bahwa semua interaksi melibatkan pertukaran.

Homans membangun teori pertukaran sosial dari dua landasan ilmu, yaitu psikologi perilaku dan ekonomi dasar. Dari psikologi perilaku, diperoleh gambaran mengenai perilaku manusia yang dibentuk oleh hal-hal yang memperkuat atau memberikan dukungan dalam pengambilan keputusan secara berbeda-beda. Manusia memberikan dukungan yang positif atau negatif satu sama lain dalam proses interaksi dan saling membentuk perilakunya.⁴⁴ Dari ekonomi dasar, Homans mengambil konsep-konsep seperti biaya (*cost*), dan keuntungan (*profit*). Gambaran dasar mengenai perilaku manusia yang diberikan oleh ilmu ekonomi adalah bahwa manusia secara terus-menerus terlibat dalam proses menentukan pilihan di antara perilaku-perilaku alternatif dengan pilihan yang mencerminkan *cost and reward* (atau *profit*) yang diharapkan. Dengan kata lain, inti dari teori pertukaran sosial, yang

⁴⁴ Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern* (Jakarta: Penerbit Gramedia, 1986), hal 64-68.

digagas oleh Homans atau Blau, adalah pada resiprositas dan penilaian mental atas biaya (*cost*) dan imbalan (*rewards*).⁴⁵

Pertukaran sosial dapat terjadi dalam beragam bentuk sebagaimana yang dilakukan oleh Norlin dan Chess yang dalam menginterpretasikan gagasan Homans mencatat beberapa hal pokok dalam teori pertukaran sosial sebagai berikut :

1. *Human social behavior can be understood as an exchange among people of things possessing value. These “things” can be material or symbolic, for example, goods, services, or sentiments.*
2. *The provision of something of value from one person to another, when accepted by the other (the initiation of a relationship), creates an obligation to reciprocate. The provision of something of value in return completes the first cycle of the exchange transaction.*
3. *The exchange process, once initiated, tends towards a balance – the things exchanged possess similar value as perceived by those involved in the exchange. In short, the balance in terms of relative value becomes the central force in maintaining the equilibrium of the social interaction. Social organization is formed and maintained through such a process.*
4. *An exchange always involves both a cost and a reward to each person. Derived from this the related assumption that the relationship will be continued as long as the perceived cost of the exchange over time do not exceed its rewards, or that a more advantageous alternative is not available.*
5. *Dynamically, each person in the exchange seeks to maximize his or her return (reward less costs will equal the return).*⁴⁶

⁴⁵ G.C. Homans, *The Human Group* (New York: Harcourt, Brace & Co., 1950); G.C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Form* (New York: Harcourt, 1961); dan G.C. Homans, “A Life of Synthesis”, *The American Behavioral Scientist* (Sept/Oct 1968).

⁴⁶ J.M. Norlin and W.A. Chess, *Human Behavior in the Social Environment: Social System Theory* (Needham Heights, MA: Allyn and Bacon, 1997), hal. 177.

Garis besar premis Homans di atas menjelaskan beberapa poin penting, yaitu bahwa: 1) perilaku pertukaran didasarkan pada nilai-nilai material maupun imaterial yang dianggap penting oleh kedua belah pihak yang melakukan pertukaran; 2) transaksi pertukaran menuntut imbalan yang sesuai dari nilai yang dipertukarkan; dan 3) transaksi pertukaran yang telah terjadi cenderung dilanggengkan oleh kedua belah pihak sepanjang pertukaran tersebut memberi keuntungan, terutama keuntungan besar dengan risiko atau biaya minimal..

Konsep yang diturunkan dari gagasan Homans tersebut di atas, yakni tentang potensi meningkatnya Biaya Kepatuhan Pajak, diperkuat oleh teori *transaction cost* (sebagai bagian dari *Transaction Cost Economics* atau TCE). Teori *transaction cost* mengasumsikan bahwa aktor cenderung untuk mencari biaya transaksi yang paling murah, antara lain dengan membandingkan biaya transaksi melalui pasar (*market transaction*) dan biaya transaksi dalam organisasi atau perusahaan itu sendiri (*hierarchical transaction*) atau dikenal dengan istilah *make or buy*. Biaya transaksi secara garis besar adalah biaya yang timbul dari pertukaran barang/jasa karena terdapatnya kondisi informasi yang asimetris, perilaku oportunistik dan rasional yang terbatas.⁴⁷ Timbulnya teori *transaction cost*, menurut Williamson, disebabkan oleh kegagalan pasar

⁴⁷ *Ibid.*

(*market failure*) sebagai konsekuensi dari perilaku oportunistik dan rasional yang terbatas dari pihak-pihak yang berinteraksi.

Williamson memperkenalkan konsep *transaction cost of economics* (atau ekonomi biaya transaksi dan sering disebut dengan biaya transaksi saja) yang merupakan perpaduan dari beberapa disiplin ilmu yang terdiri dari ilmu hukum, ilmu ekonomi, dan ilmu organisasi.⁴⁸ Mengingat bahwa manusia cenderung berperilaku oportunistik dan mendahulukan kepentingan diri, maka semua pertukaran ekonomi (*economic exchange*) akan lebih efisien apabila diorganisir dalam suatu kontrak. Namun, mengingat keterbatasan rasional manusia (*bounded rationality*), sangat tidak mungkin untuk memasukkan semua hal-hal kompleks yang berkaitan dengan kontrak dan menyebabkan kontrak yang dihasilkan menjadi tidak sempurna. Analisis pilihan alternatif kegiatan yang dapat meminimalisasi biaya transaksi yang disebut TCE terdapat dalam ikhtisar sebagaimana Tabel II.1 yang diuraikan Evan berikut ini:⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, hal 172-256.

⁴⁹ William M. Evan, *Organization Theory: Research and Design*, (New York, MacMillan Publishing Company: 1993).

Tabel II.1
Asumsi Teori Biaya Transaksi

<i>Keypoint</i>	<i>Description</i>
<i>Key Concepts</i>	<i>Transaction, market transaction, hierarchical transaction, transaction cost, governance mechanism, bounded rationality, opportunism, asset specificity, uncertainty, frequency</i>
<i>Major Assumption</i>	<i>Firm seek to economize on transaction cost</i>
<i>Unit of Analysis</i>	<i>Transaction</i>
<i>Key Propositions</i>	<i>Hierarchical transaction costs tend to be lower than market transaction costs under conditions of high asset specificity, high uncertainty, and high frequency</i>
<i>Problem Areas</i>	<i>Make or Buy</i>

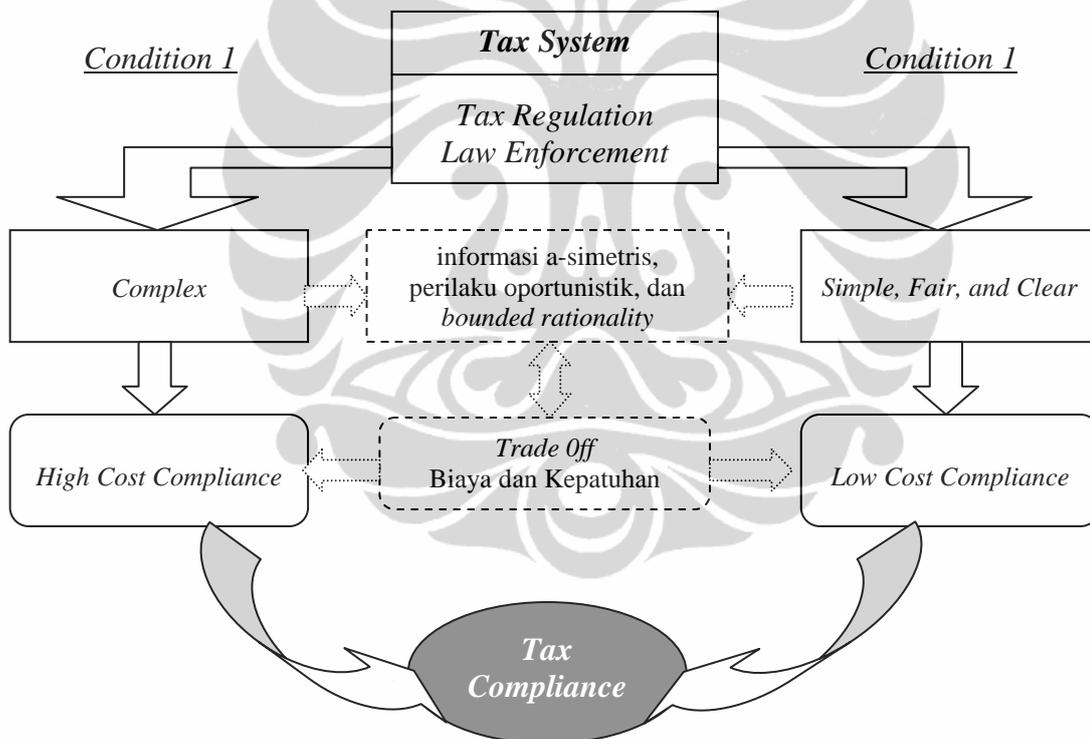
Sumber: Williamson (1993) diolah oleh Peneliti

Menurut teori biaya transaksi, manusia mempunyai kecenderungan untuk mempertukarkan barang atau jasa yang dimilikinya melalui mekanisme harga. Cara penentuan mekanisme harga dipengaruhi oleh kondisi pertukaran spesifik, meliputi informasi yang cenderung asimetris, perilaku oportunistik dan *bounded rationality*. Dalam kaitannya dengan Biaya Kepatuhan Pajak, Biaya Kepatuhan Pajak tersebut berpotensi timbul, diantaranya, sebagai akibat dari adanya informasi asimetris (seperti, peraturan perpajakan yang memberi celah multi tafsir), perilaku oportunistik (seperti, kecenderungan *tax evasion* atau *tax avoidance* wajib pajak), dan rasional terbatas (seperti, keterbatasan rasionalitas karena kompleksitas masalah terkait peristiwa-peristiwa yang sudah terjadi di masa lalu dan peristiwa-peristiwa yang akan terjadi di masa yang akan datang, kapasitas manusia mengolah informasi,

kecukupan waktu untuk menentukan keputusan, dan adanya konflik kepentingan antar pengambil keputusan).

Gambaran lengkap tentang jalur hubungan antara sistem pemajakan yang mencerminkan kompleksitas peraturan dan pengaruhnya terhadap Biaya Kepatuhan Pajak serta Kepatuhan Pajak sesuai gagasan Homans dan TCE terlihat pada Gambar II.2 berikut ini :

Gambar II.2.
Kerangka Konsep Pertukaran Biaya dan Kepatuhan



Sumber: Homans (1961) dan Wetzler (1993) diadaptasi oleh Peneliti.

Bertitik tolak dari gagasan Homans dan TCE, teori Pertukaran Sosial menjelaskan bahwa manusia secara terus-menerus terlibat dalam

proses untuk memilih di antara perilaku-perilaku alternatif, dengan pilihan yang mencerminkan *cost and reward* (atau *profit*) yang diharapkan. Kerelaan akan timbul apabila beban untuk patuh (sebagai suatu perilaku) tidak besar atau rendah. Sebaliknya, apabila beban untuk patuh itu tinggi (atau upaya untuk patuh menghadapi kendala), maka yang timbul adalah ketidakrelaan.

Tingginya biaya untuk patuh terhadap peraturan perpajakan terutama didorong oleh dua hal, yaitu kompleksitas peraturan dan implementasi peraturan yang buruk. Kompleksitas mempunyai beberapa dimensi, terutama menyangkut jumlah waktu dan biaya yang harus dikorbankan oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak.⁵⁰ Sedangkan, implementasi peraturan berkaitan dengan profesionalitas dan kejujuran aparat pajak, misalnya aparat mempersulit wajib pajak, berpikir dan bertindak mencari keuntungan pribadi dengan memanfaatkan (kompleksitas) aturan perpajakan serta mencari-cari kesalahan wajib pajak yang berpotensi untuk meningkatkan beban kepatuhan pajak. Sebagai contoh, implementasi peraturan yang buruk dari aparat menimbulkan biaya tidak resmi yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak yang tidak didukung oleh tanda terima pembayaran resmi, seperti: biaya

⁵⁰ Joel Slemrod, *Op. Cit.*

entertainment dan biaya ucapan terima kasih yang diberikan wajib pajak kepada aparat pajak (fiskus).⁵¹

Timbulnya kerelaan dan ketidakrelaan tentunya tidak hanya menyangkut faktor-faktor tersebut, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung lain seperti persepsi atas keadilan, efisiensi atau inefisiensi yang dihasilkan akibat memenuhi ketentuan perpajakan, pelayanan yang baik, serta kepuasan pembayar pajak terhadap pelayanan publik yang dibiayai dari perpajakan, sebagaimana digambarkan oleh Wetzler di atas.

Mengacu pada definisinya, pajak merupakan iuran atau kontribusi rakyat kepada Negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal balik secara langsung dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum. Pihak-pihak yang menurut undang undang terkena kewajiban pajak harus mematuhi dan memenuhinya dengan kerelaan (*volunteer*) maupun tidak (*involunteer*). Selanjutnya, Biaya Kepatuhan Pajak semakin mengemuka ketika berada dalam kondisi terdapatnya informasi a-simetris, perilaku oportunistik, dan *bounded rationality*. Kondisi tersebut relevan untuk dilihat mengingat sistem *self-assessment* yang dianut menempatkan fiskus sebagai pemangku kebenaran legalitas fiskal dan wajib pajak sebagai pemangku kebenaran praktek komersial.

51 Sri Rahayu. *Op. Cit.*, hal. 137.

2. Biaya Kepatuhan Pajak dalam Teori Biaya Transaksi

Rumusan biaya transaksi pertama kali dikemukakan oleh Ronald H. Coase pada tahun 1937 sebagai kerangka pemikiran baru untuk menganalisis transaksi dalam perusahaan,⁵² yang kemudian dikembangkan oleh Williamson.⁵³ Komponen Biaya Kepatuhan Pajak dalam penelitian ini dijelaskan dari perspektif teori biaya transaksi. Perspektif ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang berbagai biaya kepatuhan yang harus ditanggung oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak.

Organisasi merupakan kumpulan kegiatan, yang setiap kegiatannya membutuhkan sumberdaya dan realisasi kegiatan ini pada akhirnya membutuhkan biaya. Sebagai contoh, upaya perusahaan dalam rangka pencapaian tujuan (misalnya, pencapaian perolehan *profit* dan *going concern*) membutuhkan sejumlah biaya (seperti, biaya penyertaan modal dalam perusahaan lain dalam rangka pengendalian, biaya pemberian hadiah dalam program "bagi-bagi hadiah" untuk mengendalikan loyalitas konsumen, biaya pelatihan pajak bagi karyawan agar tanggap terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan

⁵² Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm" (1937), dalam Adinur Prasetyo, "Strategi Efisiensi Biaya Transaksi" dalam *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, Vol. XI, No. 2 (Jakarta, 2003), hal. 10.

⁵³ Oliver Williamson, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (New York, 1995).

pajak yang dapat mempengaruhi bentuk transaksi bisnis, serta biaya-biaya yang terkait langsung dengan pemenuhan kewajiban pajak).

Pilihan kegiatan yang diterapkan oleh organisasi pada dasarnya mempertimbangkan faktor biaya transaksi yang paling murah. Dengan kata lain, organisasi harus melakukan pilihan atau kombinasi antara kegiatan dan biaya transaksi yang memberikan hasil optimal, yakni kegiatan yang menghasilkan *outcome* tinggi (yang oleh Williamson disebut *strategizing*) dan biaya transaksi murah (yang oleh Williamson disebut *economizing*). Menurut Williamson, seorang pakar ilmu organisasi, *strategizing* dan *economizing* merupakan dua strategi atau kendali utama yang saling melengkapi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.⁵⁴ Dalam kaitan ini *Transaction Cost Economics* (atau ekonomi biaya transaksi) merupakan suatu alat analisis dalam paham *economizing* yang digunakan dalam pemilihan alternatif kegiatan atau strategi dengan biaya transaksi paling murah bagi organisasi atau perusahaan (*business firm*).

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 terdapat *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 rasional terbatas penyusun peraturan perundang-undangan perpajakan tersebut) dapat menimbulkan beda persepsi (*asymmetric information*) antara wajib pajak dan petugas pajak (fiskus).

Beda persepsi antara wajib pajak dan fiskus, misalnya terjadi pada saat pemeriksaan pajak, dapat memancing perilaku *opportunistic* fiskus untuk melakukan tekanan (*pressure*) terhadap wajib pajak untuk memberikan sejumlah imbalan (semacam dana ucapan terimakasih) sebagai biaya transaksi atas tidak diungkapkannya temuan hasil pemeriksaan berdasarkan celah dalam pasal atau ayat Undang Undang ataupun peraturan pajak yang diterapkan (adapun, dalam rangka meminimalisasi biaya transaksi tersebut, wajib pajak dapat melakukan upaya, antara lain, dengan mengajukan surat permohonan penjelasan atas permasalahan yang timbul karena adanya perbedaan persepsi tersebut kepada Direktorat Jenderal Pajak).

Dalam rangka memberikan gambaran adanya beda persepsi antara wajib pajak dan fiskus dalam penafsiran peraturan pajak, Sri Rahayu menguraikan beberapa masalah yang dihadapi dalam pemenuhan kewajiban perpajakan bidang usaha perkebunan, seperti masalah

⁵⁴ Oliver Williamson, *The Mechanisms of Governance* (New York, 1996), hal.

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.⁵⁵ Persoalan-persoalan di atas timbul akibat adanya beda persepsi antara wajib pajak dan fiskus yang disebabkan oleh lemahnya *institutional arrangement* yang ada.

Adanya informasi tidak sempurna (*imperfect information*) pada peraturan perundang-undangan pajak (sebagai suatu *institutional arrangement*) juga dapat memicu perilaku *opportunistic* fiskus untuk melakukan koreksi pajak dan memicu perilaku *opportunistic* wajib pajak untuk melakukan kompromi dengan fiskus. Jika dalam hal ini dicarikan kesepakatan bersama antara fiskus dan wajib pajak, maka fiskus dapat menawarkan bantuannya dengan suatu pengharapan tertentu yang berpotensi mengurangi kewibawaan fiskus yang bersangkutan dan menimbulkan keraguan terhadap sistem perpajakan.⁵⁶

Peneliti lain, Setiawan Noviarto, membagi biaya transaksi dalam penghitungan pajak menjadi *actual cash outlay* dan *opportunity cost of time*. *Actual cash outlay* adalah semua pengeluaran tunai yang dibayarkan selama menghitung, menyetorkan, melaporkan, serta

307.

⁵⁵ Sri Rahayu, *Op. Cit.*, hal. 10-13.

⁵⁶ Penjelasan ini secara garis besar merujuk pada asumsi teoritik dari teori biaya transaksi seperti dikembangkan oleh Oliver Williamson, *Op.Cit.*

mempertanggung-jawabkan jumlah pajak terhutang.⁵⁷ Semua biaya transaksi resmi dan tidak resmi dalam penghitungan pajak yang dibayarkan secara tunai merupakan *actual cash outlay*, sedangkan *opportunity cost of time* adalah kerugian yang diderita wajib pajak akibat penghasilan harian atau *output*-nya berkurang selama melakukan kewajiban perpajakan; biaya ini merupakan ekuivalen rupiah dari waktu yang dihabiskan wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak.⁵⁸

Selain dapat dibagi menjadi biaya resmi dan tidak resmi, *actual cash outlay* dan *opportunity cost of time*, biaya transaksi dalam penghitungan pajak dapat dibagi menjadi biaya transaksi internal dan biaya transaksi eksternal.⁵⁹ Biaya transaksi internal dalam penghitungan pajak adalah biaya pemenuhan kewajiban pajak yang terjadi akibat adanya pertukaran kontraktual antara pihak-pihak terkait dengan informasi yang tidak lengkap serta memiliki perilaku *opportunistic* dan rasionalitas terbatas dalam organisasi hirarkis. Jensen dan Meckeling, pakar ilmu organisasi, menyebut biaya transaksi internal ini sebagai biaya keagenan yang timbul akibat adanya *agency relationship*.⁶⁰

⁵⁷ Setiawan Noviarto, *Op. Cit.*, hal. 54.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 55.

⁶⁰ M.C. Jensen and W.H. Meckeling, "The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure" (1976), dalam Adinur Prasetyo, "Strategi Efisiensi Biaya Transaksi" *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, Vol. XI, No. 2 (Jakarta, 2003), hal. 12.

Biaya transaksi internal dalam penghitungan pajak, di antaranya adalah biaya fotokopi dokumen yang terkait dengan pemenuhan kewajiban pajak, biaya transportasi untuk kunjungan wajib pajak ke tempat penyetoran pajak, kantor pajak, kantor konsultan, dan kantor pengadilan pajak, biaya pendidikan dan latihan karyawan dalam bidang perpajakan (seperti biaya kursus, seminar, dan lokakarya pajak), serta biaya penyimpanan dokumen perpajakan (yang harus disimpan selama sepuluh tahun sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan pajak).⁶¹

Biaya transaksi eksternal dalam penghitungan pajak adalah biaya pemenuhan kewajiban pajak yang terjadi akibat adanya pertukaran kontraktual antara pihak-pihak dengan informasi tidak lengkap serta memiliki perilaku *opportunistic* dan rasionalitas terbatas diluar organisasi hirarkis. Biaya transaksi eksternal dalam penghitungan pajak, di antaranya biaya konsultasi pajak dengan akuntan atau konsultan pajak serta biaya *entertainment* dan biaya ucapan terima kasih yang diberikan wajib pajak kepada fiskus.⁶²

Sementara itu, Das Gupta, mendefinisikan 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,

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Sri Rahayu, *Op. Cit.*, hal. 137.

seperti *tax evasion* dan *bribe cost*)⁶³. Biaya Kepatuhan Pajak, menurut Das Gupta, terbagi menjadi beberapa versi, diantaranya, *legal compliance cost* (yakni *internal cost* atau biaya administrasi & umum diluar *bribe cost* yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka penyelenggaraan sistem administrasi atau pembukuan perusahaan), *gross compliance cost* (yakni *internal cost* ditambah dengan *bribe cost*), *adjusted legal compliance cost* (yakni *legal compliance cost* ditambah dengan *opportunity cost of delayed refunds*), dan *true gross compliance cost* (yakni *adjusted legal compliance cost* ditambah dengan *bribe cost*).⁶⁴ Seluruh unsur biaya administrasi dan umum atau *internal cost*, sebagai unsur dari *legal compliance cost* di sini adalah sejalan dengan pemikiran Aoki yang menyatakan bahwa biaya kepatuhan pajak merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari akuntansi bisnis.⁶⁵

3. Klasifikasi *Cost of Taxation*

Terkait dengan distorsi yang timbul sebagai dampak dari pengenaan pajak, sejumlah sarjana dan pemikir mengemukakan pendapatnya mengenai klasifikasi biaya perpajakan atau *cost of taxation*.

⁶³ Arindam Das Gupta, *Op. cit.*, hal. 9-10.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 15.

⁶⁵ Torao Aoki, "A National Report of Administrative and Compliance Costs of Taxation in Japan", dalam Cedric Sandford, (ed.), *Administrative and Compliance Costs of Taxation* (Rotterdam, Netherland: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989), hal. 452.

Musgrave dan Musgrave berpendapat bahwa terdapat dua klasifikasi biaya yang timbul sebagai konsekuensi pengenaan pajak.⁶⁶ Dua jenis biaya tersebut adalah *tax operating cost* (meliputi *administrative* dan *compliance cost*/biaya kepatuhan pajak) serta *distortion cost in household choices* (yakni, distorsi pajak yang menyebabkan keengganan produsen untuk memproduksi barang/jasa akibat keengganan konsumen atau pihak rumah tangga untuk mengkonsumsi barang/jasa karena *overpricing* akibat tingginya pajak yang selanjutnya berakibat kepada menurunnya agregat penerimaan pajak).

Selanjutnya, berdasarkan rangkuman dari berbagai literatur, Altay berpendapat bahwa terdapat lima jenis *cost of taxation* yang terdiri dari:

1. *Excess burden (dead-weight cost) of taxation* (yakni, distorsi pajak yang berakibat pada menurunnya agregat penerimaan pajak sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh Musgrave dan Musgrave).
2. *Administrative cost* (yakni, biaya publik atau *public expenditure* yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan administrasi pajak),
3. *Compliance cost*/Biaya Kepatuhan Pajak (yakni, biaya-biaya yang dikeluarkan atau dibayarkan oleh wajib pajak sehubungan dengan pemenuhan kewajiban pajak),

⁶⁶ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Op.Cit.*, hal. 302-304.

4. *Rent seeking (lobbying) cost* (yakni biaya pajak yang hilang akibat kegiatan *rent seeking* yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu), dan
5. *Uncertainty cost* (yakni, biaya yang timbul akibat adanya pergantian kebijakan pajak sehubungan dengan perubahan pemerintahan atau pihak eksekutif dan perubahan pihak legislatif).⁶⁷

Slemrod dan Blumenthal membagi *cost of taxation* menjadi lima unsur, yakni:

1. *Dead weight efficiency loss from taxation* atau *distortion cost* (yakni, distorsi konsumsi dan/atau produksi yang disebabkan oleh pajak),
2. *The excess burden of tax evasion* atau *bribe cost* (yakni, selisih antara jumlah penerimaan pajak yang seharusnya diterima negara dan jumlah pengeluaran terkait pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak sehubungan dengan adanya praktek *tax evasion*),
3. *Avoidance cost* (yakni, selisih antara jumlah penerimaan pajak yang seharusnya diterima negara dan jumlah pengeluaran terkait pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak sehubungan dengan praktek *tax avoidance* yang dilakukan),
4. *Administrative cost* (yakni, biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara dalam rangka memberikan pelayanan kepada wajib pajak), dan

⁶⁷ Asuman Altay, *The Theory of Optimal Taxation and New Approaches: A Survey* (Izmir, Turkey: Dokuz Eylul University, 2000), hal. 5.

5. *Compliance cost*/Biaya Kepatuhan Pajak (yakni, biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pajak).⁶⁸

Sandford menyebutkan tiga macam biaya pajak (*cost of taxation*) yang terdiri dari *sacrifice of income*, *distortion cost*, dan *running cost*.⁶⁹ 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* yang diartikan oleh Sandford sebagai biaya-biaya yang tidak 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).

⁶⁸ Marsha Blumenthal and Joel Slemrod, "The Compliance Cost of the US: Individual Income Tax System: A Second Look after Tax Reform", *National Tax Journal*, Jun 1992, hal. 411-438.

⁶⁹ Cedric Sandford, *Op. Cit.*, hal. 20.

Tabel II.2
Klasifikasi *Cost of Taxation* dari Beberapa Pakar

Nama Pakar	Klasifikasi <i>Cost of Taxation</i>	
	<i>Tax Operating Cost</i>	<i>Tax Distortion Cost</i>
Musgrave & Musgrave	<i>Administrative Cost, Compliance Cost</i>	<i>Tax distortions in household choices</i>
Cedric Sandford	<i>Running Cost (administrative cost, compliance cost)</i>	<i>Distortion cost, sacrifice of income</i>
Slemrod & Blumenthal	<i>Administrative Cost, Compliance Cost,</i>	<i>Dead weight efficiency loss from taxation, The excess burden of tax evasion atau bribe cost, dan avoidance cost</i>
Asuman Altay	<i>Administrative Cost, Compliance Cost</i>	<i>Excess Burden of Taxation, Rent Seeking (lobbying) cost, Uncertainty Cost</i>

Sumber: Definisi *Cost of Taxation* dari berbagai pakar yang diolah kembali oleh peneliti.

Berdasarkan beberapa definisi *cost of taxation* yang dikemukakan oleh beberapa pemikir sebagaimana terangkum dalam Tabel II.2 di atas, *cost of taxation* terdiri dari dua jenis biaya, yakni *tax operating cost* dan *tax distortion cost*. *Tax operating cost* merupakan biaya-biaya yang tidak ada jika sistem perpajakan tidak ada⁷⁰.

Sedangkan, biaya distorsi pajak 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 sebagaimana didefinisikan oleh Sandford bahwa: “...which arise from changes taxes cause in the prices of products and of

⁷⁰ *Ibid.*

*factors of production, which in turn alter the pattern of economic behavior.*⁷¹

Terkait dengan tema dalam penelitian yang Peneliti lakukan, yakni tentang Kepatuhan Pajak, pembahasan lebih terfokus pada *tax operating cost* yang merupakan biaya-biaya yang tidak timbul jika sistem perpajakan tidak ada, dengan salah satu komponennya berupa Biaya Kepatuhan Pajak atau biaya-biaya terkait pemenuhan kewajiban pajak yang dilakukan oleh wajib pajak sebagaimana telah didefinisikan oleh Sandford di atas.

Selanjutnya, Sandford membagi Biaya Kepatuhan Pajak dalam tiga jenis biaya, yakni *direct money cost*, *time cost*, dan *psychological cost*.⁷² Berikut ini adalah penjelasan mengenai *direct money cost*, *time cost*, dan *psychological cost* menurut Sandford, dan pemikir lain yang mempunyai kaitan atau kesamaan terhadap ketiga jenis biaya tersebut.

a. Direct Money Cost

Menurut Sandford, *direct money cost* adalah biaya-biaya *cash money* (uang tunai) yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak, seperti pembayaran kepada konsultan pajak dan biaya perjalanan ke bank untuk melakukan penyetoran pajak. Biaya-

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hal. 20-21.

biaya berupa *actual cash outlay* yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak ini, yang oleh Sandford dikelompokkan dalam *direct money cost*, timbul sebagai implikasi dari adanya sistem pemungutan pajak *self assessment*. Dengan kata lain, biaya kepatuhan pajak merupakan implikasi inheren dari sistem pemungutan pajak *self assessment*.⁷³

Menurut Guyton, O'Hare, Stavrianos, dan Toder, sistem pemungutan pajak *self assessment* mengakibatkan biaya tambahan diluar pajak bagi wajib pajak terkait dengan pemenuhan kewajiban pajak yang dilakukan. Unsur pertama dari biaya tersebut adalah beban kepatuhan pembayar pajak (*tax compliance burden*) yang meliputi uang dan waktu yang harus dikorbankan dalam rangka memenuhi ketentuan peraturan perpajakan.⁷⁴ Dalam hal ini, Guyton dan kawan-kawan menekankan pula adanya unsur biaya non-tunai, seperti waktu yang dikeluarkan untuk mengurus pajak. Menurut Guyton dan kawan-kawan, biaya-biaya yang mungkin timbul dari sistem pemungutan pajak *self assessment* dapat meliputi antara lain 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*.⁷⁵

⁷³ John L. Guyton, *et al.*, "Estimating the Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax", dalam *National Tax Journal*, September 2003.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 56.

Seluruh biaya dalam bentuk uang tunai yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak, dapat disamakan dengan atau dikelompokkan dalam *direct money cost* sebagaimana dimaksudkan oleh Sandford tersebut di atas.

Slemrod memberikan indikasi adanya biaya berupa uang yang harus dikeluarkan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan ini yang senada dengan Guyton di atas :

“Complexity has several dimensions. The aspect that first come to mind for most taxpayers is the time and expense involved in completing the tax return, including not only complying with the filling requirement, but also identifying and documenting the deductions, credits, and reductions in taxable income to which he is entitled.”⁷⁶

Studi yang dilakukan Slemrod pada tahun 1982 terhadap 2.000 keluarga di Minnesota, Amerika Serikat, menunjukkan suatu estimasi bahwa para wajib pajak mengorbankan sekitar 1,4 – 2,1 milyar jam untuk memenuhi Kepatuhan Pajak dalam rangka *self-assessment*. Penelitian juga menunjukkan hasil bahwa tingkat Biaya Kepatuhan Pajak mencapai angka sekitar \$17 hingga \$27 milyar.⁷⁷ Studi yang dilakukan Chan tentang perpajakan di Hongkong menunjukkan bahwa rata-rata Biaya Kepatuhan Pajak di Hongkong tergolong tinggi dengan nilai rata-rata \$1.26 per \$1,000 penjualan (sedangkan rata-rata Biaya Kepatuhan Pajak di Singapura hanya \$0.42 per \$1,000 penjualan).

⁷⁶ Joel Slemrod, *Op. Cit.*

⁷⁷ Marsha Blumenthal dan Joel Slemrod, *Op. Cit.*, hal. 45.

b. Time Cost

Menurut Sandford, *time cost* adalah waktu yang terpakai oleh wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak, antara lain waktu yang digunakan untuk membaca formulir surat pemberitahuan pajak (SPT) dan buku petunjuknya, waktu yang digunakan untuk berkonsultasi dengan akuntan atau konsultan pajak dalam mengisi SPT, dan waktu yang digunakan untuk pergi dan pulang ke kantor pajak.

Turner, Smith, dan Gurd dalam penelitiannya pada tahun 1997 di Australia memberikan spesifikasi *time cost* sebagai waktu wajib pajak yang tersita dan waktu kerja tanpa bayaran (*opportunity cost*) yang harus wajib pajak korbakan untuk urusan pajak. Studi yang dilakukan Turner dan kawan-kawan tersebut menunjukkan hasil bahwa Biaya Kepatuhan Pajak tahunan untuk setiap wajib pajak menunjukkan kisaran antara 120 hingga 8.000 pounds (kisaran ini dengan asumsi 4 jam per 30 pounds dan 40 jam per 200 pounds).⁷⁸

Sementara itu peneliti lain, Burkhard Strumpel, yang melakukan studi di Jerman pada tahun 1966, menunjukkan hasil bahwa tingginya *cost of tax compliance* yang disebutnya sebagai *disguised tax burden*, tidak hanya disebabkan oleh upaya untuk memenuhi aspek legal dari peraturan perpajakan secara formal maupun material, melainkan juga

⁷⁸ John L. Turner, *et al.*, "Auditing Income Tax Self Assessment: The Hidden Cost of Compliance", *Managerial Auditing Journal*, Bradford: 1998, Vol. 13, Iss 2; hal 95.

disebabkan oleh keinginan wajib pajak untuk mengurangi jumlah tagihan pajak. Menurut hasil penelitian Strumpel, para wajib pajak rata-rata menghabiskan waktu 22 jam per bulan untuk menangani masalah-masalah perpajakan.⁷⁹

Studi Arthur D. Little tahun 1983 terhadap 750 wajib pajak badan dan *retrospective questionnaire* terhadap 6.200 wajib pajak orang pribadi mengestimasi total beban waktu wajib pajak sekitar 1.594 juta jam yang terbagi atas : pencatatan (714 juta jam), pembelajaran (255 juta jam), persiapan pelaporan (478 juta jam), dan pelaporan (147 juta jam).⁸⁰ *Time cost* ini juga telah disebutkan dalam unsur yang disebutkan oleh Guyton di atas, yaitu waktu yang harus dikorbankan dalam rangka memenuhi ketentuan peraturan perpajakan.⁸¹

c. Psychological Cost

Guyton dkk. menjelaskan bahwa biaya psikologis meliputi ketidakpuasan, rasa frustrasi, serta keresahan wajib pajak dalam berinteraksi dengan sistem dan otoritas pajak.⁸² Pendapat senada disampaikan oleh Sandford yang mengatakan bahwa *psychological cost*

⁷⁹ Burkhard Strumpel, "The Disguised Tax Burden Compliance Cost of German Bussinesmen and Professionals", *National Tax Journal*, 1986, hal. 70-77.

⁸⁰ Joel Slemrod, *Op. Cit.*, hal 6.

⁸¹ John L. Guyton, *et al.*, *Op. cit.*

⁸² *Ibid.*

adalah rasa *stress* dan berbagai rasa takut atau cemas karena melakukan *tax evasion*. Terkait dengan pendapat Guyton dkk. dan Sandford tersebut, Peneliti menggunakan batasan *psychological cost* sebagai biaya psikologis yang meliputi rasa frustrasi, cemas atau *stress* ketika wajib pajak berinteraksi dengan otoritas pajak atau menghadapi masalah yang ditimbulkan oleh sistem perpajakan atau peraturan perpajakan.

Dalam studinya di Jerman, Burkhard Strumpel mendapatkan kenyataan bahwa sebagian besar wajib pajak – yang diwakili oleh lebih dari separuh responden – beranggapan bahwa biaya yang wajib pajak keluarkan untuk membayar *fee* konsultan dan keperluan lain semestinya dikompensasikan dengan pengurangan tagihan pajak. Kondisi ini membuka peluang bagi pihak-pihak yang dapat berperan dalam menekan tingkat tagihan pajak untuk “bermain” dan mengambil keuntungan dari ekspektasi wajib pajak ini. Implementasi peraturan perpajakan yang buruk oleh aparat dapat saja terjadi karena dorongan ini, karena fiskus mendominasi *loopholes* dalam peraturan perpajakan. Secara psikologis hal ini dimotivasi oleh kemungkinan mengurangi beban pajak melalui berbagai kemungkinan yang membutuhkan waktu, energi, dan biaya yang banyak.⁸³ Di sisi lain, dorongan fiskus untuk “turut bermain” dalam motivasi ini pada gilirannya menekan para wajib pajak, sekalipun wajib pajak telah berupaya untuk jujur. Tekanan, rasa stres, dan frustrasi yang

⁸³ Burkhard Strumpel, *Op.Cit.*

wajib pajak alami dalam menghadapi fiskus adalah wujud dari *psychological cost* sebagaimana disebutkan oleh Sandford.

Biaya Kepatuhan Pajak merupakan biaya-biaya yang ditanggung oleh wajib pajak terkait dengan pemenuhan kewajiban pajak. Karena wajib pajak sudah berusaha patuh untuk membayar pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku, maka wajib pajak berharap agar biaya transaksi atau biaya-biaya yang terkait dengan pemenuhan kewajiban pajak adalah minimal, meliputi biaya riil (yakni, *direct money cost*) maupun biaya semu (antara lain, *time cost* dan *psychological cost*). Namun, apabila jumlah Biaya Kepatuhan Pajak lebih besar daripada ekspektasi wajib pajak, maka timbul potensi dalam diri wajib pajak untuk menjadi tidak patuh dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajaknya. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi Biaya Kepatuhan Pajak, semakin rendah Kepatuhan Pajak.

Simpulan tersebut kembali merujuk pada gagasan yang diajukan oleh Homans di atas. Kekuatan penjelasan Homans ini terkait dengan perspektif pertukaran sosial yang mendasarkan pada perkembangan teori psikologi perilaku dan ekonomi dasar. Dua teori ini menurut peneliti dapat menjadi argumentasi hubungan antara Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak di Indonesia dan perusahaan-perusahaan yang terdaftar di BEJ khususnya, yakni bahwa para pelaku usaha membawa karakter

psikologi secara personal, namun secara sosial juga membawa perilaku ekonomi dasar dalam usahanya atau bisnisnya yaitu keuntungan usaha.

Dalam kaitan dengan pertanyaan keempat dalam penelitian ini, yaitu minimalisasi variabel keputusan pada Biaya Kepatuhan Pajak, penelitian ini mendasarkan asumsi pada kerangka pemikiran dari teori Homans di atas dan penjabarannya lebih lanjut dengan teori *rational choice*. Penjelasan ini dimungkinkan mengingat Teori Pilihan Rasional dalam perkembangannya dipengaruhi oleh teori pertukaran.⁸⁴ Teori ini mengkaji bagaimana sebuah keputusan dan tindakan dibuat. Keputusan dan tindakan yang menyertainya erat kaitannya dengan rasionalitas. Rasionalitas dapat diartikan sebagai: “sebuah konsistensi antara maksud yang digunakan dengan hasil akhir yang telah dicapai”.⁸⁵

Menurut Roger Myerson, seorang pembuat keputusan disebut rasional jika pengambil keputusan membuat keputusan secara konsisten untuk memenuhi tujuan dirinya.⁸⁶ Myerson mengasumsikan bahwa tiap pembuat kebijakan bertujuan untuk memaksimalkan nilai yang diharapkan dari hasil *pay off* yang diukur pada skala utilitas tertentu.

⁸⁴ George Ritzer, *et al.*, *Teori Sosiologi Modern*, terjemahan (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2007), hal. 391; dan Deliarnov, *Ekonomi Politik* (Jakarta, Erlangga: 2006), hal. 134.

⁸⁵ Montgomery Van Wart, *Changing Public Sector Values* (NY & London: Garland Publishing, Inc., 1998), hal 199-200.

⁸⁶ Roger B. Myerson, *Game Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991).

Fungsi *pay off* menggambarkan nilai nyata pilihan seseorang terhadap *outcome* yang didapatkan.⁸⁷

Artinya, jika berdasarkan skala utilitas, maka seseorang *i* melakukan *pay off* $U_i(x)$ sebagai fungsi dari *outcome* x . Namun, pada situasi tertentu, pilihan seseorang juga dapat tergantung pada pilihan yang disediakan (S). Dengan demikian, fungsi untuk memaksimalkan hasil dapat didefinisikan sebagai pasangan fungsi *outcome* dan pilihan yang tersedia (x, S), sehingga tidak hanya tergantung pada pilihan x saja.⁸⁸

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah tentang cara aktor untuk menetapkan interpretasi dari pilihan-pilihan yang ada. Terdapat dua kemungkinan cara pilihan, yaitu : pertama, pilihan tergantung atas pilihan paling menonjol yang tersedia (*choice salience interpretation*); dan kedua, pilihan berdasarkan konsep ekonomi yaitu menjatuhkan pilihan yang dapat memaksimalkan hasil (*well-being interpretation*).⁸⁹ Menurut Amartya Sen, pilihan tersebut mudah terjadi jika semata-mata tergantung pada konsep ekonomi. Pertimbangan lain, seperti faktor altruisme atau memperhatikan kepentingan orang lain juga harus diperhatikan, dan hal ini terjadi sebagai akibat adanya kecenderungan untuk meniru dengan gejala umum yang berlaku di masyarakat

⁸⁷ Amartya Sen, "The Formulation of Rational Choice," *The American Economic Review* (May 1994), 84, 2: hal. 385.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 286.

sekitarnya, sebagaimana tampak dari praktek bisnis dan kewenangan yang korup.

Berdasarkan formulasi teori permainan (*game theory*), aktor telah menyusun strategi individual secara jelas agar dapat meraih hasil maksimal. Strategi tersebut semakin rumit jika permainan tersebut kembali berulang karena setiap individu harus merumuskan strategi baru.⁹⁰ Dalam kerangka berpikir seperti ini masalah etika tidak dipertimbangkan untuk memilih aksi maupun strategi. Isu utama yang dapat mempengaruhi pilihan aktor adalah efektivitas secara langsung dan tidak langsung yang dapat menghasilkan sesuatu dalam rangka meraih tujuan yang ditetapkan. Untuk membangun formulasi parametrik pilihan rasional ini, Amartya Sen menyarankan adanya karakteristik yang memiliki hubungan berbeda dalam rentang, yaitu: pertama, antara tujuan-tujuan pilihan yang paling mencolok (menguntungkan) dan dapat memaksimalkan keuntungan personal; dan kedua, antara instrumen individu dan sosial.⁹¹

Secara garis besar terdapat tiga perspektif yang berkembang dalam melihat dimensi rasionalitas pengambilan keputusan.⁹² Perspektif pertama adalah kognitif yakni analisis untuk memahami hubungan-

⁹⁰ Lihat, David Krep, *Game Theory and Economic Modelling* (Oxford: Clarendon, 1990); dan Drew Fudenberg and Jean Tirole, *Game Theory* (Cambridge: MA: MIT Press, 1992).

⁹¹ *Ibid.*, hal. 389.

⁹² *Ibid.*

hubungan sebagai dasar untuk membuat keputusan. Proses pembuatan keputusan yang termasuk dalam aliran ini terdiri dari pendekatan pilihan rasional (pilihan pasar) – *rationality (market) choice, reasoned choice* (pilihan beralasan), dan sistem non-linear. Perspektif kedua adalah non-kognitif yang menggunakan pendekatan di luar logika sebagai basis dasar pengambilan keputusan. Di dalam kelompok ini tercakup pendekatan pengambilan keputusan berdasarkan kebutuhan manusia (*human need*), akibat paksaan (*coercive*), pendekatan tradisional, religius (agama), dan altruisme (sikap mementingkan kepentingan orang lain). Sedangkan, perspektif ketiga adalah politik yang dasar pengambilan keputusannya adalah strategi mendukung atau menolak pemerintahan. Termasuk dalam kelompok aliran ketiga ini antara lain pendekatan elitis, demokratis, legal, dan anarki.

Dilihat dari ketiga perspektif teori *rational choice* di atas, penelitian ini mendasarkan asumsinya pada perspektif kognitif. Meskipun demikian, dimensi yang dikemukakan oleh Amartya Sen berkenaan dengan altruisme dapat juga memperkuat dimensi kognitif tersebut. Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa wajib pajak dapat memilih keputusan dan bertindak untuk patuh dengan asumsi bahwa Biaya Kepatuhan Pajak dapat diketahui sepenuhnya (informasi sempurna). Dalam pengertian dikotomis, dari penjelasan terakhir disimpulkan pula bahwa wajib pajak cenderung melalaikan kewajibannya

dan melakukan kecurangan dalam membayar pajak.⁹³ Terkait hal tersebut, dalam rangka meningkatkan Kepatuhan Pajak, upaya minimalisasi biaya kepatuhan pajak perlu dilakukan.⁹⁴

4. Kepatuhan Pajak

a. Perspektif Mengenai Kepatuhan Pajak

Kepatuhan Pajak adalah faktor terpenting dalam sistem perpajakan modern terkait penerapan sistem pemungutan pajak *self assessment*. Jika kepatuhan pajak tersebut dapat diwujudkan, maka penerimaan pajak berpotensi meningkat. Berbagai disiplin ilmu, seperti hukum, ekonomi, psikologi, dan sosiologi, dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan strategi Kepatuhan Pajak yang diinginkan oleh pemerintah. Ilmu-ilmu tersebut telah memberikan sumbangan tertentu yang bermanfaat untuk mengembangkan suatu model Kepatuhan Pajak secara komprehensif. Otoritas pajak harus mampu membangun suatu *tax compliance strategy yang reasonable* dan didasarkan pada asumsi bahwa pembayar pajak cenderung menghindar untuk membayar pajak jika

⁹³ Neil Brooks, "Key Issues in Income Tax: Challenges of Tax Administration and Compliance", Asian Development Bank 2001 Tax Conference Saturday, 8 September 2001 dalam www.adb.org/Documents/Events/2001/Tax_Conference/tax2001

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 21.

memiliki peluang.⁹⁵ Tujuan dari *tax compliance strategy* tidak lain adalah minimalisasi peluang terjadinya upaya-upaya penghindaran pajak.

i. Perspektif Hukum

Pendekatan pajak dari segi hukum lazim disebut hukum pajak. Pendekatan ini lebih menitikberatkan pada segi hukumnya, yaitu hubungan antara hak dan kewajiban. Dalam perspektif ini, kepatuhan orang untuk membayar pajak semata-mata dilihat bahwa hal itu adalah kewajiban yang memang harus dipenuhi karena adanya ketentuan hukum dan berat hukum yang diberikan⁹⁶. Kepatuhan dari para wajib pajak bisa timbul karena kesadarannya terhadap peraturan yang dirasa telah mengikat dan harus dipatuhinya atau dapat pula disebabkan oleh adanya aturan sanksi yang terdapat pada peraturan itu sebagai pendorong sikap patuh tersebut. Jadi, kepatuhan wajib pajak untuk melaporkan penghasilan didasarkan pada probabilitas konstan bahwa penghindaran pajak yang dilakukannya diketahui dan mendapat sanksi hukum.⁹⁷

Terkait perspektif hukum, kepatuhan terhadap hukum timbul dari beberapa motivasi berikut ini, yaitu: (i) *indoctrination*, yaitu bahwa orang

⁹⁵ John McLaren, "Corruption and the Organization of Tax Administration: Non-Smithian Benefits from Specialization," *Conference on Institutional Elements of Tax Design and Reform*, (Columbia University, February: 2000); dan Medalla, "Improving Tax Administration: A New View from the Theory of Tax Evasion in a Corrupt Regime", *Legislative Executive*, (Makati City: 2000).

⁹⁶ Medalla, *ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

patuh pada hukum karena diindoktrinasi untuk berbuat sebagaimana yang dikehendaki oleh kaidah hukum tersebut. Keadaan ini pada umumnya terjadi melalui proses sosialisasi sehingga orang tersebut mengetahui dan mematuhi kaidah-kaidah hukum tersebut; (ii) *habituation*, yaitu sebagai sikap lanjut dari proses sosialisasi di atas yakni suatu sikap dan perilaku yang terus-menerus dilakukan secara berulang-ulang sehingga lama kelamaan menjadi suatu kebiasaan. Jadi, orang tersebut mematuhi hukum karena merupakan suatu kebiasaan yang dilakukan dengan bentuk dan cara yang sama; (iii) *utility*, yaitu sikap orang yang cenderung untuk berbuat sesuatu karena memperoleh manfaat dari sikap yang dilakukannya. Kepatuhan hukum terjadi karena orang tersebut merasakan kegunaan hukum untuk menciptakan keadaan yang diharapkan; dan (iv) *group identification*, yaitu kepatuhan hukum yang didasarkan pada kebutuhan untuk mengadakan identifikasi dengan kelompok sosialnya dan kepatuhan terhadap hukum dianggap sebagai sarana yang paling tepat untuk mengadakan identifikasi tersebut.⁹⁸

ii. Perspektif Ekonomi

Pada dasarnya perspektif ekonomi dapat dilihat dari dua segi, yaitu mikro dan makro. Hanya, melihat ekonomi dari segi mikro saja memberikan perspektif yang tidak lengkap, karena pajak hanya

⁹⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: CV

dipandang sebagai sesuatu yang mengurangi *income* individu tanpa mendapatkan imbalan, sehingga dianggap sebagai beban yang memberatkan dan pada akhirnya mengurangi kesejahteraan individu.

Dari pendekatan makro, masyarakat diikutsertakan dan dipandang saling membutuhkan karena masyarakat senantiasa dibutuhkan oleh individu. Masyarakat mempunyai kebutuhan dan memerlukan *income* untuk membiayai kelangsungan hidupnya yang dapat dirinci menurut kepentingan, seperti keamanan, ketertiban, gaji para pegawai, kesehatan, dan pendidikan. Di antara sumber-sumber pendapatan untuk pembiayaan masyarakat tersebut, salah satunya berasal dari pajak yang dihimpun dari individu-individu dalam masyarakat.

Sehubungan dengan pendekatan tersebut di atas, terdapat analisis yang memberikan perspektif yang sama sekali berbeda sebagaimana telaah Srinivasan yang menganalisis alasan aktor atau individu untuk bersedia membayar pajak⁹⁹. Ahli-ahli ekonomi menyusun teori dengan asumsi bahwa perilaku manusia didasarkan pada perhitungan ekonomis dan asumsi ini digunakan untuk menjawab alasan aktor atau individu untuk mau membayar pajak. Asumsi ini memandang manusia sebagai makhluk rasional yang dalam bertindak menghitung *cost and benefit* dari setiap tindakannya. Dalam asumsi ini, wajib pajak melakukan

Rajawali, 1982), hal. 159 dan 225.

⁹⁹ T. N. Srinivasan, "Tax Evasion: A Model", *Journal of Public Economics*, 1973.

penghindaran pajak ketika utilitas ekonomi (*expected utility*) dari tindakannya melanggar hukum melebihi kerugian (*expected disutility*) yang diterimanya.

Berdasarkan asumsi tersebut, ahli ekonomi menyusun model dari pilihan-pilihan yang dihadapi individu ketika harus memutuskan untuk menghindari pajak atau mematuhi. Variabel independen yang diteliti oleh model ini adalah semua fenomena yang mempengaruhi kalkulasi perhitungan rasional, terutama tarif pajak (karena tarif pajak menentukan keuntungan yang diperoleh dari penghindaran pajak). Variabel lain adalah struktur sanksi atau *penalty structure* (yang merupakan unsur biaya dalam perilaku penghindaran pajak) dan probabilitas bahwa perbuatan itu tertangkap dan mendapat hukuman.¹⁰⁰

Teori ini memberikan gambaran lain tentang wajib pajak patuh bila dikaitkan dengan Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak, khususnya dengan unsur *gross compliance cost* (yakni *internal cost* ditambah dengan *bribe cost*) dari Gupta.¹⁰¹ Artinya, Biaya Kepatuhan Pajak merupakan variabel relasional antara wajib pajak dan fiskus yang besarnya ditentukan oleh kedua belah pihak. Misalnya, dari sudut pandang peran fiskus, jika seorang fiskus mengetahui sebuah kecurangan dalam laporan pajak, maka fiskus memiliki pilihan untuk melaporkan atau tidak melaporkan kecurangan tersebut. Jika fiskus menutupi

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 339-346.

kecurangan tersebut dan bekerjasama dengan wajib pajak yang curang, maka fiskus mendapat tambahan pemasukan selain dari gaji resminya, yaitu berupa uang suap. Namun, jika tindakannya itu terbongkar, maka fiskus memperoleh sanksi berupa denda, dipindah-tugaskan, atau bahkan dipecat dari jabatannya. Keputusan di sini tergantung pada beberapa faktor kemungkinan, yakni : 1) jumlah uang suap yang bisa diperoleh, 2) jumlah imbalan atau bonus jika melaporkan kecurangan pajak, 3) besarnya denda atau hukuman, dan 4) peluang tertangkap atau peluang terdeteksinya tindakan tersebut.

iii. Perspektif Psikologi

Pandangan ahli psikologi berkaitan dengan sikap orang atau individu terhadap pajak dan upaya penghindarannya dengan memasukkan faktor-faktor pandangan individu tentang moral sebagai variabel kunci dalam keputusan penghindaran pajak. Individu diasumsikan sebagai makhluk moral dengan gagasan-gagasan dan nilai-nilai yang dimiliki, dan impuls-impuls individu disaring dan dipengaruhi oleh pertimbangan moral tersebut. Selanjutnya, individu-individu tersebut menempatkan variabel probabilitas terdeteksi dan variabel beratnya sanksi pada variabel sikap dan persepsi individu. Individu juga memasukkan unsur kebiasaan (*habit*) dalam analisisnya. Dalam banyak

¹⁰¹ Arindam Das Gupta, *Op. cit.*, hal. 15.

kasus, kepatuhan dan ketidakpatuhan semata-mata disebabkan oleh masalah kebiasaan dan yang sering menjadi pertanyaan adalah tentang alasan seseorang untuk mengubah kebiasaannya dan asal-usul kebiasaan baru itu terbentuk.

Selain itu, menurut ahli psikologi, pengambilan keputusan untuk patuh atau tidak patuh membayar pajak adalah suatu proses. Individu tidak dengan begitu saja sampai pada keputusan tersebut, melainkan setelah melewati berbagai tahap tindakan yang pada ujungnya adalah kepatuhan atau ketidakpatuhan membayar pajak. Rangkaian tindakan tersebut dimulai dari mencatat semua pemasukan, menyimpan bukti-bukti rekening, mencatat pengeluaran-pengeluaran tertentu, dan mencari kategori pajak dalam undang-undang atau peraturan perpajakan.¹⁰²

Herbert Kelman, seorang ahli psikologi sosial mengatakan bahwa terdapat berbagai motif orang atau individu untuk mendaftarkan diri menjadi wajib pajak dan membayar pajak. Motif pertama adalah motif takut dihukum (perspektif *compliance*) bila tidak membayar pajak. Motif kedua adalah motif adanya dorongan rasa senang dan hormat kepada petugas negara (perspektif *identification*), terutama petugas pajak, apabila petugas pajak dapat menunjukkan sikap simpatik, jujur, dan adil. Motif ketiga adalah motif kesadaran bahwa pajak yang dibayarkan

¹⁰² Bahasyim Assifie, *Analisis Kinerja Ditjen Pajak: Pendekatan Balanced Scorecards dengan System Dynamics* (Jakarta: Desertasi Pascasarjana FISIP UI, 2004).

memang berguna untuk dirinya dan masyarakat luas (perspektif *internalization*).¹⁰³

iv. Perspektif Sosiologi

Secara sosiologis, penyebab dari berbagai bentuk perilaku manusia merupakan bagian dari suatu struktur sistem sosial. Sikap individu banyak tergantung dari sikap masyarakat dan kesadaran individu dipengaruhi oleh persepsi masyarakat tentang pajak. Persepsi masyarakat tentang pajak, peraturannya, dan aplikasinya sangat mempengaruhi kepatuhan individu dan kerelaan untuk patuh dalam memenuhi kewajiban perpajakan.

Analisis mengenai hubungan sosial menurut *cost* dan *reward* merupakan satu ciri khas teori pertukaran yang penting. Teori pertukaran terutama melihat perilaku nyata, bukan proses-proses subyektif. Dalam teori ini diasumsikan bahwa transaksi-transaksi pertukaran sosial (termasuk dalam hal membayar pajak) terjadi apabila kedua pihak dapat memperoleh keuntungan dari pertukaran tersebut.

Para pembayar pajak hidup dan bekerja dalam masyarakat, memiliki keluarga, teman-teman, dan rekan kerja yang dapat berperan sebagai sumber hukuman dan hadiah. Nilai-nilai yang dianut bersama

¹⁰³ Herbert Kelman, "Compliance, Identification, and Internalization: Three Process of Attitude Change", *Problems in Social Psychology* (New York: McGrawhill, 1966).

dalam masyarakat ini disebut norma dan hukuman-hukuman dalam tataran sosial dikenal sebagai sanksi sosial. Kekuatan-kekuatan ini membentuk perilaku individu yang tidak kalah efektif dengan hukuman dan hadiah yang diatur oleh negara. Dengan demikian dapat dibayangkan hasilnya jika kepatuhan membayar pajak dipengaruhi oleh nilai-nilai atau norma yang berkembang dalam masyarakat, misalnya lingkungan pembayar pajak yang memandang bahwa *tax avoidance* adalah suatu hal yang lumrah sebagai bagian optimasi pendapatan perusahaan.

Oleh karena itu, dalam melihat perilaku Kepatuhan Pajak, para ahli sosiologi memperhitungkan berbagai variabel, seperti sikap individu terhadap pemerintah, pandangan tentang penegakan hukum di bidang perpajakan, pandangan tentang keadilan sistem pajak, kontak dengan petugas pajak, dan karakteristik demografis dari individu bersangkutan.¹⁰⁴

b. Kriteria Kepatuhan Pajak

Kepatuhan Pajak diartikan sebagai kondisi ideal wajib pajak yang memenuhi ketentuan peraturan perpajakan serta melaporkan penghasilannya secara akurat dan jujur.¹⁰⁵ Dari kondisi ideal tersebut, Kepatuhan Pajak didefinisikan sebagai suatu keadaan wajib pajak yang

¹⁰⁴ Bahasyim Assifie, *Op. Cit.*

¹⁰⁵ www.investopedia.com/terms/v/voluntarycompliance.asp

memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya, dalam bentuk kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan ideal wajib pajak yang memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang undang perpajakan, seperti melaporkan surat pemberitahuan pajak sebelum batas waktu yang ditetapkan.

Kepatuhan material adalah suatu keadaan ideal wajib pajak yang mengisi surat pemberitahuan pajak dengan jujur, lengkap dan benar sesuai ketentuan. Konsep kepatuhan perpajakan diatas sesuai dengan pendapat Yoingco yang menyebutkan bahwa kepatuhan pajak sukarela memiliki tiga aspek yang terdiri dari : aspek formal, material (*honestly*), dan pelaporan (*reporting*).¹⁰⁶

Beberapa ketentuan dalam peraturan perpajakan di Indonesia yang mendefinisikan kriteria wajib pajak patuh, diantaranya adalah Keputusan Menteri Keuangan Nomor 544/KMK.04/2000 yang diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 235/KMK.03/2003 jo Keputusan Dirjen Pajak Nomor 550 tahun 2000 dalam rangka pemberian kemudahan percepatan restitusi dan ketentuan dalam pasal 17 C ayat (2) UU No. 28 Tahun 2007 (yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2008) tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Apabila empat

¹⁰⁶ Angel Q. Yoingco, *Op. Cit.*

kriteria di bawah ini dipenuhi, maka Wajib Pajak (WP) dapat digolongkan sebagai WP patuh, yakni:

- a. WP tepat waktu dalam menyampaikan Surat Pemberitahuan untuk semua jenis pajak dalam dua tahun terakhir;
- b. WP tidak mempunyai tunggakan pajak untuk semua jenis pajak, kecuali telah memperoleh izin untuk mengangsur atau menunda pembayaran pajaknya;
- c. WP tidak pernah dijatuhi hukuman karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan dalam jangka waktu sepuluh tahun terakhir; dan
- d. dalam hal laporan keuangan diaudit oleh akuntan publik atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), harus mendapat opini wajar tanpa pengecualian atau opini wajar dengan pengecualian, sepanjang pengecualian tersebut tidak mempengaruhi laba rugi fiskal.

Secara garis besar, kriteria dalam peraturan pemerintah di atas mencakup tiga aspek inti dalam konsep kepatuhan sukarela sebagaimana yang dikemukakan oleh Yoingco. Dalam hal ini, poin a mengacu pada aspek formal, poin b dan c mengacu pada aspek material, sedangkan poin d mengacu pada aspek pelaporan.

Untuk menambahkan pemahaman mengenai Kepatuhan Pajak, perlu dijelaskan lebih lanjut tentang pengertian mengenai Ketidakpatuhan pajak. Secara umum, bentuk Ketidakpatuhan Pajak dapat dibedakan

menjadi dua hal, yaitu: *tax avoidance* dan *tax evasion*. Wajib pajak dikatakan melakukan *tax avoidance* atau penghindaran pajak apabila wajib pajak melakukan cara-cara yang dapat meminimalisasi pajak yang masih harus dibayar dengan memanfaatkan celah-celah dalam peraturan perpajakan (atau *action by the law*). Sedangkan, *tax evasion* atau pelanggaran pajak adalah cara-cara wajib pajak untuk meminimalisasi pajak yang masih harus dibayar dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan (atau *action by out of the law*).¹⁰⁷

Beberapa contoh tindakan *tax avoidance* diantaranya adalah *transfer pricing* dan akuisisi terhadap anak perusahaan yang mengalami kerugian. Sedangkan, beberapa contoh *tax evasion* diantaranya adalah : wajib pajak tidak mengisi formulir pajak (*non-filing income tax returns*), wajib pajak melaporkan pendapat lebih rendah (*underreporting of one's income*), wajib pajak melebih-lebihkan pengeluaran (*overstating expenses*), dan wajib pajak menggunakan deduksi pajak secara tidak benar (*improper use of deductions*), memalsukan alokasi pendapatan dan pengeluaran di antara sesama wajib pajak (*false allocation of income and expenses among related tax payers*), dan menggunakan kreditor fiktif (*use of fictitious creditors*).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Neil Brooks, "Key Issues in Income Tax: Challenges of Tax Administration and Compliance" (Asian Development Bank 2001 Tax Conference Saturday, 8 September 2001), www.adb.org/Documents/Events/2001/Tax_Conference/tax2001.

¹⁰⁸ Angel Q. Yoingco, *Op. cit.*, hal. 19.

Perbedaan tindakan antara *tax avoidance* dan *tax evasion* adalah pada karakter legalitasnya. Meskipun kerugian yang ditimbulkan terhadap pemungutan pajak adalah sama, tindakan *tax evasion* adalah cenderung illegal atau melawan hukum. Hal ini seperti dijelaskan oleh Holmes:¹⁰⁹

“When the law draws a line, a case is on one side of it or the other, and if on the safe side is none the worse legally that a party has availed himself to the full of what the law permits. When an act is condemned as evasion, what is meant is that it is on the wrong side of the line...”

Meskipun demikian, *tax avoidance* bisa mempunyai karakter lain yaitu bersifat legal dan tidak bermaksud menghindari pajak, misalnya, ketika peraturan perpajakan berubah dan seorang wajib pajak merespon pilihan konsumsi yang lebih menguntungkan dari segi pajak yang harus dibayar.

Cara-cara yang dilakukan oleh wajib pajak untuk menghindar pajak dengan cara legal adalah dengan menemukan celah-celah hukum pada peraturan-peraturan perpajakan, yang memungkinkan jumlah pajak yang harus dibayar lebih kecil daripada yang seharusnya seperti pilihan untuk menggunakan metode pencatatan persediaan dan metode penyusutan aktiva tetap. Menurut Stiglitz, untuk menghindari pajak, wajib pajak dapat menempuh tiga cara : (1) menunda pembayaran, (2)

¹⁰⁹ Oliver Wendell Holmes dalam J. Slemrod and Yitzakhi Shlomo, “Tax Avoidance, Evasion, and Administration”, Working Paper (Nation Bureau of Economic Research, 2000), <http://www.nber.org/papers/w7473> diakses tanggal 10 Juli 2006.

arbitrasi pajak (*tax arbitration*) individu-individu yang berbeda paket pajak (*tax brackets*) atau individu yang sama dengan tarif marjinal yang berbeda pada waktu yang berbeda, dan (3) arbitrasi pajak melalui aliran pemasukan yang mendapat perlakuan pajak yang berbeda.¹¹⁰ Adapun, arbitrasi pajak dilakukan jika secara ekonomis wajib pajak memperoleh *tax savings* dari pilihan kegiatan yang dilakukan.

C. FAKTOR PENGARUH TERHADAP BIAYA KEPATUHAN PAJAK

1. Implikasi Kompleksitas Peraturan

a. *Uniformity*

Dalam kaitan dengan sistem pemajakan dalam sistem pajak penghasilan dikenal istilah *self-assessment system*, *official assessment system*, dan *withholding tax system*. *Self-assessment system* adalah suatu sistem pemajakan yang memberikan kepercayaan kepada masyarakat atau wajib pajak untuk melakukan pemenuhan kewajiban pajaknya, mulai dari pendaftaran sebagai wajib pajak, menghitung, menyetorkan pajak terhutang, melaporkan, hingga mempertanggung-jawabkan pajak

¹¹⁰ Joseph E. Stiglitz, "The General Theory of Tax Avoidance", *National Tax Journal*, Vol.38, No.3 (1985), 325-337.

terhutang.¹¹¹ Dengan demikian, inisiatif pemenuhan kewajiban pajak terletak pada wajib pajak dan bukan pada fiskus sebagaimana dianut pada *official assessment system*.

Penelitian ini bertitik tolak dari konteks sistem pemajakan yang menerapkan sistem *self-assessment*. Dalam perkembangannya, sistem pemajakan *self-assessment* mengenal dua macam tipe sistem pemajakan, yakni: semi *self-assessment* dan *full self-assessment*. Dalam semi *self-assessment*, wajib pajak belum diberi wewenang sepenuhnya untuk menetapkan pajak terhutang secara mandiri. Sedangkan, pada sistem *full self-assessment*, proses dan hak menetapkan sudah berada pada pihak wajib pajak yang diwujudkan dalam pengisian Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak secara memadai dan benar.

Sistem *self-assessment* dalam pemungutan pajak mulai diberlakukan di Indonesia pada tahun 1984. Sistem *self-assessment* tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan *treatment* dan perbedaan persepsi antara wajib pajak dan fiskus, yakni: (1) terjadinya perbedaan antara pengakuan pendapatan serta beban menurut standar akuntansi yang berlaku umum dan pengakuan menurut peraturan perpajakan, serta (2) perbedaan persepsi antara fiskus dan wajib pajak dalam penafsiran peraturan perpajakan.

¹¹¹ Asikin, *et. al.*, *Pajak, Citra, dan Upaya Pembaruannya: Pokok-pokok Pemikiran Salamun A.T* (Jakarta: Bina Rena Pariwara), hal. 185.

Dalam rangka mempermudah pembahasan selanjutnya, penelitian ini menggunakan konsep *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi untuk menganalisis implikasi dari sistem pemajakan yang menganut sistem *self-assessment*. Konsep *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi dalam penelitian ini dipahami sebagai akibat dari timbulnya potensi perbedaan praktek akuntansi antara komersial dan fiskal, serta perbedaan persepsi antara fiskus dan wajib pajak dalam penafsiran peraturan perpajakan. Untuk memahami konsep *Uniformity*, pembahasan diawali dengan uraian tentang perbedaan praktek akuntansi antara komersial dan fiskal, dan diikuti dengan uraian tentang perbedaan persepsi antara fiskus dan wajib pajak dalam penafsiran peraturan perpajakan.

Dunia bisnis mempunyai bahasa yang sama dalam penyediaan informasi kuantitatif mengenai suatu entitas ekonomi yang dipergunakan sebagai salah satu dasar untuk pengambilan keputusan ekonomis, yaitu akuntansi. Agar menjadi suatu bahasa yang dipahami secara seragam, praktek akuntansi harus didasarkan pada suatu standar yang diterima secara umum oleh para pelaku bisnis. Sebagai suatu sistem informasi, akuntansi mengumpulkan dan mengkomunikasikan informasi mengenai bisnis suatu perusahaan kepada berbagai pihak yang mempunyai kepentingan dalam pengambilan keputusan atau *stakeholder*¹¹². Adapun, di Indonesia, standar yang menjadi pedoman dalam praktek akuntansi

adalah Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI).

Praktek akuntansi yang mengikuti standar akuntansi keuangan cenderung kurang memenuhi kebutuhan seluruh pengguna laporan keuangan, karena memang akuntansi itu dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, dan waktu.¹¹³ Sehubungan dengan penetapan besarnya penghasilan bersih yang menjadi dasar pengenaan pajak yang mengacu pada undang-undang pajak, pemerintah sebagai salah satu pengguna laporan keuangan mempunyai sudut pandang tersendiri untuk menentukan besarnya penghasilan yang diperoleh dan biaya yang dikeluarkan oleh suatu perusahaan. Kecenderungan perbedaan pengakuan ini diakui menguatkan perbedaan di antara kedua pihak dalam pengakuan dan pencatatan transaksi.¹¹⁴

Dengan pengertian dan pembatasan yang berbeda, pengakuan penghasilan dan biaya juga mempunyai perbedaan antara pengakuan menurut akuntansi dan pengakuan menurut perpajakan. Karena ditetapkan dengan undang-undang, maka ketentuan dalam peraturan pajak menjadi sesuatu yang harus diikuti. Keharusan mengikuti peraturan pajak ini dapat memaksa wajib pajak untuk melakukan prosedur

¹¹² Donald E. Kieso and Jerry J. Weygandts, *Intermediate Accounting*, 8th Edition, (John Wiley & Sons, Inc.: New York, 1995), hal. 5.

¹¹³ *Ibid.* hal 7-8.

penyesuaian terhadap pembukuan yang mengikuti standar akuntansi agar dapat memperoleh jumlah penghasilan kena pajak sesuai dengan peraturan perpajakan. Prosedur penyesuaian ini otomatis membutuhkan pengorbanan waktu dan biaya yang harus ditanggung wajib pajak.

Adanya perbedaan praktek akuntansi antara komersial dan fiskal seperti di Indonesia ini dalam prakteknya terjadi juga di banyak negara. Penelitian yang dilakukan oleh Feydeau dan Kulbokas di Perancis membuktikan bahwa variabel keseragaman antara praktek akuntansi komersial dan praktek akuntansi fiskal mempengaruhi Biaya Kepatuhan Pajak.¹¹⁵ Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Feydeau dan Kulbokas, Sandford menegaskan bahwa harmonisasi pembukuan untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal tidak membutuhkan sumber daya ataupun aktivitas ekstra sehingga tidak berdampak pada timbulnya biaya ekstra. Sebaliknya, perbedaan pembukuan untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal yang terlalu banyak membutuhkan sumber daya ataupun aktivitas ekstra berdampak pada timbulnya biaya ekstra.¹¹⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Lillian F. Mills di Amerika Serikat juga menunjukkan adanya penyesuaian yang harus dilakukan terhadap laporan keuangan perusahaan untuk memenuhi ketentuan

¹¹⁴ Donald E. Kieso and Jerry J. Weygandts, *Intermediate Accounting*, 8th Edition, (John Wiley & Sons, Inc.: New York, 1995), dan Ikatan Akuntan Indonesia, *Standar Akuntansi Keuangan*, Jakarta: Salemba Empat, 2004, hal 22.

¹¹⁵ Henri de Feydeau dan Francois Kulbokas, *Op. cit.*, hal. 361-386.

¹¹⁶ Cedric Sandford, *Op. Cit.*, hal. 35.

perpajakan. Penelitian juga menunjukkan hasil bahwa perusahaan harus mengeluarkan biaya ekstra mencapai rata-rata US\$ 200.000 atau 0,33% dari pajak terhutang untuk aktivitas ekstra guna memenuhi ketentuan perpajakan dan mengupayakan agar perusahaan tidak membayar pajak lebih dari yang seharusnya.¹¹⁷ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin besar *Uniformity* (yang diartikan sebagai harmonisasi pembukuan untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal) dan kesamaan persepsi antara fiskus dan wajib pajak dalam interpretasi peraturan perpajakan, maka semakin rendah Biaya Kepatuhan Pajak.

b. Kesamaan Persepsi

Penggunaan kata atau kalimat yang tidak tegas pada peraturan perundang-undangan, sering berubahnya peraturan, serta konteks peraturan yang berbeda atau tidak sinkron antara undang-undang dan penjelasannya maupun antara undang-undang dan peraturan turunannya berpotensi menimbulkan perbedaan dalam cara pemahaman dan penafsirannya. Dengan demikian, besar kemungkinan persepsi wajib pajak dalam penafsiran peraturan pajak dapat berbeda dan tidak sama dengan persepsi fiskus dalam penafsiran peraturan pajak. Apabila terjadi perbedaan persepsi dalam penafsiran peraturan pajak pada saat

¹¹⁷ Lillian F. Mills, "Corporate Tax Compliance and Financial Reporting," *National Tax Journal*, Sept 1996, hal. 431.

pemeriksaan oleh aparat pajak, besarnya pajak terutang menurut fiskus dapat berbeda dengan besarnya pajak yang telah dihitung oleh wajib pajak.

Apabila wajib pajak merasa tidak puas terhadap persepsi dan ketetapan dari pemeriksa pajak, wajib pajak dapat mengajukan keberatan. Apabila keberatannya ditolak, wajib pajak masih dapat mengajukan banding pada Pengadilan Pajak. Selanjutnya, apabila ternyata wajib pajak dikalahkan dalam proses banding, wajib pajak masih dapat mengajukan peninjauan kembali (PK) kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan data statistik rincian putusan banding yang terdapat pada Majelis Pertimbangan Pajak (yang kemudian beralih menjadi Badan Penyelesaian Sengketa Pajak sebagaimana diatur pertama kali dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak dan terakhir beralih menjadi Pengadilan Pajak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak), terungkap bahwa jenis putusan banding yang menguntungkan wajib pajak cenderung meningkat dari tahun 1993 sampai dengan tahun 2004, meskipun mengalami penurunan pada tahun 1998, sebagaimana terlihat pada Tabel II.3

Tabel II.3
Rincian Putusan Banding Tahun 1993 - 2004 (dalam %)

Tahun	WP Menang	Imbang	Fiskus Menang
1993	47.0	-	53.0
1994	47.8	-	52.2
1995	58.7	-	41.3
1996	62.0	-	38.0
1997	63.5	-	36.5
1998	20.6	51.7	27.7
1999	36.9	37.9	25.2
2000	36.6	34.0	29.4
2001	43.8	40.6	15.6
2002	41.7	39.6	18.7
2003	41.6	33.6	24.8
2004	43.6	41.2	15.2

Keterangan:

- i) Data di atas tidak termasuk permohonan banding yang ditolak karena tidak memenuhi syarat formal.
- ii) Data 1999 dan 1998, termasuk di dalamnya pajak/retribusi daerah dan bea cukai.
- iii) Data 1993-1997 tidak diperoleh informasi lebih detail berkenaan dengan baik jumlah penolakan permohonan banding, termasuk di dalamnya pajak/retribusi daerah, maupun jumlah putusan yang imbang atau yang memenangkan keduanya.

Sumber: Malimar (1998: 96) dan Parwito (2005 dalam Darrussalam dan Septriadi, 2006: 14) diolah kembali oleh Peneliti dengan Program Excel 2003

Berdasarkan Tabel II.3 di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat kekuatan tarik-menarik beda persepsi antara wajib pajak dan fiskus dari tahun 1993 sampai dengan tahun 2004. Namun, secara garis besar nampak bahwa putusan yang menguntungkan wajib pajak cenderung

mengalami peningkatan dibandingkan dengan putusan yang menguntungkan fiskus. Pada tahun 1993 proporsi putusan banding yang menguntungkan wajib pajak hanya 47%. Namun, pada tahun 1997 proporsi tersebut meningkat mencapai 63.5%. Meskipun tahun 1998 terjadi penurunan tajam proporsi putusan yang menguntungkan wajib pajak, hingga tahun 2004 proporsi putusan yang menguntungkan wajib pajak tetap lebih tinggi dibandingkan dengan proporsi yang menguntungkan fiskus.

Slemrod menyatakan bahwa peraturan yang kompleks dapat membuat wajib pajak sulit untuk melakukan pemenuhan kewajiban pajaknya, dan membuat wajib pajak harus mengeluarkan biaya dan aktivitas ekstra dalam urusan pajak. Sebaliknya, peraturan yang sederhana mungkin tidak dapat memenuhi tujuan dari pengenaan pajak sebagaimana yang diharapkan oleh negara (pemerintah)¹¹⁸.

Selain itu, kerelaan untuk memenuhi peraturan pajak tidak dapat dicapai apabila wajib pajak tidak cukup mampu untuk menguasai peraturan perpajakan karena kerumitan dan multitafsir yang melekat pada peraturan tersebut. Dengan demikian, pemenuhan peraturan perpajakan juga mensyaratkan suatu tingkat kompleksitas yang rendah. Peraturan perpajakan perlu dibuat sederhana atau lengkap tapi jelas sebagaimana

¹¹⁸ Joel Slemrod, *Op. Cit.*

dikemukakan oleh Ronald B. Hegt, seorang anggota Komite Eksekutif

Perpajakan AICPA, bahwa:

*”By and large, small businesses obey the law, but it’s only human to inadvertently disobey a law if you do not or cannot understand the rules. The Lack of deliberation in the legislative process, the frequent law changes in recent years, and the increasing magnitude and complexity of the Internal Revenue Code create serious compliance issues for small business. The AICPA has long understood the consequences of tax law complexity and has supported effort to move toward a simpler tax system.”*¹¹⁹

Kompleksitas hukum pajak dalam pengertian ini terkait dengan kesulitan dalam pemahaman peraturan-peraturan perpajakan dan kemungkinan timbulnya multitafsir terhadap ketentuan-ketentuan atau *wording* dalam peraturan perpajakan. Hegt juga mengatakan bahwa peraturan perpajakan yang baik mestinya dapat dengan mudah dipahami oleh wajib pajak maupun petugas pajak (fiskus). Dengan demikian, sistem perpajakan yang lebih sederhana (*simpler tax system*), dalam arti mudah dipahami dan tidak menimbulkan multitafsir, perlu dikembangkan, sejalan dengan keyakinan AICPA bahwa penyederhanaan sistem meningkatkan tingkat Kepatuhan Pajak.¹²⁰

Sebagai penutup uraian di atas, secara garis besar ditegaskan bahwa tingginya biaya untuk patuh terhadap peraturan perpajakan disebabkan oleh dua hal, yaitu kompleksitas peraturan perpajakan dan

¹¹⁹ AICPA Tells House Small Business Committee, *Complexity Eroding Voluntary Tax Compliance with Tax Laws* (Washington, D.C., April 27, 2005).

¹²⁰ *Ibid.*

implementasi peraturan yang buruk. Kompleksitas mempunyai beberapa dimensi, terutama menyangkut jumlah waktu dan biaya yang harus dikorbankan oleh wajib pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak.¹²¹ Sedangkan, implementasi berkaitan dengan profesionalitas dan kejujuran aparat pajak. Implementasi peraturan yang buruk, antara lain aparat mempersulit wajib pajak, berpikir, dan bertindak mencari keuntungan pribadi dengan memanfaatkan (kompleksitas) aturan perpajakan serta mencari-cari kesalahan wajib pajak, berpotensi meningkatkan beban kepatuhan wajib pajak, seperti timbulnya biaya tidak resmi. Biaya tidak resmi ini adalah biaya-biaya yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak yang tidak didukung oleh tanda terima pembayaran resmi, seperti: biaya *entertainment* dan biaya ucapan terima kasih yang diberikan wajib pajak kepada aparat pajak (fiskus).

Selain itu, peraturan pajak yang kompleks memungkinkan timbulnya multitafsir dan memaksa wajib pajak untuk mengeluarkan waktu dan biaya yang lebih banyak dalam memastikan kebenaran materiil dari jumlah pajak terutang yang dihitung oleh wajib pajak. Di samping itu, semakin besar tuntutan keakuratan perhitungan, semakin lengkap (*detail*) administrasi yang harus dijalankan. Selanjutnya, apabila hal itu kemudian memaksa wajib pajak untuk menggunakan tenaga ahli

¹²¹ Joel Slemrod, *Op. Cit.*

eksternal dalam pemenuhan kewajiban pajak, maka biaya untuk patuh pun semakin bertambah lagi.¹²²

Terkait kompleksitas peraturan pajak, Slemrod mengemukakan suatu dilema yang dihadapi penyusun undang-undang, yakni antara membuat suatu undang-undang yang lengkap dan cenderung kompleks namun berpotensi menyebabkan wajib pajak sukit untuk memahaminya atau membuat suatu undang-undang yang sederhana namun mudah dipahami oleh wajib pajak. Selanjutnya, Slemrod juga mengungkapkan rasa prihatin terkait kelemahan dalam penyusunan undang-undang, khususnya terkait diskresi dan beda persepsi atas suatu celah dalam peraturan perundang-undangan yang berpotensi menimbulkan sengketa antara wajib pajak dan fiskus yang pada akhirnya akan meningkatkan biaya kepatuhan pajak¹²³.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan bahwa semakin tinggi *Uniformity* (yang diartikan sebagai harmonisasi antara akuntansi untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal) serta Kesamaan Persepsi (antara wajib pajak dan fiskus terhadap penafsiran peraturan pajak), maka semakin rendah Biaya Kepatuhan Pajak.

¹²² Louis Kaplow, "How Tax Complexity and Enforcement Affect the Equity and Efficiency of the Income Tax", *National Tax Journal*, 1996.

¹²³ Joel Slemrod, *Op.Cit.*

2. Ukuran Perusahaan

Setiap perusahaan membutuhkan sumber daya dalam kegiatan usahanya. Besarnya sumber daya ini berkaitan 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 aktivitas berpotensi menimbulkan biaya. Secara umum dapat dikatakan bahwa besarnya aktivitas mencerminkan besarnya (ukuran) suatu perusahaan. Dalam pengertian ini dapat diperkirakan bahwa semakin besar Ukuran Perusahaan (atau skala usaha) maka semakin besar sumber daya yang dibutuhkan dan semakin banyak aktivitas ekstra yang diperlukan yang berpotensi menimbulkan biaya ekstra.¹²⁴

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

¹²⁴ Cedric Sandford, *Op. cit.*, hal. 35.

Penelitian Samuel Y.S. Chan dkk. di Hongkong dilakukan dengan membagi perusahaan-perusahaan dalam tiga kategori penjualan, yakni : kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan tahunan di bawah 100 juta dollar Hongkong, kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan di antara 100 sampai dengan 550 juta dollar Hongkong, dan kelompok perusahaan dengan tingkat penjualan tahunan di atas 550 juta dollar Hongkong ¹²⁵. Adapun, studi tersebut menunjukkan fenomena tingkat pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak yang lebih besar untuk perusahaan dengan ukuran usaha yang lebih besar.¹²⁶

Sedangkan, penelitian yang dilakukan oleh Das Gupta di India menggunakan ukuran 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 setelah dikurangi akumulasi penyusutan.¹²⁷ Namun, Das Gupta tidak menjelaskan lebih lanjut alasan digunakannya nilai buku (dan bukannya nilai pasar) dalam penelitiannya. Pada penelitian ini variabel skala usaha menggunakan beberapa indikator atau variabel, seperti: jumlah penjualan, nilai aktiva, serta nilai ekuitas yang dimiliki.

¹²⁵ Samuel Y. S. Chan, *et al.*, *Op. Cit.*.

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 25.

¹²⁷ Arindam Das Gupta, *Op. Cit.*, hal. 22-23.

Secara langsung, hubungan antara Ukuran Perusahaan dan Biaya Kepatuhan Pajak belum banyak diteliti. Dari beberapa penelitian, besarnya skala usaha berpengaruh terhadap Biaya Kepatuhan Pajak. Beberapa studi tentang Biaya Kepatuhan Pajak menunjukkan hasil bahwa jumlah absolut Biaya Kepatuhan Pajak secara statistik lebih tinggi pada perusahaan dengan skala besar dalam semua kasus. Suatu studi di Amerika Serikat, yang menguji Biaya Kepatuhan Pajak untuk perusahaan-perusahaan besar, menunjukkan hasil bahwa secara rata-rata perusahaan besar menanggung Biaya Kepatuhan Pajak yang lebih besar.¹²⁸ Hasil penelitian Slemrod di Minnesota, misalnya, menunjukkan bahwa Biaya Kepatuhan Pajak mencapai angka US\$ 17 hingga US\$ 27 juta untuk wajib pajak badan dan sekitar US\$ 3 juta dari pajak terhutang yang dikeluarkan oleh wajib pajak orang pribadi untuk para konsultan dan profesional pajak.¹²⁹

Penelitian yang dilakukan oleh Das Gupta terhadap 45 perusahaan besar di India selama tahun 2000 dan 2001 membuktikan bahwa Ukuran Perusahaan mempengaruhi jumlah Biaya Kepatuhan Pajak yang dikeluarkan oleh wajib pajak.¹³⁰ Semakin kecil ukuran perusahaan, semakin rendah Biaya Kepatuhan Pajak yang dikeluarkan

¹²⁸ *Ibid.*, hal 49.

¹²⁹ Marsha Blumenthal dan Joel Slemrod, *The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System: A Second Look After Tax Reform*, National Tax Journal, Jun 1992, hal. 45.

¹³⁰ Arindam Das Gupta, *Op. Cit.*, hal. 22-23.

wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak; sebaliknya, semakin besar ukuran perusahaan, maka semakin tinggi Biaya Kepatuhan Pajak.¹³¹ Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Das-Gupta tersebut, Sandford menegaskan bahwa kecilnya ukuran perusahaan membutuhkan sumber daya ataupun aktivitas ekstra 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 besar.¹³²

Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Das-Gupta dalam rangka mempelajari hubungan antara ukuran perusahaan dan pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak, penelitian yang dilakukan oleh Matheu dan Secchi terhadap 200 wajib pajak badan atau perusahaan di Argentina mempelajari pengaruh ukuran perusahaan terhadap proporsi pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak.¹³³ Berdasarkan penelitian tersebut diperoleh simpulan bahwa perusahaan dengan ukuran besar cenderung memiliki pengeluaran Biaya Kepatuhan Pajak besar dan perusahaan dengan ukuran kecil cenderung mengeluarkan Biaya Kepatuhan Pajak kecil dengan ikhtisar hasil penelitian sebagai berikut: perusahaan kecil mengeluarkan

¹³¹ Pengertian jumlah sengketa pajak dalam hal ini adalah nilai pajak yang disengketakan dan lama waktu penyelesaian perselisihan pajak.

¹³² Cedric Sandford, *Op. cit.*, hal. 35.

¹³³ Luis Maria Matheu and C.P. Angel Gustavo Secchi, "A National Report of Administrative and Compliance Costs of Taxation in Argentina", dalam Sandford, Cedric (ed.), *Administrative and Compliance Costs of Taxation* (Rotterdam, Netherland, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1989), hal. 181

Biaya Kepatuhan Pajak sekitar 1% s.d. 3% dari pajak terhutang, perusahaan menengah mengeluarkan Biaya Kepatuhan Pajak sekitar 4 s.d. 5% dari pajak terhutang, dan perusahaan besar mengeluarkan Biaya Kepatuhan Pajak sekitar 6 s.d. 9% dari pajak terhutang.¹³⁴ Adapun, penelitian yang dilakukan oleh Matheu dan Secchi ini tidak memberikan informasi lebih detail mengenai kategorisasi Ukuran Perusahaan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Samuel Y.S. Chan dan kawan-kawan terhadap 58 perusahaan pada tahun 1999 di Hongkong juga menunjukkan hasil bahwa semakin besar perusahaan, semakin besar pula Biaya Kepatuhan Pajak.¹³⁵ Hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata Biaya Kepatuhan Pajak di Hongkong adalah sekitar \$1.26 untuk setiap \$1,000 penjualan dengan *rate* US\$ 1 sama dengan HK\$ 7.74 pada bulan Mei 1998 ketika penelitian dilakukan.¹³⁶

Berdasarkan uraian di atas, ditarik simpulan bahwa semakin besar Ukuran Perusahaan, maka semakin tinggi Biaya Kepatuhan Pajak serta terdapatnya hubungan antara *Uniformity* dan Ukuran Perusahaan.¹³⁷ Adapun, gambaran mengenai perkembangan penelitian dari berbagai

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Samuel Y.S. Chan, *et al.*, "Compliance Cost of Corporate Taxation in Hongkong", *The International Tax journal*, 1999.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Penelitian ini menggunakan *Structural Equation Modeling* (SEM). Model ini mensyaratkan bahwa dua variabel independen harus dianalisis korelasinya. Lihat Augusty Ferdinand, *Structural Equation Modeling*, (Semarang, Undip Press: 2002), hal. 23-24.

negara terkait topik Biaya Kepatuhan Pajak atau Kepatuhan Pajak, tersaji pada Tabel II.4 berikut ini:

Tabel II.4
Perkembangan Penelitian Terkait dengan Biaya Kepatuhan Pajak dan Kepatuhan Pajak

No.	Peneliti	Lokasi/Tahun	Masalah yang Diteliti	Hasil Penelitian
1	Burkhard Strumpel	Jerman/1966	<i>Disguised tax burden compliance cost</i> yang harus ditanggung/dikeluarkan oleh para pebisnis dan profesional di Jerman	Adanya biaya berupa uang dan waktu yang ditanggung Wajib Pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak. Ditemukan juga adanya keinginan bahwa biaya yang dikeluarkan dapat merendahkan tingkat pajak yang harus dibayar sebagai kompensasinya
2	Slemrod dan Sorum	USA/1982	Jumlah biaya kepatuhan pajak yang dikeluarkan oleh wajib pajak individual di AS	Biaya kepatuhan pajak sepanjang tahun 1982 diestimasikan antara 1,4 s.d. 2,1 juta jam dan \$17 s.d \$27 milyar. Hal ini menunjukkan tingginya tingkat biaya kepatuhan pajak, yang diukur dalam satuan uang dan waktu
3	Henri de Feydeau dan Francois Kulbokas	Perancis/1989	Hubungan antara variabel keseragaman praktek pembukuan dan biaya kepatuhan pajak di Perancis	Semakin seragam praktek pembukuan untuk tujuan komersial dan tujuan fiskal, maka semakin rendah biaya kepatuhan pajak.
4	Kari Suominen	Finlandia/1989	Hubungan antara variabel <i>interpretation of statutes</i> atau beda interpretasi dan <i>dispute</i> atau sengketa pajak	Beda penafsiran terhadap peraturan perpajakan menimbulkan sengketa pajak
5	Luis Maria Matheu and C.P. Angel Gustavo Secchi	Argentina/1989	Hubungan antara variabel ukuran perusahaan dan biaya kepatuhan pajak di Argentina	Variabel ukuran perusahaan mempengaruhi biaya kepatuhan pajak.

No.	Peneliti	Lokasi/Tahun	Masalah yang Diteliti	Hasil Penelitian
6	Joel Slemrod	USA/1991	Pengaruh reformasi perpajakan 1986 di AS, yakni penyederhanaan peraturan dalam rangka mengurangi kompleksitas	Reformasi perpajakan 1986 belum mengurangi tingkat kompleksitas. Meskipun kompleksitas transaksi berkurang, namun biaya kepatuhan pajak justru meningkat. Dalam hal ini, kompleksitas diindikasikan berpengaruh terhadap biaya kepatuhan pajak.
7	Ian Wallschutzky	Australia/1993	Desain sistem administrasi pajak dalam rangka minimalisasi penghindaran pajak	Sistem administrasi pajak yang tidak efisien merupakan salah satu faktor yang menyebabkan tingginya <i>tax evasion</i> .
8	John L. Turner, Malcolm Smith, dan Bruce Gurd	Inggris & Australia/1995	Pengaruh penerapan <i>income tax self assessment</i> terhadap biaya kepatuhan pajak di Inggris, mengacu kepada kondisi yang telah terjadi di Australia	Penerapan <i>income tax self assessment</i> mendorong peningkatan biaya kepatuhan pajak, di antaranya biaya terkait penggunaan jasa konsultan yang menghabiskan 30-40% dari total biaya kepatuhan pajak, termasuk adanya <i>time cost</i> yang harus dikeluarkan.
9	Samuel Y. S. Chan, Daniel Cheung, Mohammed Ariff, dan Alfred L. C. Loh	Hongkong/1996	Hubungan antara variabel ukuran perusahaan dan biaya kepatuhan pajak di Hongkong	Variabel ukuran perusahaan (dengan parameter penjualan) mempengaruhi biaya kepatuhan pajak yang dikeluarkan oleh wajib pajak.
10	Lillian F. Mills	USA/1996	Hubungan antara laporan keuangan komersial dan kewajiban pajak serta hubungan antara besarnya biaya kepatuhan pajak dan besarnya tingkat pajak terutang yang harus dibayar	Laporan keuangan perusahaan perlu penyesuaian untuk memenuhi ketentuan perpajakan. Perusahaan harus mengeluarkan biaya ekstra untuk melakukan studi, riset, dan perencanaan pajak guna memenuhi ketentuan perpajakan dan mengupayakan agar pajak terutang menjadi lebih kecil.

No.	Peneliti	Lokasi/Tahun	Masalah yang Diteliti	Hasil Penelitian
11	Setiawan Noviarso	Indonesia/2000	Besar biaya perpajakan yang harus dikeluarkan dalam bidang usaha konsultan manajemen di Indonesia	Biaya kepatuhan pajak terdiri dari <i>actual cash outlay & opportunity cost of time</i> .
12	Sri Rahayu	Indonesia/2001	Biaya perpajakan yang harus dikeluarkan dalam bidang usaha perkebunan	Biaya Kepatuhan pajak diukur dengan biaya resmi dan biaya tidak resmi.
13	Arindam Das Gupta	India/2000 - 2001	Hubungan antara variabel ukuran perusahaan dan biaya kepatuhan pajak di India	Variabel ukuran perusahaan (peredaran usaha dan nilai buku aktiva tetap) mempengaruhi biaya kepatuhan pajak.

Secara garis besar kerangka pemikiran penelitian ini dapat dijelaskan dalam dua hal. Pertama, peneliti melakukan pemetaan secara komprehensif terhadap variabel *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi, Ukuran Perusahaan, Biaya Kepatuhan Pajak, serta Kepatuhan Pajak dalam suatu model struktural dalam rangka analisis. Kedua, peneliti melakukan analisis lanjutan dengan menghitung minimalisasi Biaya Kepatuhan Pajak. Gambar II.3 di bawah ini memuat kerangka pemikiran yang dikembangkan dari beberapa penelitian yang dilakukan di tempat dan waktu yang berbeda:

Gambar II.3
Kerangka Teori

