

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Salah satu langkah penting dalam sebuah penelitian adalah menyusun kerangka teori yang diperoleh dari pendapat para pakar yang ada dalam literatur. Kerangka teori ini sangat berguna untuk menjadi dasar berpikir logis dalam menyelesaikan atau menjawab masalah pokok penelitian. Selain teori dalam bab II ini diuraikan juga metode penelitian yang digunakan untuk melakukan penelitian. Metode penelitian diperlukan karena penelitian ini adalah penelitian ilmiah yang harus dilakukan dengan metode ilmiah pula.

II.1 Konsep Dasar Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

Menurut banyak pakar pada hakekatnya konsepsi PPN semata-mata mengandung pengertian sebagai suatu tatacara pemungutan pajak daripada sebagai suatu jenis pajak. Musgrave (1993:441) menyampaikan pendapat yang senada, yaitu "*...the value-added tax is not genuinely new form of taxation, but merely a sales tax which is administered in a different form*". Adapun pengertian PPN yang disampaikan para pakar diantaranya Tait (1988:4) menyebutkan :

"Value added is the value that a producer (whether a manufacturer, distributor, advertising agent, hairdresser, farmer, race horse trainer, or circus owner) adds to his raw materials or purchase (other than labor) before selling the new or improved product or service. That is, the inputs (the raw materials, transport, rent, advertising, and so on) are bought, people are paid wages to work on these input and, when the final good or service is sold, some profit is left"

Dari pengertian tersebut terlihat bahwa nilai tambah bersumber dari adanya kegiatan ekonomi seperti terjadinya transaksi jual beli, sewa, dan lain sebagainya. Secara kalkulatif nilai tambah akan mempengaruhi hasil akhir (harga jual) transaksi barang atau jasa, yaitu dengan ditambahkan nilai tambah pada harga perolehan. Secara umum nilai tambah dapat dirumuskan dengan dua persamaan sebagaimana disampaikan oleh Tait (1988:4), yaitu:

1. *Value added* = *Wages + Profits*
2. *Value added* = *Output – Input*

Dalam persamaan 1 terlihat komponen nilai tambah dari sisi penjumlahan (*additive*), yaitu upah dan keuntungan. Dalam suatu perusahaan, besarnya komponen nilai tambah umumnya telah dapat diperkirakan saat perusahaan menyusun rencana kegiatan dalam satu tahun akan ditetapkan besarnya jumlah upah bagi karyawan. Hal yang sama juga dilakukan atas tingkat keuntungan yang diharapkan perusahaan akan diperoleh dalam kurun waktu tertentu, sehingga dalam satu tahun dapat diprediksi besarnya nilai tambah yang akan dicapai, yang pada akhirnya mempengaruhi harga jual barang atau jasa.

Dalam persamaan 2 tidak terlihat komponen yang ada dalam nilai tambah, melainkan cukup dengan mengurangi (*subtractive*) harga akhir (*output*) terhadap harga perolehan (*input*). Untuk memperoleh angka *input* dan *output* ini harus didukung dengan ketersediaan dan tersajinya dokumen penjualan (*output*) dan dokumen pembelian/perolehan (*input*) secara lengkap untuk setiap kurun waktu.

Berdasarkan persamaan tersebut yang dikaitkan dengan besarnya tarif pajak yang berlaku, maka terdapat beberapa formula dasar untuk menghitung PPN seperti yang disampaikan Tait (1988:4), yang diterjemahkan bebas sebagai berikut:

a. *The Additive Method*

Dengan cara menghitung pertambahan nilai beli barang/jasa. Sedangkan pencatatan atau pembukuan yang dibutuhkan adalah mengenai upah/gaji serta keuntungan/laba dan biaya.

Untuk metode ini dapat dihitung dengan dua macam cara, yaitu:

- *The Additive Direct/Account Method*

Pengenaan pajak dihitung langsung dari penambahan nilainya dengan rumus :

$$\text{PPN} = \text{Tarif (upah + keuntungan)}$$

- *The Additive Indirect Method*

Pengenaan pajak dihitung bukan langsung dari penambahan nilainya tetapi dari komponen pertambahan nilai dengan rumus :

$$\text{PPN} = \text{tarif (upah)} + \text{tarif (keuntungan)}$$

b. *The Subtractive Method*

Perhitungannya dilakukan dengan cara mengurangi nilai beli barang/jasa terhadap nilai jual barang/jasa yang komponennya berasal dari barang/jasa tersebut. Sedangkan pencatatan atau pembukuan yang dibutuhkan adalah mengenai pembelian, penjualan, dan persediaan barang/jasa.

Untuk metode ini dapat dihitung dengan dua macam cara, yaitu:

- *The Subtractive Direct Method*

Pengenaan pajak dihitung langsung dari selisih nilai jual terhadap nilai beli. Disebut *direct* karena masih berdasarkan pembukuan atau pencatatan. Rumusnya adalah:

$$\text{PPN} = \text{Tarif (output - input)}$$

- *The Subtractive Indirect Method/Invoice Method/Credit Method*

Pengenaan pajak dihitung dari selisih pajak nilai jual terhadap pajak nilai beli. Dikatakan *subtractive indirect method* karena penghitungannya tidak lagi berdasarkan pencatatan atau pembukuan melainkan berdasarkan faktur, sehingga disebut juga *invoice method*. Jadi *indirect* menjelaskan perhitungan penambahan nilainya terjadi secara tidak langsung yaitu dengan mengurangi nilai faktur pembelian terhadap nilai faktur penjualan secara berkesinambungan dari suatu periode ke periode berikutnya. Selain itu dikenal dengan nama *credit method* karena didalamnya terdapat mekanisme pengkreditan pajak. Rumusnya adalah :

$$\text{PPN} = \text{tarif (output)} - \text{tarif (input)}$$

II.2 Metode Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai

Sekalipun telah disinggung sedikit diatas, penulis merasa perlu membahas lebih jelas tentang metode pengenaan PPN. Ada dua metode yang umumnya digunakan dalam pengenaan PPN yaitu:

a. Metode Langsung (*Direct method*)

Dalam cara ini, pertama-tama yang harus dilakukan adalah memperoleh pajak terutang dengan cara langsung (*direct method*) yaitu dengan mengalikan tarif dengan nilai Dasar Pengenaan Pajak (DPP). Cara yang sama dapat saja digunakan dalam menentukan besarnya pajak yang terutang dalam PPN. Dengan demikian dalam menentukan nilai tambah (*value added*) secara langsung dikurangkan nilai *input* terhadap nilai *output* untuk selanjutnya mengalikan tarifnya guna mendapatkan jumlah pajak yang terutang.

b. Metode Tidak Langsung (*Indirect method*)

Ada 4 (empat) alasan mengapa penghitungan PPN dengan cara yang tidak langsung (*indirect method*) banyak digunakan di beberapa negara di dunia, sebagaimana disampaikan Tait (1988:5) yang diterjemahkan bebas sebagai berikut:

- (1). *The invoice method* mengkaitkan pajak yang terutang dengan transaksi yang menyebabkan timbulnya utang pajak. Hal ini menjadikan metode ini paling unggul dibanding dengan yang lain, baik dilihat dari sudut yuridis maupun teknis pemungutan. Kedudukan faktur pajak pada PPN yang menggunakan metode ini adalah sangat penting. Selain sebagai bukti adanya suatu transaksi, faktur pajak juga berfungsi sebagai adanya pembayaran pajak yang terutang;
- (2). *The invoice method* menciptakan suatu *audit trail* atau jejak lacak yang baik bagi otoritas pajak. Konsekuensinya penjual maupun pembeli harus melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan baik. Mereka otomatis dirangsang untuk melakukan pembukuan dengan tertib, baik dan benar bila tidak ingin mengalami berbagai masalah sehubungan dengan mekanisme pengkreditan pajak masukan atas pajak keluaran, karena faktur pajak masukan merupakan bukti yang sah atas pajak yang telah ia bayar;
- (3). Bagi penggunaan metode 1 dan 2 diatas, penjual harus menghitung lebih dahulu jumlah keuntungannya. Hal ini bukan merupakan suatu pekerjaan yang mudah. Penjual harus memilah-milah kategori produknya di dalam pembukuan agar sesuai dengan tarif PPN yang

- berlaku. Juga, *inputnya* harus sesuai dengan jumlah pajak yang terutang. Apabila tidak dilakukan, maka hanya PPN dengan tarif tunggal yang dapat diterapkan dengan cara ini. Penerapan multi tarif (beragam penggunaan tarif) akan menjadikan suatu teori bahwa cara ini akan menghasilkan hitungan PPN sama dengan cara lainnya menjadi tidak terbukti;
- (4). Cara termudah untuk menghitung PPN yang dapat terlihat adalah dengan menggunakan cara ke 3 yang populer disebut dengan "*the subtractive-direct method*" atau *the business transfer tax*. Hal yang harus dilakukan pertama-tama adalah menghitung pertambahan nilai yang terjadi. Cara ini dilakukan dengan cara mengurangi *input* terhadap *outputnya*. Di dalam prakteknya para pengusaha juga kurang menyukai cara ini bila harus melakukannya setiap bulan (masa pajak). Alasannya, untuk pembelian, penjualan maupun persediaan dalam sebulan dapat berfluktuasi dengan signifikan. Juga penggunaan metode ini idealnya menggunakan periode tahunan. Disamping itu tarif pajak yang digunakan juga sebaiknya adalah tarif tunggal (*single tariff*).

Dari keempat cara penghitungan PPN diatas metode yang paling praktis adalah *the subtractive-indirect method* karena berdasarkan cara ini besarnya pajak yang terutang tidak saja dapat dihitung setahun sekali, melainkan triwulanan, bulanan dan bahkan seminggu sekali. Dalam metode ini tarif yang dapat digunakan bagi PPN tidak saja berdasarkan tarif tunggal, melainkan dengan multi tarif sekalipun. Di dalam mekanisme kredit pajak menurut metode *the subtractive-indirect method* khususnya pada PPN, fungsi faktur pajak merupakan dokumen yang paling penting. Alasan ini menyebabkan mengapa metode penghitungan pajak tersebut disebut juga dengan *credit method* atau *invoice method*.

Dalam mengimplementasikan mekanisme pajak keluaran dengan pajak masukan tidak harus selalu mengandalkan kepada keberadaan faktur pajak. Karena sudah bukan rahasia umum bahwa tidak tertutup kemungkinan faktur pajak dapat saja tidak "benar" atau merupakan faktur pajak "palsu". Jepang telah mengubah metode penghitungan pajak menjadi *subtractive-direct method* sehingga metode ini tidak harus selalu identik dengan *invoice method*, sehingga dalam mekanisme klaim pajak masukan atas pajak keluaran, Jepang lebih mengandalkan pada *voucher* dan pembukuan ketimbang faktur pajak itu tersendiri. Sejak saat itulah dikenal *account-based* di dalam *subtractive-direct method* (Tait, 1988:36).

II.3 Faktor Pajak

Faktur Pajak dalam Pajak Pertambahan Nilai menurut Tait (1988:279) merupakan "*the crucial control document of the usual VAT*", hal ini terjadi karena faktur pajak merupakan dokumen otentik terjadinya transaksi yang terutang PPN. Pengertian faktur pajak menurut David William dalam Victor Thuronyi (1996:224) menyatakan bahwa: "*A VAT invoice is an invoice, chit, till roll print, or other document that is issued by taxable person who makes a taxable supply and that records the supply and the amount of VAT payable on it*". Dari pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa faktur pajak dapat berbentuk faktur, struk atau dokumen lain yang dibuat oleh subyek pajak atas penyerahan barang atau jasa yang dikenakan PPN.

Faktur yang dibuat untuk tujuan lain dan tidak memenuhi kriteria ketentuan PPN tidak dapat disebut faktur PPN. Dalam faktur pajak biasanya memuat beberapa informasi minimal, seperti (David William, 1996:225, dalam *Tax Law Design and Drafting*, Vol. 1 Chapter 6) :

- a. *The name, address, and VAT number of the taxable person making the supply.*
- b. *The nature of the supply made (type of supply, type of goods or services, and quantity of goods or extent of services)*
- c. *The time the supply was made*
- d. *The amount of payment for the supply*
- e. *The amount of VAT*
- f. *The name, address, and VAT number of the taxable person supplied*
- g. *The date on which the invoice issued; and*
- h. *The serial number of the invoice (together with identification of the printer if the invoice was purchased privately)*

Sejalan dengan pendapat diatas, Tait (1988:279) menyatakan bahwa "*the invoice must normally show the following* :

- a. *Name and address of person issuing the invoice*
- b. *VAT registration number*
- c. *Serial number of the invoice*
- d. *Date of issue of the invoice*
- e. *Date of supply of the goods or services (if different from the date)*
- f. *A description of the goods or services*
- g. *Amount charged, excluding VAT*
- h. *Rate (including zero rate) and amount of VAT at each rate*
- i. *Name and address of customer*

Negara kemungkinan tidak memerlukan seluruh informasi, misalnya kalau hanya ada satu tarif PPN, maka tidak perlu besarnya PPN untuk penjual dan pembeli karena dengan satu angka sudah dapat diketahui besarnya PPN. Jika memenuhi semua informasi maka faktur akan menjadi dokumen yang formal, dan tidak sesuai untuk transaksi yang kecil nilainya, seperti tingkat *retailer* atau penjual yang pembelinya adalah konsumen akhir. Menurut David William (1996:225), negara dapat menyederhanakan faktur untuk tingkat *retailer* dan tidak akan digunakan untuk mengkreditkan pajak masukan sehingga dapat menyederhanakan administrasi PPN.

II.4 Pengertian Pemeriksaan (*Auditing*)

Kata pemeriksaan merupakan istilah yang lebih sering digunakan dalam kaitannya dengan perpajakan. Tetapi istilah yang lebih luas dan banyak dijumpai dalam literatur adalah *auditing*. Pengertian pemeriksaan (*auditing*) yang dikemukakan oleh beberapa penulis adalah kurang lebih sama, sedangkan menurut Arens dan Loebbecke (1997:2) bahwa : “*Auditing is the process of accumulating and evaluating of evidence about information to determine and report on the degree of correspondence between the information and established criteria*”.

Menurut *Report of the Committee in Basic Auditing Concept of the America Accounting Association (Accounting Review vol 47 supp.1972 p.18)* yang dikutip oleh Boynton dan Kell (1994:4), menyatakan bahwa pengertian pemeriksaan (*auditing*) adalah :

“Auditing is a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence regarding assertion about economic actions and event to ascertain the degree of correspondence between those assertions and established criteria and communicating the result to interest user. “

Definisi senada dikemukakan oleh Mulyadi (1998:7) bahwa pemeriksaan (*auditing*) adalah :

“Suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan.”

Dari ketiga definisi tersebut di atas dapat diambil pengertian bahwa unsur-unsur pemeriksaan adalah:

a. Informasi dan kriteria

Informasi dapat berupa berbagai bentuk, yaitu berupa informasi yang dapat di ukur, seperti laporan keuangan atau informasi yang bersifat subjektif seperti tingkat efektifitas dan efisiensi suatu sistem komputer. Kriteria untuk mengevaluasi informasi tersebut tergantung dari jenis informasi yang akan diaudit, misalnya untuk laporan keuangan maka kriterianya adalah prinsip akuntansi yang diterima umum (*generally accepted accounting principle*).

b. Pengumpulan dan evaluasi bahan bukti

Bahan bukti adalah informasi yang digunakan oleh Pemeriksa (*Auditor*) untuk menentukan apakah informasi yang diaudit sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Bahan bukti dapat berupa lisan, tertulis atau hasil observasi oleh auditor. Bahan bukti harus mencukupi dalam jumlah dan kualitas untuk memenuhi tujuan audit.

c. Orang yang kompeten dan independen

Pemeriksa (*Auditor*) harus memiliki kemampuan yang memadai agar bisa memahami kriteria yang digunakan dan cukup kompeten untuk mengetahui jenis dan jumlah bukti-bukti yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat. Adapun independen berarti seorang Pemeriksa (*Auditor*) harus dapat bersikap objektif dalam menjalankan tugasnya. Seorang Pemeriksa (*Auditor*) tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun dan harus bebas dari bias prasangka.

d. Suatu proses sistematis

Pemeriksaan (*auditing*) merupakan suatu rangkaian langkah atau prosedur yang logis, berkerangka, dan terorganisir. Pemeriksaan (*auditing*) dilaksanakan dengan suatu urutan langkah yang direncanakan, terorganisir dan bertujuan.

e. Pernyataan mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi

Dalam hal ini yang dimaksud pernyataan mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi adalah hasil proses akuntansi. Proses akuntansi menghasilkan suatu pernyataan yang disajikan dalam laporan keuangan pokok : neraca, laporan rugi laba, laporan laba yang ditahan dan laporan perubahan posisi keuangan.

f. Menetapkan tingkat kesesuaian dengan kriteria yang ditetapkan.

Tujuan pemeriksaan (*audit*) adalah menentukan pendapat pemeriksa (*auditor*) atas tingkat kesesuaian antara pernyataan mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi yang diperiksa dengan kriteria atau standar yang telah ditetapkan. Kriteria dapat berupa :

- (1). Peraturan yang ditetapkan oleh badan legislative
- (2). Anggaran atau ukuran prestasi lain yang ditetapkan oleh manajemen
- (3). Prinsip akuntansi yang berlaku umum (*generally accepted accounting principles*)

g. Pelaporan

Hasil pemeriksaan dalam bentuk laporan pemeriksaan menginformasikan kepada para pemakai mengenai pendapat Pemeriksa (*Auditor*) atas tingkat kesesuaian antara informasi dan kriteria yang telah ditetapkan.

II.5 **Klasifikasi Pemeriksaan (*Auditing*) dan Klasifikasi Pemeriksa (*Auditor*)**

Pemeriksaan (*audit*) memiliki jenis yang bermacam-macam. Perbedaan penggolongan menurut beberapa pakar terjadi karena masing-masing pakar memandang dari sudut yang berbeda. Salah satu pakar yang mencoba

mengklasifikasikan pemeriksaan (*audit*) adalah Arthur W. Holmes, sebagaimana dikutip Karni (2000:3) bahwa :

“audit yang dilakukan auditor sangat banyak macamnya, antara lain:

- a. Audit Operasional, Audit Manajemen, Audit Kinerja
- b. *Financial Audit*
- c. *Fraud Auditing, Forensic Auditing*
- d. *Quality Audit*
- e. *Legal Auditing*
- f. *Tax Auditing*
- g. Pemeriksaan Kemudian (*Post Audit*)
- h. *Internal Control System Auditing, and*
- i. *Performance Audit.*”

Sementara itu berdasarkan tujuannya, Mulyadi (1998:28) membedakan audit menjadi tiga kelompok sebagai berikut:

- a. *Compliance Audit*, adalah pemeriksaan (*audit*) yang tujuannya untuk menentukan apakah yang diperiksa (*auditee*) sesuai dengan kondisi atau peraturan tertentu. Hasil pemeriksaan (*audit*) kepatuhan umumnya dilaporkan kepada pihak yang berwenang membuat kriteria, pemeriksaan (*audit*) kepatuhan banyak dijumpai dalam pemerintahan.
- b. *Financial Statement Audit*, adalah pemeriksaan (*audit*) yang dilakukan pemeriksa (*auditor*) independen terhadap laporan keuangan yang disajikan untuk menyatakan pendapatnya tentang kewajaran laporan keuangan tersebut.
- c. *Operational Audit*, merupakan review secara sistematis kegiatan organisasi, atau bagian daripadanya, dalam hubungannya dengan tujuan tertentu, yaitu:
 - Mengevaluasi kinerja
 - Mengidentifikasi kesempatan untuk peningkatan
 - Membuat rekomendasi untuk perbaikan atau tindakan lebih lanjut.

Berdasarkan pendapat para pakar di atas, nampak bahwa pemeriksaan di bidang perpajakan termasuk dalam *compliance audit*, karena tujuan yang ingin dicapai adalah mengetahui apakah para Wajib Pajak sudah melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Mengembangkan pendapat para pakar tentang tujuan pemeriksaan, kalau dalam pelaksanaan pemeriksaan ditemukan kecurangan

yang kecil, dapat dikatakan bahwa tingkat kepatuhan (*compliance*) dari Wajib Pajak tinggi. Sebaliknya kalau dari hasil pemeriksaan ditemukan kecurangan yang besar, maka tingkat kepatuhan dari Wajib Pajak rendah. Selain itu, dengan pelaksanaan pemeriksaan dapat menyebabkan orang mengurangi atau bahkan tidak melaksanakan kecurangan karena rasa takut akan diperiksa nantinya.

Setelah mengetahui klasifikasi pemeriksaan, selanjutnya akan dibahas klasifikasi pemeriksa atau pihak yang melakukan pemeriksaan. Pemeriksa (*Auditor*) dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) macam, yaitu :

a. Akuntan publik

Disebut juga pemeriksa (*auditor*) independen yang bertanggung jawab atas audit perusahaan publik dan perusahaan lainnya. Penggunaan laporan keuangan yang diaudit di Indonesia semakin banyak dilakukan sejalan dengan semakin berkembangnya dunia usaha dan pasar modal. Untuk menjadi seorang akuntan publik terdaftar harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh IAI (Ikatan Akuntan Indonesia)

b. Pemeriksa (*Auditor*) pemerintah

Tugas-tugasnya tidak berbeda jauh dengan tugas kantor akuntan publik. Sebagian besar informasi keuangan yang dibuat berbagai badan pemerintah diaudit oleh pemeriksa (*auditor*) pemerintah. Selain itu pemeriksa (*auditor*) pemerintah seringkali melakukan evaluasi, efisiensi dan efektifitas operasi berbagai program pemerintah dan Badan Usaha Milik Pemerintah (BUMN). Di Indonesia pemeriksa (*auditor*) pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan pemeriksa (*auditor*) eksternal dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta aparat pengawas intern fungsional lain yang merupakan pemeriksa (*auditor*) internal pemerintah.

c. Pemeriksa (*Auditor*) intern

Pemeriksa (*Auditor*) intern bekerja di suatu perusahaan yang melakukan pemeriksaan (*audit*) bagi kepentingan manajemen perusahaan seperti halnya auditor intern pemerintah. Auditor intern bertanggung-jawab langsung kepada presiden direktur, direktur eksekutif atau kepada komite audit dari dewan

komisaris. Pada BUMN, auditor intern berada di bawah Satuan Pengawas Intern (SPI) tugas auditor intern bermacam-macam tergantung kepada atasannya. Auditor intern terlibat dalam kegiatan audit operasional dan audit ketaatan. Untuk menjalankan tugasnya dengan baik, auditor intern harus berada di luar fungsi lini organisasi tetapi tidak terlepas dari hubungan bawahan atasan seperti lainnya. Auditor intern wajib memberikan informasi yang berharga bagi manajemen untuk pengambilan keputusan yang berkaitan dengan operasi perusahaan.

d. **Pemeriksa (*Auditor*) pajak**

Di Indonesia pemeriksa (*auditor*) pajak ada di Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan. Tanggung jawabnya adalah melakukan pemeriksaan (*audit*) terhadap para Wajib Pajak terperiksa untuk menilai apakah pelaksanaan kewajiban perpajakannya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan. Dalam pelaksanaannya terdapat ketentuan sendiri yang mengatur siapa-siapa yang boleh melakukan pemeriksaan.

II.6 Pemeriksaan Pajak

Sejak Reformasi Perpajakan pada tahun 1983, Indonesia telah mengubah sistem pemungutan pajak dari *official assessment* dengan pemerintah (fiskus) berperan aktif dalam pendaftaran, pemungutan dan pelaporan perpajakan, menjadi *self assessment* dengan peran aktif pelaksanaan perpajakan dilakukan oleh Wajib Pajak. Secara singkat dapat dikatakan bahwa Wajib Pajak menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri jumlah pajak yang terutang.

Dalam sistem *self assessment*, laporan dari Wajib Pajak (SPT), mempunyai kekuatan hukum tetap sejauh tidak ada pemeriksaan. Pemeriksaan merupakan sarana pengawasan atas pelaksanaan undang-undang perpajakan, selain untuk tujuan lain seperti, pembuatan Norma Penghitungan, pengecekan data dan sebagainya. Dengan demikian tidak semua Wajib Pajak ditetapkan pajaknya oleh fiskus. Surat Ketetapan Pajak (SKP) baru dikeluarkan apabila terhadap Wajib Pajak dilakukan pemeriksaan.

Pemeriksaan juga merupakan sarana pengawasan dan penegakan hukum (*law enforcement*) administrasi pajak agar mekanisme perpajakan berjalan dengan baik dengan tingkat kepatuhan (*compliance*) yang tinggi. Tujuan utama pemeriksaan pajak adalah untuk menguji tingkat kepatuhan. Hal ini mempunyai implikasi bahwa semakin tinggi tingkat kepatuhan maka semakin rendah volume dan semakin jarang frekuensi pemeriksaan.

II.7 Risiko dan Usaha Proteksi

Kerugian yang mungkin timbul pada masa yang akan datang kita alihkan kepada perusahaan asuransi. Jadi risiko atau kerugian yang mungkin timbul, dipindahkan dan menjadi beban perusahaan asuransi. Perlu dipahami apa yang dimaksudkan dengan pengertian risiko, kemungkinan (*probability*) rugi dalam asuransi.

Risiko menurut Salim (2005:3) adalah ketidakpastian atau *uncertainty* yang mungkin melahirkan kerugian. Unsur ketidakpastian ini bisa mendatangkan kerugian dalam asuransi. Ketidakpastian dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Ketidakpastian ekonomi (*economic uncertainty*), yaitu kejadian yang timbul sebagai akibat dari perubahan sikap konsumen, misalnya perubahan selera atau minat konsumen atau terjadinya perubahan pada harga, teknologi, atau didapati penemuan baru, dan lain sebagainya.
2. Ketidakpastian yang disebabkan oleh alam (*uncertainty of nature*) misalnya kebakaran, badai, topan, banjir dan lain-lain.
3. Ketidakpastian yang disebabkan oleh perilaku manusia (*human uncertainty*) misalnya peperangan, pencurian, perampokan, pembunuhan dan lain-lain.

Diantara ketiga jenis ketidakpastian di atas, yang dapat dipertanggungjawabkan ialah ketidakpastian alam dan manusia. Adapun ketidakpastian ekonomi tidak bisa diasuransikan karena bersifat spekulatif dan sulit untuk diukur keparahannya (*severity*).

Risiko dapat dikalifikasikan menjadi dua, (Salim, 2005:4) yaitu *Speculative Risk*, yaitu risiko yang bersifat spekulatif yang bisa mendatangkan rugi atau laba, misalnya seorang pedagang bisa untung atau rugi dalam usahanya. Jenis risiko kedua adalah *Pure Risk*, yaitu risiko yang selalu menyebabkan kerugian. Perusahaan asuransi beroperasi dalam bidang *pure risk* misalnya kematian, kapal tenggelam, kebakaran dan lain sebagainya.

Selain risiko, dikenal juga istilah *peril*. *Peril* menurut Salim (2005:4) adalah segala sesuatu yang bisa menimbulkan kerugian. Antara *peril* dan risiko sangat erat hubungannya. Ada lagi istilah *hazard*, (Salim 2005:5) yaitu suatu keadaan yang menambah kemungkinan terjadinya *peril* (kerugian). *Hazard* dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. *Physical hazard*, yaitu *hazard* yang berbentuk fisik dan mengandung unsur obyektif, misalnya kerusakan secara fisik karena terbakar, tabrakan dan lain sebagainya.
2. *Moral hazard*, yaitu *hazard* yang menyangkut diri seseorang dan mengandung unsur subyektif. Misalnya dengan sengaja menubrukkan mobil ke pohon, agar bisa mendapat ganti kerugian.

Moral hazard adalah *hazard* yang ditimbulkan oleh tindakan yang kurang hati-hati sehingga menimbulkan kerugian. Misalnya seseorang mengendarai mobil terlalu cepat pada waktu hujan lebat, tindakan ini kurang hati-hati sebab dapat mendatangkan kecelakaan. Jadi *hazard* dapat menimbulkan kerugian untuk pertanggung.

Apabila *hazard* dihubungkan dengan risiko, maka dapat dibedakan beberapa jenis risiko menurut Salim (2005:5-6), yaitu:

1. Risiko Pribadi dan Risiko Keluarga (*Personal and Family Risk*)

Risiko Pribadi dan Risiko Keluarga dihubungkan dengan kehilangan pendapatan dan milik.

- a. Kehilangan pendapatan (*Loss Income*)

Seseorang atau keluarga bisa kehilangan pendapatannya disebabkan:

- Kematian (*death*)

- Cacat permanen (*permanent disability*), artinya seseorang tidak mampu lagi untuk mencari penghasilan
 - Cacat sementara (*temporary disability*)
 - Pengangguran (*unemployment*)
- b. Kerugian hak milik (*Loss of Property*)
- Kerugian hak milik bisa disebabkan hal-hal berikut:
- Kebakaran (*fire*)
 - Kilat (*lightning*)
 - Angin badai (*windstorm*)
 - Air bah (*water leakage*)
 - Gempa bumi (*earthquakes*)
 - Kaca pecah (*glass breakage*)
 - Ledakan (*explosion*)
 - Huru-hara (*riot and civil commotions*)
 - Perampokan, pencurian (*burglary, theft, or robbery*)
 - Pemalsuan surat tangan (*forgery*)
 - Penggelapan (*fraud*)
 - Hujan es (*hail*)
1. Risiko Perusahaan (*Business Risk*)
- Risiko yang dihadapi perusahaan terdiri dari:
- c. *Perils of transportation of good on land sea*. Kerugian yang terjadi pada waktu mengangkut barang-barang di darat atau di laut.
 - d. *Hail* (angin panas), *frost* (udara rendah) dan kasus lain yang merusak terhadap tanaman.
 - e. *Dishonesty of employees* (ketidakjujuran pegawai), misalnya melarikan uang, korupsi serta penggelapan.
 - f. *Failure of contracts to fulfill contract* (kegagalan dalam memenuhi kontrak)
 - g. *Strike* (pemogokan)

Kerugian yang terjadi yang disebabkan oleh kehilangan pendapatan dan milik bisa dipertanggungjawabkan. Bagi seseorang atau keluarga yang mengalami risiko akibat kehilangan penghasilan, bisa diperkecil dengan jalan asuransi.

Misalnya kematian disebabkan adanya risiko perseorangan dan famili, orang berusaha untuk menutupi risiko tersebut dengan membeli asuransi jiwa.

Pencegahan dan proteksi bertujuan untuk memperkecil kerugian yang terjadi. Salim (2005:9) membagi *preventive* dan *protective efforts* menjadi:

1. *Truly Preventive*.
2. *Protective (Quasi Preventive)*
3. *Minimizing* (mengurangi kerugian)
4. *Salvaging*

Truly Preventive artinya pencegahan disini bertujuan untuk mengeliminir sebab-sebab yang dapat menimbulkan kerugian (*cause of loss*) misalnya pada “*help insurance*” untuk usaha mengurangi risiko sakit dapat dilakukan dengan mendirikan poliklinik dan rumah sakit. Sedangkan *protective* tujuannya ialah untuk melindungi barang-barang atau orang yang akan dirugikan (*the purpose of which is to protect thing or person subject to damage*). *Minimizing* artinya bila terjadi kerugian diusahakan untuk seminim mungkin. Sedangkan *salvaging* bertujuan supaya barang-barang yang telah rusak dilindungi agar jangan bertambah rusak. Antara *preventive* dan *protective efforts* terdapat perbedaan. Pada *preventive* betul-betul pencegahan murni. Misalnya membuat sebuah pabrik yang betul-betul tahan api. Sedangkan *protective*, usaha untuk memperkecil risiko dengan jalan mengadakan percobaan-percobaan dalam laboratorium atau *research*; misalnya dalam produksi supaya barang-barang yang dihasilkan tidak mendatangkan kerugian.

II.8 Manajemen Risiko

Sebelum membahas tentang manajemen risiko, terlebih dahulu perlu diketahui apa yang dimaksud dengan manajemen risiko. Djojosoedarso (2003:4) menyatakan :

”secara sederhana pengertian manajemen risiko adalah pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dalam penanggulangan risiko, terutama risiko yang dihadapi oleh organisasi/perusahaan, keluarga dan masyarakat. Jadi mencakup kegiatan merencanakan, mengorganisir”

Manajemen risiko dapat diartikan suatu proses pengendalian risiko dengan mempertimbangkan proses apa saja yang ada gunanya dalam meredam risiko, alternatif dan pemecahan manajemen yang bagaimana sebaiknya dilakukan, sumber daya apa yang diperlukan dalam upaya pemecahan masalah, rencana kerja serta organisasi bagaimana yang sesuai. Selanjutnya setelah memperhatikan pertimbangan di atas, maka tindakan selanjutnya adalah mengevaluasi dan mengaudit pelaksanaan dengan cara mengevaluasi apakah pemecahan yang diambil sudah mencapai sasaran, efektif dalam meredam risiko, efisien serta memenuhi persyaratan hukum dan kebijaksanaan organisasi.

Manajemen risiko adalah proses pengukuran atau penilaian risiko serta pengembangan strategi pengelolaannya. Strategi yang dapat diambil antara lain adalah memindahkan risiko kepada pihak lain, menghindari risiko, mengurangi efek negatif risiko, dan menampung sebagian atau semua konsekuensi risiko tertentu.

Manajemen risiko tradisional terfokus pada risiko-risiko yang timbul oleh penyebab fisik atau legal (seperti bencana alam atau kebakaran, kematian, serta tuntutan hukum). Manajemen risiko keuangan, di sisi lain, terfokus pada risiko yang dapat dikelola dengan menggunakan instrumen-instrumen keuangan.

II.9 Risiko Ketidapatuhan Wajib Pajak

Dalam pelaksanaan pemungutan pajak, administrasi pajak akan menghadapi risiko berupa pajak yang tidak dapat ditarik dari Wajib Pajak akibat tidak mematuhi ketentuan perpajakan sehingga ada pajak terutang yang tidak dibayar (OECD, 2004). Risiko inilah yang biasa disebut dengan risiko ketidapatuhan. Untuk efisiensi dan efektivitas operasional, administrasi perpajakan seharusnya dapat mengidentifikasi risiko ini sehingga dapat merumuskan strategi-strategi yang akan digunakan untuk menangkal munculnya risiko ketidapatuhan.

Mengukur risiko ketidakpatuhan Wajib Pajak bukan persoalan yang mudah. Sommerfeld et al (1994) menjelaskan besaran penerimaan pajak yang hilang karena adanya ketidakpatuhan sebagai *tax gap*. *Tax gap* dapat berasal dari adanya penghasilan yang tidak dilaporkan (*underreported income*) maupun adanya pengurang penghasilan yang lebih dilaporkan (*overstated deduction*).

Basuki Rakhmad (2008) menjelaskan dalam konteks Pajak Penghasilan di Indonesia, *tax gap* tidak serta merta dapat digunakan sebagai ukuran risiko ketidakpatuhan. Hal ini dikarenakan adanya mekanisme kompensasi kerugian dari tahun-tahun pajak sebelumnya yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan. Dengan mekanisme kompensasi kerugian, tidak setiap ketidakpatuhan baik berupa *underreported income* maupun *overstated deduction* yang terdeteksi dalam satu tahun pajak akan berdampak pada adanya tambahan pajak yang harus dibayar. Oleh karena itu, ketidakpatuhan sebaiknya diukur dengan jumlah koreksi penghasilan netto sebelum diperhitungkan dengan kompensasi kerugian dari tahun pajak sebelumnya yang dimiliki oleh wajib pajak.

Setelah risiko ketidakpatuhan dan ukurannya didefinisikan, selanjutnya, wajib pajak dikelompokkan berdasarkan tingkat risikonya. Pengelompokan ini diperlukan karena tujuan utama manajemen risiko dalam administrasi perpajakan adalah untuk mengurangi peluang timbulnya risiko ketidakpatuhan secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dicapai salah satunya dengan menerapkan strategi yang berbeda untuk setiap kelompok ketidakpatuhan. OECD (2004) mengelompokkan wajib pajak ke dalam tiga kelompok berdasarkan tingkat ketidakpatuhannya; (1) rendah, (2) menengah dan (3) tinggi. Operasionalisasi kelompok ketidakpatuhan ini, misalnya dapat dilakukan dengan melihat persentase koreksi penghasilan netto. Sebagai contoh wajib pajak dengan koreksi penghasilan netto kurang dari 10% masuk kelompok wajib pajak dengan risiko ketidakpatuhan rendah. Wajib pajak dengan koreksi penghasilan netto di atas 30% masuk kelompok ketidakpatuhan tinggi dan wajib pajak dengan koreksi penghasilan netto di antara 10% sampai dengan 30% merupakan wajib pajak dengan risiko ketidakpatuhan menengah.

II.10 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ketidakpatuhan Wajib Pajak

Dalam literatur dijumpai banyak faktor yang menyebabkan Wajib Pajak tidak patuh dalam menjalankan hak dan kewajiban perpajakannya. Basuki Rakhmad (2008) menjelaskan secara garis besar faktor-faktor tersebut dibedakan menjadi dua, yaitu :

A. Faktor Ekonomi

Banyak penelitian yang membahas faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan atau ketidakpatuhan Wajib Pajak. Pelopor studi tentang kepatuhan Wajib Pajak adalah Allingham dan Sandmo (1972). Allingham dan Sandmo menggunakan konsep *expected utility* untuk menjelaskan perilaku kepatuhan Wajib Pajak. Mereka menggunakan variabel-variabel yang dikenal sebagai faktor ekonomi, yaitu: penghasilan sebelum pajak, tarif pajak, besarnya peluang untuk diperiksa dan besarnya penalti. Dalam analisis kepatuhan yang dikembangkan oleh Allingham dan Sandmo (1972), Wajib Pajak diasumsikan sebagai individu yang rasional dan memperoleh penghasilan yang jumlahnya tetap, sehingga Wajib Pajak tersebut akan memilih berapa jumlah penghasilan yang akan dilaporkan pada administrasi pajak. Apabila seorang individu memperoleh penghasilan yang sebenarnya sebesar y , pendapatan yang dilaporkan x , penghasilan setelah pajak penghasilan v , tarif pajak t , tingkat kemungkinan terdeteksi p dan denda atas penghasilan yang tidak dilaporkan s , maka berdasarkan konsep *expected utility*, seorang Wajib Pajak akan melaporkan penghasilannya sedemikian rupa sehingga tingkat *expected utility* dari penghasilan yang diterimanya, $EU [I]$, akan maksimal. Tingkat $EU [I]$ seorang Wajib Pajak adalah fungsi dari *utility* penghasilan setelah pajak baik dalam kondisi penghasilan yang tidak dilaporkan terdeteksi maupun tidak. Dengan demikian, *expected utility* Wajib Pajak dapat adalah :

$$EU [I] = (1 - p)U\{v + t(y - x)\} + pU\{v - s(y - x)\}$$

Besaran $(1 - p)U\{v + t(y - x)\}$ merupakan *utility* penghasilan Wajib Pajak apabila penghasilan yang tidak dilaporkan tidak terdeteksi, terdiri dari *utility* penghasilan yang setelah pajak dan *utility* pajak yang tidak dibayar. Sedangkan besaran $pU\{v - s(y - x)\}$ merupakan *utility* apabila penghasilan yang tidak dilaporkan terdeteksi, yaitu *utility* penghasilan yang setelah pajak dikurangi dengan *utility* penalti yang harus dibayar karena ada penghasilan yang tidak dilaporkan.

Probabilitas Wajib Pajak akan diperiksa adalah tingkat peluang satu Wajib Pajak akan diperiksa oleh administrasi perpajakan atau *audit rate*. Semakin tinggi *audit rate*, semakin tinggi peluang Wajib Pajak akan diperiksa. *Audit rate* yang tinggi akan membuat Wajib Pajak cenderung untuk melaporkan sebagian besar dari penghasilannya ke administrasi pajak. Berdasarkan formula *expected utility* di atas, semakin besar probabilitas diperiksa p dan faktor lain tetap, *utility* penghasilan Wajib Pajak apabila penghasilan yang tidak dilaporkan tidak terdeteksi, $(1 - p)U\{v + t(y - x)\}$, akan turun, sebaliknya, *utility* apabila penghasilan yang tidak dilaporkan terdeteksi, $pU\{v - s(y - x)\}$, akan semakin tinggi.

Tarif pajak merupakan persentase tertentu dari penghasilan yang dilaporkan yang harus dibayarkan kepada negara oleh Wajib Pajak. Pada tingkat penghasilan dan penghasilan yang dilaporkan tertentu, tarif pajak akan berpengaruh negatif pada *utility* Wajib Pajak. Semakin rendah tarif pajak akan meningkatkan *utility* Wajib Pajak dan akan memberikan insentif bagi Wajib Pajak untuk melaporkan penghasilannya. Beberapa penelitian membuktikan hal yang sebaliknya, misalnya (Ali, 2001) pada kondisi tingkat penghasilan rendah, tarif pajak rendah akan mendorong Wajib Pajak untuk melaporkan penghasilannya pada administrasi pajak. Meskipun demikian, apabila tarif pajak dan penghasilan tinggi, Wajib Pajak akan cenderung tidak melaporkan penghasilannya kepada administrasi pajak. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat pada tingkat probabilitas diperiksa tertentu, *utility* Wajib Pajak (*utility* $(1 - p)U\{v + t(y - x)\}$ dan *utility* $pU\{v - s(y - x)\}$) akan turun apabila Wajib Pajak melaporkan seluruh penghasilannya kepada administrasi pajak.

Faktor ekonomi berikutnya yang berpengaruh pada kepatuhan adalah penalti atau sanksi. Penalti akan dikenakan apabila penghasilan yang tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak terdeteksi oleh administrasi perpajakan. Apabila penghasilan yang tidak dilaporkan terdeteksi, selain harus membayar pajak terutang dari penghasilan yang tidak dilaporkan, Wajib Pajak juga harus membayar penalti, sebagian dari penghasilan yang tidak dilaporkan. Tingkat penalti berpengaruh pada kepatuhan Wajib Pajak karena menurut konsep *expected utility*, Wajib Pajak akan melakukan *underreporting* sepanjang *expected value* penalti tersebut masih lebih rendah dari pada *expected value* penghasilan yang tidak dilaporkan. Untuk membuat setiap Wajib Pajak bersedia melaporkan seluruh penghasilannya, penalti harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga *expected value* dari penalti tersebut lebih besar dari *expected value* dari penghasilan yang tidak dilaporkan. Dengan demikian, tidak ada insentif bagi Wajib Pajak untuk tidak melaporkan penghasilannya.

Erard (1997) menyimpulkan bahwa skala usaha Wajib Pajak dapat berpengaruh pada kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan. Hal ini berkaitan dengan masalah efisiensi, yaitu besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh satu perusahaan untuk tetap patuh dibandingkan dengan jumlah pajak yang harus dibayar apabila Wajib Pajak tersebut tidak patuh dan terdeteksi oleh administrasi perpajakan. Sebagai contoh, Wajib Pajak perusahaan kecil mungkin tidak patuh karena tidak mempunyai pemahaman tentang teknis perpajakan yang memadai, tidak dapat mengikuti perkembangan aturan perpajakan, dan enggan menyewa konsultan perpajakan untuk menangani masalah perpajakan mereka karena pertimbangan efisiensi biaya.

Chattopadhyay dan Das-Gupta (2002) menjelaskan bahwa faktor permodalan juga berpengaruh pada perilaku ketidakpatuhan. Faktor permodalan ini menyangkut siapa pemegang saham perusahaan dan bagaimana struktur modal. Wajib Pajak badan yang pemegang sahamnya adalah perusahaan multi-nasional, akan menjalankan transaksi usahanya secara lebih mutakhir dalam rangka penghindaran pajak dibanding dengan perusahaan yang pemegang sahamnya terdiri dari individu-individu lokal. Selain itu, faktor permodalan juga berkaitan dengan struktur modal, yaitu perbandingan antara hutang dengan

ekuitas (*debt to equity ratio, DER*). Perlakuan perpajakan yang berbeda antara biaya modal yang berasal dari hutang (bunga) dan ekuitas (dividen) bisa mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak. Bunga atas hutang dapat dikurangkan sebagai biaya dalam penghitungan penghasilan kena pajak, sementara dividen tidak boleh dikurangkan karena merupakan bagian dari keuntungan setelah pajak.

B. Faktor Non-Ekonomi

Joulfaian dan Rider (1998) menyatakan faktor demografi juga berpengaruh pada ketidakpatuhan Wajib Pajak. Latar belakang keluarga, usia Wajib Pajak, jumlah tanggungan dalam keluarga (*family size*), dan tempat tinggal/lokasi di mana Wajib Pajak tinggal akan juga turut menentukan bagaimana perilaku ketidakpatuhan Wajib Pajak. Faktor non ekonomi lain yang juga berpengaruh pada perilaku ketidakpatuhan Wajib Pajak adalah tingkat pengetahuan dan pemahaman Wajib Pajak terhadap ketentuan perpajakan yang berlaku Krause (2000) menyatakan ketidakpatuhan akan timbul apabila Wajib Pajak tidak mempunyai pengetahuan perpajakan yang memadai, sehingga Wajib Pajak secara tidak sengaja tidak melakukan kewajiban perpajakannya (tidak mendaftarkan untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) dan lain sebagainya) atau melakukan kewajiban perpajakan tetapi tidak sepenuhnya benar (membayar dan melaporkan pajak tidak tepat waktu). Di lain pihak, pengetahuan dan pemahaman yang baik juga berdampak pada munculnya ketidakpatuhan, misalnya penghindaran pajak melalui rekayasa transaksi keuangan untuk mengeksploitasi kelemahan aturan perpajakan.

Selain variabel di atas, faktor personal dan situasional Wajib Pajak dapat juga mempengaruhi tingkat kepatuhan Wajib Pajak. Faktor personal tersebut meliputi moral, orientasi nilai dan preferensi terhadap risiko. Individu yang mengutamakan orientasinya pada nilai-nilai universal seperti kejujuran dan keadilan tentunya akan cenderung lebih patuh dari pada individu yang kurang memperhatikan kejujuran dan keadilan. Demikian juga, individu yang berkarakter penghindar risiko akan cenderung lebih patuh dibandingkan dengan individu

yang berkarater pengambil risiko. Sedangkan faktor situasional meliputi ada atau tidak adanya pengawasan dari administrasi pajak, persepsi adanya ketidaksamaan beban pajak, bagaimana perilaku kelompok referensi dalam pelaporan pajak, dan faktor tersedianya barang publik (Trivedi et al, 2001). Individu yang mempunyai persepsi bahwa mereka diawasi akan berperilaku lebih patuh daripada mereka yang berpersepsi sebaliknya. Di sini, bagaimana usaha satu administrasi perpajakan menumbuhkan persepsi pada diri Wajib Pajak bahwa mereka diawasi menjadi isu penting. Kegagalan menumbuhkan persepsi bahwa Wajib Pajak diawasi akan menyebabkan timbulnya perilaku ketidakpatuhan.

Dalam DJP, aktivasi Wajib Pajak *non-filer* yang baru-baru ini dilaksanakan merupakan contoh baik tentang upaya untuk menumbuhkan persepsi bahwa Wajib Pajak diawasi. Persepsi adanya ketidaksamaan beban pajak dan ketersediaan barang publik adalah masalah kepercayaan Wajib Pajak pada pemanfaatan pajak. Apabila Wajib Pajak merasa bahwa pajak yang dibayar tidak dapat dikelola dengan baik oleh pemerintah sehingga Wajib Pajak merasa tidak memperoleh manfaat yang nyata dari pajak yang dibayarnya, maka Wajib Pajak akan cenderung tidak patuh.

Contoh kasus di Indonesia, masih rendahnya kualitas barang publik seperti sekolah, rumah sakit, jalan dan berbagai bentuk layanan publik lainnya bisa jadi menjadi faktor penentu mengapa tingkat kepatuhan Wajib Pajak masih rendah. Faktor perilaku kelompok referensi berkaitan dengan masalah keteladanan. Kepatuhan atau ketidakpatuhan seorang Wajib Pajak sedikit banyak ditentukan juga oleh bagaimana perilaku individu yang dijadikan panutan seperti pejabat pemerintah, tokoh masyarakat atau bahkan bagaimana perilaku petugas pajak itu sendiri.

Tingkat kepatuhan Wajib Pajak juga ditentukan oleh jenis usaha Wajib Pajak. Joulfaian dan Rider (1998) misalnya, menyimpulkan bahwa Wajib Pajak orang pribadi dengan kegiatan usaha (*self-employed*) cenderung kurang patuh dibandingkan dengan Wajib Pajak orang pribadi yang penghasilannya berasal dari gaji. Hal ini disebabkan penghasilan berupa gaji menjadi subyek

pemotongan pajak oleh pihak lain (*withholding source*) yaitu pemberi penghasilan sehingga kepatuhan Wajib Pajak tersebut akan lebih bisa terkontrol. Sedangkan Forest (2004), menyimpulkan bahwa Wajib Pajak yang bergerak dalam satu bidang usaha tertentu lebih patuh dari pada Wajib Pajak yang bergerak di bidang usaha lainnya. Hal ini dikarenakan ada jenis-jenis usaha tertentu, misalnya jenis usaha yang mengandalkan kepercayaan konsumen, yang sensitif pada dampak negatif yang akan diperoleh apabila ketidakpatuhan Wajib Pajak terdeteksi oleh administrasi pajak.

Selain variabel-variabel seperti dijelaskan sebelumnya, ada satu variabel lagi yang menurut Basuki Rakhmad (2008) bisa menggambarkan bagaimana perilaku ketidakpatuhan wajib pajak yaitu elemen-elemen dalam SPT. Elemen SPT dapat dinyatakan dalam bentuk rasio-rasio, baik yang menyangkut angka-angka dalam SPT maupun angka-angka dalam laporan keuangan yang menjadi dasar pengisian SPT. Santoso (2006) menjelaskan berbagai rasio yang dapat digunakan untuk memprediksi perilaku ketidakpatuhan Wajib Pajak. Rasio-rasio tersebut antara lain :

- *Profitabilitas.*

Profitabilitas adalah kemampuan Wajib Pajak dalam memperoleh keuntungan bersih dalam kegiatan usahanya. Wajib Pajak adalah rasional yaitu berusaha memaksimalkan *expected utility* penghasilannya. Untuk itu Wajib Pajak akan menentukan berapa tingkat keuntungan yang ingin dilaporkan dan tingkat keuntungan yang tidak dilaporkan.

- *Pajak per penjualan.*

Pajak per penjualan adalah perbandingan antara jumlah pajak penghasilan yang dibayar Wajib Pajak dengan jumlah penjualannya. Wajib Pajak adalah rasional sehingga mereka akan cenderung untuk memaksimalkan *expected utility* dari penghasilannya. Wajib Pajak telah mempunyai batasan (*threshold*) beban pajak yang akan mereka tanggung secara sukarela dibandingkan dengan penjualannya. Wajib Pajak akan patuh sepanjang pajak yang harus dibayar masih dalam batas *threshold*-nya. Akan tetapi, begitu batas

ini terlampaui, Wajib Pajak akan berusaha menghindar dari kewajiban pembayaran pajaknya.

▪ *Status kompensasi.*

Status kompensasi di sini berkaitan dengan apakah dalam satu tahun pajak Wajib Pajak mempunyai kerugian dari tahun-tahun pajak sebelumnya yang bisa diperhitungkan dengan penghasilan neto tahun berjalan untuk menentukan besarnya penghasilan kena pajak pada tahun berjalan. Adanya kompensasi kerugian memungkinkan Wajib Pajak tidak harus membayar pajak meskipun dalam tahun berjalan Wajib Pajak memperoleh keuntungan. Wajib Pajak dengan yang mempunyai kompensasi kerugian dari tahun sebelumnya akan cenderung lebih patuh karena konsekuensi pembayaran pajak kemungkinan tidak ada. Sebaliknya dengan Wajib Pajak yang tidak mempunyai kompensasi kerugian. Setiap pelaporan yang benar tentang penghasilan dan biaya yang dilakukan akan berdampak pada adanya tambahan pajak yang harus dibayar.

II.11 Metode Penelitian

II.11.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Neuman (2000:16) yang mengutip dari beberapa sumber bahwa pendekatan kualitatif memiliki ciri sebagai berikut:

1. *Construct social reality, cultural meaning*
2. *Focus on interactive processes, events*
3. *Authenticity is key*
4. *Values are present and explicit*
5. *Situationally constrained*
6. *Few cases, subjects*
7. *Thematic analysis*
8. *Researcher is involved*

Penelitian ini bertujuan menggali masalah yang sesungguhnya berkaitan dengan pemanfaatan analisis risiko dalam proses penyelesaian restitusi PPN sehingga sesuai jika menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara yang pertanyaannya bersifat terbuka dan fleksibel. Studi dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat (KPP PMA) yang telah menerapkan sistem administrasi perpajakan modern.

Untuk menganalisis masalah pokok yang ketiga yaitu berkaitan dengan lamanya waktu penyelesaian restitusi digunakan juga data-data kuantitatif, artinya untuk menunjukkan waktu yang diperlukan dalam restitusi digunakan angka-angka. Dari data kuantitatif tersebut, nantinya akan dianalisis secara kualitatif juga.

II.11.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian secara umum dapat dibedakan menjadi beberapa jenis. Jenis penelitian yang dipilih akan mempengaruhi metode yang akan digunakan. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan suatu deskripsi atau gambaran tentang suatu keadaan. Sehingga jenis penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan bersifat studi kasus pada KPP PMA Empat.

Metode deskriptif menurut Hasan (2002:22) adalah “metode penelitian yang digunakan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu, dalam hal ini bidang secara aktual dan cermat”. Oleh karena itu penelitian dengan metode deskriptif mensyaratkan dua hal, yaitu: pertama peneliti harus memiliki sifat represif, harus selalu mencari bukan menguji. Kedua peneliti harus memiliki kekuatan integratif, kekuatan untuk memadukan berbagai macam informasi yang diterimanya menjadi satu kesatuan penafsiran.

Menurut Irawan (2000:6) bahwa yang dimaksud dengan penelitian deskriptif adalah “Penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain“. Berdasarkan pendapat tersebut dan memperhatikan bahwa penelitian ini memiliki variabel mandiri, yaitu pemanfaatan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dalam proses penyelesaian restitusi PPN, maka metode penelitian yang paling tepat untuk digunakan adalah deskriptif.

II.11.3. Metode dan Strategi Penelitian

Banyak metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data, namun tidak semua metode sesuai untuk suatu jenis penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain :

a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan pejabat yang berwenang sehingga diharapkan dapat diungkapkan tentang dasar pemikiran munculnya kebijakan penggunaan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak, apa yang menjadi dasar menyusun analisis risiko, apa saja kendala yang dihadapi dan lain sebagainya. Selain itu wawancara dilakukan juga kepada Pemeriksa Pajak untuk mengetahui apakah analisis risiko PKP tersebut dimanfaatkan dalam proses penyelesaian restitusi PPN yang diperiksanya.

b. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan dilakukan untuk mempelajari dan menelaah literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dan mempelajari dokumen yang berkaitan masalah penelitian. Misalnya data permohonan restitusi, laporan analisis risiko dan lain sebagainya.

Wawancara dilakukan selama bulan Maret sampai dengan Juni 2008, waktunya disesuaikan dengan kesediaan nara sumber yang diwawancarai. Studi

kepastakaan dilakukan pada data permohonan restitusi antara bulan Agustus 2006 sampai dengan Februari 2008. Masa tersebut dipilih karena kebijakan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak mulai diberlakukan. Penelitian ini juga mempertimbangkan perubahan yang ada dalam ketentuan Undang-undang No 28 tahun 2007 Tentang ketentuan Umum Dan Tata Cara perpajakan yang mulai berlaku 1 Januari 2008.

Proses analisis data dilakukan oleh seorang peneliti untuk menjawab permasalahan pokok yang ada melalui data-data dan informasi yang didapat pada saat proses penelitian berlangsung. Analisis data dilakukan dengan cara mengorganisir data yang diperoleh menurut keperluan masalah yang akan dibahas untuk selanjutnya dianalisis dengan memahami keterkaitan antara data yang ada.

Metode analisis data yang digunakan peneliti dalam menyusun tesis ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif, sehingga memperoleh jawaban menyeluruh atas permasalahan penelitian dan memungkinkan diperolehnya temuan-temuan penting di luar variabel-variabel yang diperkirakan sebelumnya berdasarkan landasan teori yang ada. Mengingat data yang diperoleh dari *field research* bersifat informatif karena dilakukan dengan metode kualitatif, maka data akan dianalisis dengan teknik analisis kualitatif. Pada intinya, teknik ini dipilih karena dengan data kualitatif, merupakan sumber paparan yang luas, kokoh, serta sarat dengan penjelasan.

Untuk masalah pokok yang ketiga digunakan data kuantitatif, namun dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Alat statistik yang digunakan adalah:

- modus untuk menjelaskan kecenderungan terbanyak
- frekwensi relatif untuk melihat atau menjelaskan penyebaran data menurut frekwensinya
- prosentase (%) untuk mengetahui proporsi data dalam persen

II.11.4. Hipotesis Kerja

Hipotesis menurut Hasan (2002:50) pada hakikatnya adalah jawaban yang bersifat sementara terhadap masalah penelitian yang kebenarannya masih lemah, sehingga harus diuji secara empiris. Jawaban tersebut diberikan sebelum penelitian dilakukan karenanya jawaban ini masih perlu diuji kebenarannya. Jadi hipotesis akan diuji melalui penelitian bukan dibuktikan kebenarannya.

Hipotesis diajukan dalam penelitian jika peneliti mempunyai data yang cukup kuat untuk mengajukannya. Berdasarkan pendapat tersebut penelitian deskriptif dapat juga menggunakan hipotesis. Hipotesis deskriptif adalah hipotesis mengenai suatu variabel mandiri, tidak dalam bentuk perbandingan atau hubungan. Dalam penelitian ini hipotesis yang akan diuji kebenarannya adalah analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dapat dimanfaatkan dengan baik dalam proses penyelesaian restitusi PPN.

II.11.5. Nara Sumber

Metode pengumpulan data yang paling banyak digunakan adalah wawancara. Narasumber yang banyak diminta pendapatnya adalah Kepala Sub Direktorat (Kasubdit) Peraturan PPN Perdagangan, Jasa dan PTL, Kasubdit Evaluasi & Pengendalian Mutu Pemeriksaan, Kasubdit Perencanaan Pemeriksaan, Kepala KPP PMA Empat, dan Pemeriksa Pajak di KPP PMA Empat. Narasumber tersebut dipilih karena diyakini adalah pihak yang paling mengetahui masalah yang diteliti, mulai dari dasar pemikiran keluarnya analisis risiko PKP sampai dengan pemanfaatannya dalam restitusi PPN.

II.11.6. Proses Penelitian

Proses penelitian dilakukan dengan langkah-langkah yang sistematis sesuai dengan langkah penelitian kualitatif, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Menentukan permasalahan penelitian

Tahap menentukan masalah penelitian dimulai dengan mengamati dan mempelajari gejala atau keadaan yang ada dan menimbulkan beberapa pertanyaan, didukung dengan membaca literatur untuk mendapat dukungan teori paling awal. Setelah melalui proses yang panjang maka permasalahan penelitian dapat disusun yaitu seputar masalah analisis risiko PKP dalam proses penyelesaian restitusi PPN.

b. Melakukan Penelitian awal

Penelitian awal dilakukan untuk mendapat data awal tentang masalah yang akan diteliti. Data awal tersebut diperlukan untuk mempertajam formulasi masalah dan penyusunan tujuan penelitian. Selain itu data awal menjadi dasar juga untuk menyusun latar belakang masalah yang sistematis.

c. Pengkajian literatur

Setelah masalah penelitian dan tujuan penelitian dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mencari teori-teori yang mendukung untuk menyusun kerangka literatur. Kerangka ini menjadi pedoman dasar untuk memahami masalah dan membentuk kerangka pemikiran yang berguna untuk membahas dan menganalisis masalah penelitian.

d. Penentuan fokus dan objek penelitian

Fokus dan obyek penelitian dirumuskan setelah kerangka teori disusun. Objek penelitian dipilih KPP PMA Empat karena KPP tersebut mengelola Wajib Pajak yang spesifik jenis usahanya dan dari data awal, diperoleh informasi bahwa jumlah permohonan restitusi yang diajukan cukup besar sehingga dapat menjadi potensi berkurangnya penerimaan pajak.

e. Penentuan desain penelitian

Desain penelitian disusun dengan pertimbangan bahwa setiap masalah penelitian memerlukan metode yang tepat agar dapat dibahas dengan komprehensif dan benar. Artinya tidak semua metode penelitian cocok untuk semua masalah penelitian. Dalam penentuan desain penelitian maka dirumuskan jenis penelitian, metode penelitian, key informan, dan metode analisis data.

f. Pelaksanaan Penelitian

Pelaksanaan penelitian dilakukan dengan melakukan penelitian dilapangan baik wawancara, observasi mapun mengumpulkan dokumen yang dapat menjadi data penelitian. Kegiatan lain yang termasuk kelompok pelaksanaan penelitian adalah analisis data. Data dianalisis dengan mengelompokkan, mengorganisir data dan menganalisisnya dengan metode deskriptif.

g. Penyusunan Laporan

Penyusunan laporan merupakan langkah akhir setelah pengambilan kesimpulan dilakukan. Dengan membuat laporan maka hasil penelitian dapat dilaporkan dengan sistematis dan mudah dipahami berdasarkan sub masalah penelitian yang dibahas.

II.11.7. Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian

Penelitian ini memilih KPP PMA Empat sebagai obyek penelitian khususnya mengenai pemanfaatan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dalam penyelesaian restitusi PPN. Analisis risiko dianggap sebagai alat untuk menyederhanakan proses penyelesaian restitusi PPN melalui pengelompokan tertentu sehingga penyelesaian permohonan restitusi PPN menjadi lebih cepat dan tepat. Hal ini diharapkan meningkatkan pelayanan DJP kepada WP dan akhirnya dapat meningkatkan kepatuhan WP.

II.11.8. Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini tidak semua dapat berjalan seperti yang direncanakan. Dalam tahap persiapan dan pelaksanaan penelitian ditemui beberapa keterbatasan, diantaranya adalah :

a. Tahap Persiapan

Teori tentang restitusi masih kurang dalam banyak literatur yang dibaca. Umumnya literatur yang dibaca lebih mengulas restitusi berdasarkan ketentuan perpajakan yang berlaku dan praktek di beberapa negara, namun tidak ada yang secara teoritis membahas restitusi dalam mekanisme PPN. Selain itu analisis risiko masih merupakan praktek baru dalam perpajakan Indonesia sehingga belum banyak yang bisa diungkap.

b. Tahap Pelaksanaan

Wawancara dilakukan kepada banyak pihak, sehingga memerlukan kesesuaian waktu yang kadang sulit dicapai. Selain itu analisis risiko masih konsep baru sehingga diskusi kadang meluas ke masalah lain diluar obyek penelitian. Masalah lain yang menjadi batasan adalah pada saat dilakukan penelitian, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2008 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2008. Sementara ketentuan mengenai analisis risiko dalam proses penyelesaian restitusi PPN masih didasarkan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000, yang sampai dengan saat ini belum diubah/masih diberlakukan. Oleh karena itu, masalah yang diteliti dianalisis dengan dasar ketentuan perundang-undangan lama.

BAB III

**KETENTUAN TENTANG RESTITUSI PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DAN
ANALISIS RISIKO PENGUSAHA KENA PAJAK SERTA GAMBARAN UMUM
KANTOR PELAYANAN PAJAK PENANAMAN MODAL ASING EMPAT**

Obyek yang diteliti dalam penelitian ini ada dua, yaitu restitusi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-124/PJ/2006 Tanggal 22 Agustus 2006. Oleh karena itu gambaran umum yang akan dijabarkan dalam bab III ini berisi tentang dua obyek yang diteliti tersebut. Pembahasan dimulai dengan menganalisis restitusi PPN mulai dari dasar hukum, sebab-sebab terjadinya kelebihan pembayaran pajak, dan lain sebagainya yang dapat memberikan pemahaman tentang restitusi. Untuk analisis risiko dianalisis ketentuan PER-124/PJ./2006. Untuk mempertajam analisis, penelitian dilakukan dengan mengangkat kasus pada Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat (KPP PMA Empat).

III.1 Dasar Hukum Restitusi Pajak Pertambahan Nilai

Perubahan signifikan dilakukan terhadap pengaturan restitusi PPN dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM). Perubahan yang mendasar adalah rumusan dalam Pasal 9 ayat (4) dikembalikan pada rumusan semula sebelum 1 Januari 1995 yaitu sebelum Undang-Undang Nomor 8 tahun 1983 diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1994. Berikut adalah bunyi Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 :

”Apabila dalam suatu Masa Pajak, Pajak Masukan lebih besar daripada Pajak Keluaran, maka selisihnya merupakan kelebihan pajak yang dapat dikompensasikan dengan pajak terutang dalam Masa Pajak berikutnya, atau dapat dikembalikan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jika ada kelebihan pembayaran pajak, maka dapat dipilih dua kemungkinan oleh Wajib Pajak, yaitu dikompensasikan dengan utang pajak masa berikutnya atau diminta pengembalian (direstitusi).

Pada saat Undang-Undang PPN diubah tahun 1994 dilakukan perubahan yaitu kelebihan pembayaran PPN dalam masa pajak tidak dapat direstitusi tetapi hanya dapat dikompensasikan dengan utang pajak masa berikutnya. Sedangkan bunyi Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang PPN Nomor 11 Tahun 1994 adalah sebagai berikut:

”Apabila dalam suatu Masa Pajak, Pajak Masukan yang dapat dikreditkan lebih besar daripada Pajak Keluaran, maka selisihnya merupakan kelebihan pajak yang dapat dikompensasikan pada Masa Pajak berikutnya”

Tahun 2000, Undang-Undang PPN diubah lagi dengan Undang-Undang No. 18 tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah. Untuk Pasal 9 Ayat (4) berubah menjadi:

”Apabila dalam suatu Masa Pajak, Pajak Masukan yang dapat dikreditkan lebih besar daripada Pajak Keluaran, maka selisihnya merupakan kelebihan pajak yang dapat dimintakan kembali atau dikompensasikan ke Masa Pajak berikutnya”

Perubahan ini mengembalikan keadaan pada masa sebelum 1 Januari 1995, yaitu kelebihan pembayaran pajak dapat dimintakan kembali. Untuk WP, hal ini tentu lebih menguntungkan dalam hal kelancaran *cash flow* karena tidak terlalu tertahan pada kas negara. Ketentuan ini juga memungkinkan Pengusaha Kena Pajak (PKP) untuk mengkreditkan Pajak Masukan dengan Pajak Keluaran dalam Masa Pajak yang tidak sama, yang disebabkan antara lain karena Faktur Pajak terlambat diterima. Pengkreditan Pajak Masukan dalam Masa Pajak yang tidak sama tersebut hanya diperkenankan dilakukan pada Masa Pajak berikutnya paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya Masa Pajak yang bersangkutan. Dalam hal jangka waktu tersebut telah dilampaui, pengkreditan Pajak Masukan tersebut dapat dilakukan melalui pembetulan Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai (SPT Masa PPN) yang bersangkutan.

Kedua cara pengkreditan tersebut hanya dapat dilakukan apabila Pajak Masukan yang bersangkutan belum dibebankan sebagai biaya atau tidak ditambahkan (dikapitalisasikan) kepada harga perolehan Barang Kena Pajak (BKP) atau Jasa Kena Pajak (JKP) yang bersangkutan, dan terhadap Pengusaha Kena Pajak belum dilakukan pemeriksaan.

Sesuai Pasal 9 ayat (13) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 (selanjutnya disebut Undang-Undang PPN 2000), sebagai peraturan pelaksana penghitungan dan tata cara pengembalian PPN diterbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ/2001 Tanggal 19 Februari 2001 yang mencabut Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-519/PJ/2000 dan KEP-523/PJ/2000 yang mencabut Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-28/PJ/1996 Tanggal 17 April 1996. Pedoman mengenai prosedur dan tata cara penanganan restitusi PPN terakhir diubah dengan dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ/2006 Tanggal 15 Agustus 2006 Tentang Jangka Waktu Penyelesaian dan Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM).

Perubahan atau perbedaan antara Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160/PJ/2001 Tanggal 19 Februari 2001 (selanjutnya disebut KEP-160) dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ/2006 Tanggal 15 Agustus 2006 (selanjutnya disebut PER-122) adalah :

- a. Menurut KEP-160, saat diterimanya permohonan restitusi adalah saat diterimanya permohonan secara lengkap oleh Kantor Pelayanan Pajak (KPP), sedangkan PER-122 mengatur saat diterimanya permohonan restitusi adalah saat diterimanya permohonan pengembalian yang disampaikan oleh PKP melalui SPT Masa PPN dengan cara mengisi kolom "Dikembalikan (restitusi)" atau dengan mengajukan surat permohonan tersendiri apabila kolom "Dikembalikan (restitusi)" dalam SPT Masa PPN tidak mencantumkan tanda permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak.
- b. Dalam PER-122, jangka waktu penerbitan Surat Ketetapan Pajak (SKP) sebagai hasil akhir pemeriksaan telah ditetapkan berdasarkan analisis

risiko Wajib Pajak dari pemeriksaan sebelumnya, sedangkan dalam KEP-160 jangka waktu penerbitan SKP ditentukan paling lambat 12 (dua belas) bulan sejak PKP memberikan dokumen pendukung SPT Masa PPN secara lengkap (batas waktu PKP untuk menyerahkan kelengkapan dokumen serta bagaimana kriteria kelengkapannya tidak dinyatakan secara jelas).

III.2 Sebab-Sebab Terjadinya Kelebihan Pembayaran Pajak

Pengertian kelebihan pembayaran pajak seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka (3) PER-122 adalah:

- a. Kelebihan Pajak Masukan terhadap Pajak Keluaran dalam suatu Masa Pajak tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000; atau
- b. Kelebihan Pajak Masukan dalam suatu Masa Pajak tertentu sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang telah dibayar atas perolehan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah yang diekspor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000, dalam hal ekspor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah.

Kelebihan pembayaran pajak dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain :

1. Jumlah Pajak Masukan lebih besar daripada jumlah Pajak Keluaran dalam suatu Masa Pajak yang disebabkan oleh :

- a. Pembelian Barang Kena Pajak (BKP) atau perolehan Jasa Kena Pajak (JKP) yang dilakukan sebelum usaha dimulai atau pada awal usaha dimulai.

Bagi pengusaha Orang Pribadi, tidak tertutup kemungkinan melakukan pembelian BKP modal seperti mesin, gedung dan pembelian bahan baku atau bahan pembantu atau perolehan JKP sebelum usaha dimulai. Bagi perusahaan yang berbentuk Badan, kegiatan tersebut dilakukan pada awal usaha dimulai. Apabila pada saat itu pengusaha telah dikukuhkan sebagai PKP maka PPN yang dibayarkan merupakan Pajak Masukan yang dapat dikreditkan sementara Pajak Keluaran belum dipungut karena belum melakukan penyerahan BKP dan/atau JKP. Seandainya sudah menyerahkan BKP atau JKP jumlahnya pun relatif masih kecil. Oleh karena itu bagi PKP yang sudah dikukuhkan sebelum atau pada saat usaha dimulai, jumlah Pajak Masukan selalu lebih besar daripada jumlah Pajak keluaran.

- b. Pengusaha Kena Pajak melakukan kegiatan ekspor Barang Kena Pajak.

Atas ekspor Barang Kena Pajak dikenakan PPN dengan tarif 0%, sehingga dapat dipastikan bahwa jumlah Pajak Keluaran selalu lebih kecil daripada jumlah Pajak Masukan sehubungan dengan perolehan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak yang berhubungan langsung dengan kegiatan ekspor tersebut.

- c. Penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak kepada Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.

Penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak kepada Pemungut PPN hampir selalu mengakibatkan lebih bayar karena Pengusaha Kena Pajak yang bersangkutan belum sempat mengkreditkan Pajak Masukan yang telah dibayar dalam Masa Pajak yang sama, PPN terutang telah dipungut dan disetorkan ke kas negara oleh Pemungut PPN.

- d. Pengusaha Kena Pajak menyerahkan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak sehubungan dengan proyek milik pemerintah yang

dananya berasal dari bantuan luar negeri baik berupa hibah maupun pinjaman.

Kelebihan Pajak Masukan ini adalah konsekuensi pemberian fasilitas PPN dan PPnBM yang terutang tidak dipungut atas penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak dan atau impor Barang Kena Pajak dalam rangka proyek milik pemerintah yang dibiayai dengan dana yang berasal dari luar negeri.

- e. Pengusaha Kena Pajak menyerahkan Barang Kena Pajak untuk diolah lebih lanjut kepada Entrepot Produksi untuk Tujuan Ekspor (EPTE) sehingga mendapat fasilitas PPN yang terutang tidak dipungut. Dalam hal demikian Pajak Keluaran selalu lebih kecil daripada jumlah Pajak Masukan dan menyebabkan kelebihan pembayaran pajak.
 - f. Penyerahan bahan baku atau bahan pembantu dan/atau Jasa Kena Pajak kepada perusahaan eksportir tertentu (PET).
2. Kemungkinan terjadi kelebihan pembayaran pajak bukan disebabkan Pajak Masukan lebih besar daripada Pajak Keluaran, melainkan semata-mata disebabkan oleh kekeliruan pemungutan pajak yang dilakukan oleh Pengusaha Kena Pajak. Peristiwa ini dinamakan kelebihan pembayaran pajak karena terjadi kesalahan pemungutan atau pembayaran pajak yang seharusnya tidak terutang. Berdasarkan Pasal 7 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 143 Tahun 2000, dalam kasus seperti ini yang berhak mengajukan permintaan pengembalian adalah importir, pembeli/penerima jasa atau pihak yang memanfaatkan barang tidak berwujud atau jasa dari luar daerah pabean sepanjang Pajak Masukan tersebut belum dibebankan sebagai biaya, atau belum dikreditkan apabila pembeli/penerima jasa adalah Pengusaha Kena Pajak.

III.3 Pajak Masukan Yang Dapat Diminta Kembali

Pada prinsipnya setiap Pajak Masukan yang lebih besar dari Pajak Keluaran dapat diminta kembali atau direstitusi, namun karena alasan tertentu ada beberapa jenis Pajak Masukan yang yang tidak dapat diminta kembali. Berikut ini adalah jenis Pajak Masukan yang dapat diminta kembali oleh Pengusaha Kena Pajak, yaitu:

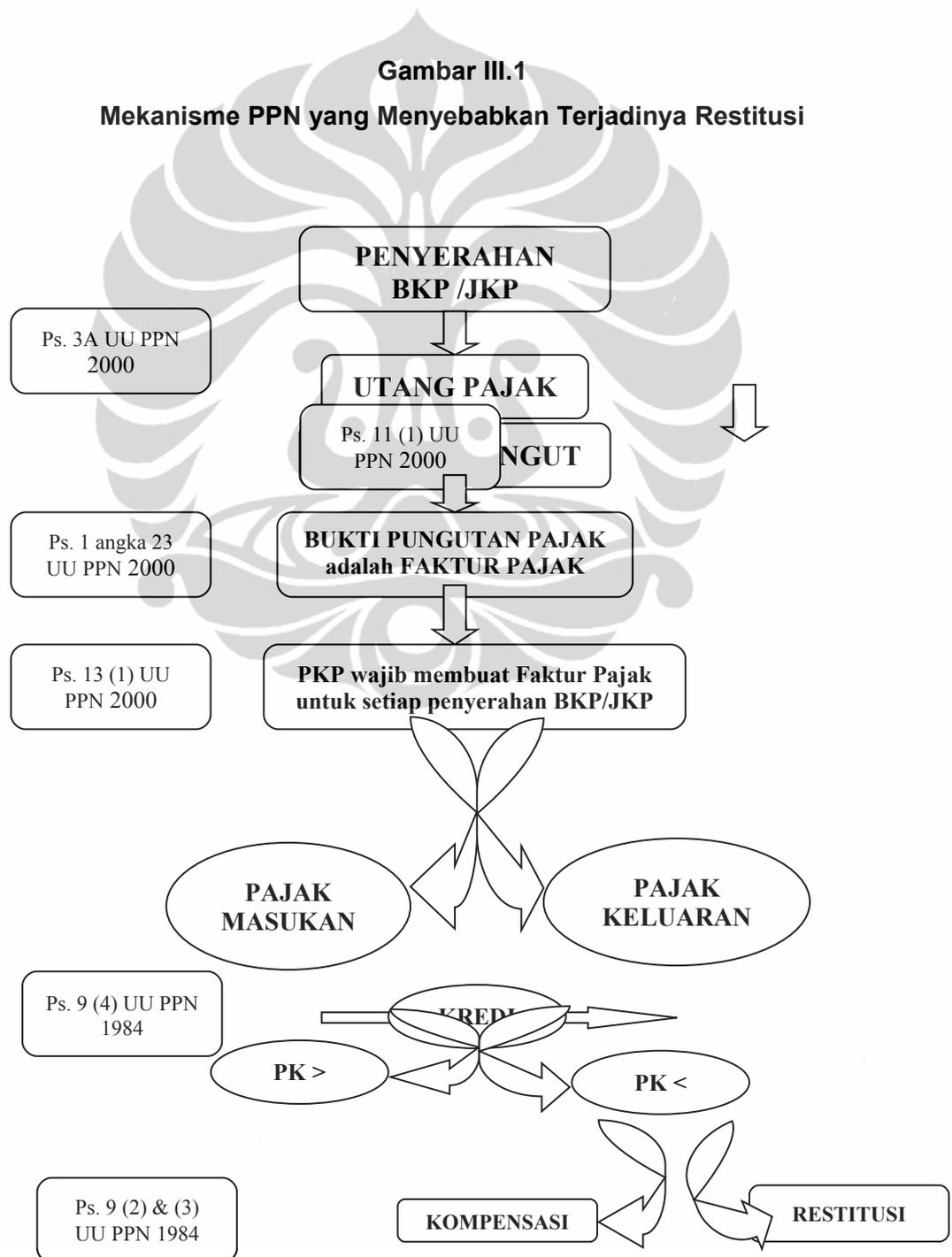
- a. Pajak Masukan yang berasal dari perolehan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak dari Barang Kena Pajak yang diekspor;
- b. Pajak Masukan yang berasal dari perolehan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak dari Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang diserahkan kepada Pemungut PPN;
- c. Seluruh Pajak Masukan untuk perolehan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang berhubungan langsung dengan kegiatan usaha yang menghasilkan penyerahan kena pajak;
- d. Dalam hal ekspor BKP yang tergolong mewah, selain kelebihan Pajak Masukan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, juga dapat diminta kembali PPnBM atas perolehan BKP yang tergolong mewah yang diekspor sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang PPN 2000.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang PPN dapat dibuat serangkaian pemahaman tentang mekanisme restitusi yang dimulai dari adanya suatu kegiatan penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak yang terutang PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3A ayat (1) dan Pasal 11 Undang-Undang PPN 2000. Sebagai bukti telah dilakukan pemungutan PPN, PKP Penjual berkewajiban menerbitkan Faktur Pajak sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang PPN 2000. Faktur Pajak ini juga menjadi dasar bagi PKP Pembeli untuk mengkreditkan pajak yang telah dibayar dengan pajak yang nanti akan dipungut oleh PKP dari transaksi penjualan/penyerahan BKP dan/atau JKP kepada pihak selanjutnya. Dari penghitungan pajak yang terutang pada saat pembelian/perolehan (Pajak Masukan) dan pajak yang dipungut pada saat penjualan/penyerahan (Pajak Keluaran), dapat menghasilkan tiga kemungkinan yaitu:

- a. Pajak Masukan lebih besar dari Pajak Keluaran; atau
- b. Pajak Masukan lebih kecil dari Pajak Keluaran; atau

c. Pajak Masukan sama dengan Pajak Keluaran.

Jika Pajak Masukan lebih besar dari Pajak Keluaran maka kelebihan pembayaran pajak tersebut dapat diminta kembali (direstitusi) atau PKP dapat memilih untuk mengkompensasikan kelebihan tersebut dengan masa pajak berikutnya. Mekanisme PPN yang menyebabkan terjadinya restitusi dapat digambarkan dalam bagan berikut:



III.4 Permintaan Pengembalian (Restitusi)

Pasal 1 butir (4) Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ/2006 Tanggal 15 Agustus 2006 menyebutkan bahwa permohonan pengembalian adalah permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang disampaikan oleh Pengusaha Kena Pajak melalui:

1. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai yang mencantumkan tanda permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dengan cara mengisi kolom "Dikembalikan (restitusi)"; atau
2. Surat permohonan tersendiri, apabila kolom "Dikembalikan (restitusi)" dalam Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai tidak diisi atau tidak mencantumkan tanda permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak.

Berkaitan dengan permintaan pengembalian atau restitusi ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu saat pengajuan permintaan pengembalian kelebihan pembayaran pajak adalah pada setiap akhir Masa Pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang PPN 2000. Adapun cara mengajukan permintaan pengembalian pembayaran pajak sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 PER-122 adalah:

1. Permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak disampaikan oleh PKP dengan cara mengisi kolom yang tersedia dalam SPT Masa PPN atau dengan surat tersendiri, disampaikan kepada KPP ditempat PKP dikukuhkan.
2. Permohonan tersebut dilampiri dengan dokumen yang menyatakan adanya kelebihan pembayaran pajak, yaitu:
 - a. Dalam hal penyerahan/perolehan/penerimaan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak serta pemanfaatan Jasa Kena Pajak dan atau Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari Luar Daerah Pabean di Dalam Daerah Pabean, yaitu Faktur Pajak Keluaran dan Faktur Pajak Masukan yang berkaitan dengan kelebihan pembayaran pajak yang

dimintakan pengembalian, termasuk dokumen-dokumen pendukung yaitu:

- 1). Faktur penjualan/faktur pembelian, apabila Faktur Pajak dibuat berbeda dengan faktur penjualan/faktur pembelian;
 - 2). Bukti pengiriman/penerimaan barang; dan
 - 3). Bukti penerimaan/pembayaran uang atas pembelian/penjualan barang/jasa.
- b. Dalam hal impor BKP, dilampirkan:
- 1). Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dan Surat Setoran Pajak (SSP) atau bukti pungutan pajak oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan PIB tersebut;
 - 2). Laporan Pemeriksaan Surveyor (LPS), sepanjang wajib LPS; dan
 - 3). Surat kuasa kepada atau dokumen lain dari Perusahaan Pengurusan Jasa Kepabeanan (PPJK) untuk pengurusan barang impor, dalam hal pengurusan dikuasakan kepada PPJK
- c. Dalam hal ekspor BKP, dilampirkan:
- 1). Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB) yang telah diberikan persetujuan ekspor oleh pejabat DJBC yang berwenang dan dilampiri dengan faktur penjualan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan PEB tersebut;
 - 2). Instruksi pengangkutan (melalui darat, udara atau laut), Ocean Bill of Loading (B/L) atau Master B/L atau Airway bill (dalam hal Ocean B/L atau Master B/L tidak ada, maka B/L harus dilampiri dengan fotokopi Ocean B/L atau Master B/L yang telah dilegalisasi oleh pihak yang menerbitkannya), dan packing list;
 - 3). Fotokopi wesel ekspor atau bukti penerimaan uang lainnya dari bank, yang telah dilegalisasi oleh bank yang bersangkutan atau fotokopi Letter of Credit (L/C) yang telah dilegalisasi oleh bank koresponden, dalam hal ekspor menggunakan L/C;
 - 4). Asli atau fotokopi yang telah dilegalisasi polis asuransi Barang Kena Pajak yang diekspor, dalam hal Barang Kena Pajak yang diekspor diasuransikan; dan

- 5). Sertifikasi dari instansi tertentu seperti Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, atau badan lain seperti kedutaan besar negara tujuan, sepanjang diwajibkan adanya sertifikasi
- d. Dalam hal penyerahan BKP dan atau JKP kepada Pemungut PPN, dilampirkan:
 - 1). Kontrak atau Surat Perintah Kerja
 - 2). Surat Setoran Pajak (SSP)
- e. Dalam hal permohonan pengembalian yang diajukan meliputi kelebihan pembayaran akibat kompensasi Masa Pajak sebelumnya, maka yang dilampirkan meliputi seluruh dokumen yang berkenaan dengan kelebihan pembayaran PPN Masa Pajak yang bersangkutan.
- f. Dalam hal permohonan diajukan oleh PKP kriteria tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17C Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 (selanjutnya disebut Undang-Undang KUP 2000), lampiran dimaksud pada butir a sampai dengan d tidak wajib disampaikan, kecuali apabila permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak meliputi kelebihan pembayaran akibat kompensasi Masa Pajak sebelum PKP ditetapkan sebagai PKP kriteria tertentu.
- g. Permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak ditentukan satu permohonan untuk satu Masa Pajak.

III.5 Jangka Waktu Penyelesaian Restitusi Pajak Pertambahan Nilai

Berdasarkan Pasal 17B Undang-Undang KUP 2000 disebutkan bahwa setelah melakukan pemeriksaan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak selain yang diajukan oleh Wajib Pajak dengan kriteria tertentu, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) harus menerbitkan surat ketetapan paling lambat 12 (dua belas) bulan sejak surat permohonan diterima (dalam

keadaan lengkap), kecuali untuk kegiatan tertentu ditetapkan lain dengan keputusan Direktur Jenderal Pajak.

Yang dimaksud dengan "kegiatan tertentu" menurut memori penjelasan Pasal 17B ayat (1) Undang-Undang KUP 2000 *juncto* Pasal 1 ayat (5) PER-122 adalah ekspor BKP dan/atau penyerahan BKP dan/atau penyerahan JKP kepada Pemungut PPN. Sementara yang dimaksud dengan "kriteria tertentu" dalam memori penjelasan Pasal 17C ayat (2) Undang-Undang KUP 2000 antara lain :

1. Kepatuhan Wajib Pajak yang meliputi penyampaian Surat Pemberitahuan, tidak mempunyai tunggakan pajak;
2. Laporan keuangan diaudit oleh Akuntan Publik dengan pendapat wajar tanpa pengecualian;
3. Penghitungan jumlah peredaran usaha dan pajaknya mudah diketahui karena berkaitan dengan aturan Pemerintah lainnya, seperti peredaran usaha dan Pajak Pertambahan Nilai atas produsen rokok diketahui dari pelaksanaan cukai.

Sebagai peraturan pelaksana dibidang PPN, dalam Pasal 5 PER-122 disebutkan Direktur Jenderal Pajak setelah melakukan pemeriksaan harus menerbitkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) paling lambat :

- a. 2 (dua) bulan sejak saat diterimanya permohonan secara lengkap, dalam hal permohonan pengembalian diajukan oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 PER-122) yang memiliki risiko rendah.
- b. 4 (empat) bulan sejak saat diterimanya permohonan secara lengkap, dalam hal permohonan pengembalian diajukan oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu selain Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. 12 (dua belas) bulan sejak saat diterimanya permohonan secara lengkap, dalam hal permohonan pengembalian diajukan oleh:
 - 1) Pengusaha Kena Pajak selain Pengusaha Kena Pajak dengan kriteria tertentu dan Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b; atau

- 2) Pengusaha Kena Pajak, termasuk Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a yang semula memiliki risiko rendah yang berdasarkan hasil pemeriksaan Masa Pajak sebelumnya ternyata diketahui memiliki risiko tinggi, dilakukan pemeriksaan lengkap baik satu, beberapa, maupun seluruh jenis pajak.

Pasal 9 PER-122 menyebutkan apabila jangka waktu tersebut di atas terlampaui, Direktur Jenderal Pajak tidak menerbitkan surat ketetapan pajak atau surat keputusan, maka permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang diajukan dianggap dikabulkan dan Surat Ketetapan Pajak Lebih Bayar (SKPLB) harus diterbitkan dalam waktu paling lambat 1 (satu) bulan setelah jangka waktu tersebut berakhir. Khusus bagi PKP kriteria tertentu, ditetapkan sebagai berikut:

1. Direktur Jenderal Pajak dapat melakukan pemeriksaan setelah melakukan pengembalian pendahuluan kelebihan pajak dengan menerbitkan SKP.
2. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan tersebut, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB), jumlah kekurangan pajak ditambah dengan sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah kekurangan pembayaran pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17C ayat (5) Undang-Undang KUP 2000.

Jangka waktu penyelesaian permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang diajukan oleh PKP kriteria tertentu tidak diatur dengan tegas dalam PER-122/PJ/2006 tersebut, sehingga seharusnya berlaku jangka waktu yang diatur dalam Pasal 17C ayat (1) Undang-Undang KUP 2000 yaitu Surat Keputusan Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pajak (SKPPKP) diterbitkan paling lambat:

1. 3 (tiga) bulan sejak permohonan diterima dengan lengkap untuk Pajak Penghasilan;
2. 1 (satu) bulan sejak permohonan diterima dengan lengkap untuk Pajak Pertambahan Nilai;

III.6 Standar Pemeriksaan

Pada umumnya, tiap profesi mempunyai pedoman tertulis sebagai dasar bertindak atau aturan main bagi para anggotanya dalam menjalankan profesinya. Pedoman tertulis tersebut biasanya berkaitan dengan jasa/pelayanan yang diberikan serta pengendalian kualitas profesi. Penyusunan pedoman dilakukan oleh badan berwenang dalam organisasi profesi yang kemudian dipublikasikan untuk kepentingan anggota atau pihak lain yang berkepentingan.

Dalam profesi akuntansi, auditor mempunyai tanggung jawab untuk mematuhi pedoman tertulis yang berlaku yaitu kode etik, standar akuntansi dan standar *auditing*. Definisi standar *auditing* secara luas yang dikemukakan Arens dan Loebbecke (1997:7) adalah *General Guidelines to aid auditors in Fulfilling there professionalities in the audit of historical financial statement*. Dari pendapat tersebut nampak bahwa standar pemeriksaan adalah ukuran mutu pelaksanaan pemeriksaan dan menjadi pedoman pemeriksa dalam menjalankan tanggung jawab profesinya. Standar *auditing* merupakan hasil pemikiran dan kesepakatan profesi yang ditetapkan oleh badan berwenang dalam profesi tersebut. Dalam prakteknya ada 10 standar *auditing* yang diterima umum sebagaimana telah ditetapkan dan disahkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia, yaitu:

Standar Umum

1. Audit harus dilaksanakan oleh seseorang atau lebih yang memiliki keahlian dan pelatihan teknis cukup sebagai *auditor*.
2. Dalam semua hal yang berhubungan dengan penugasan, independensi dalam sikap mental harus dipertahankan oleh auditor
3. Dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporannya, auditor wajib menggunakan kemahiran profesionalnya dengan cermat dan seksama.

Standar Pekerjaan Lapangan

1. Pekerjaan harus direncanakan dengan sebaik-baiknya dan jika digunakan asisten harus disupervisi dengan semestinya.

2. Pemahaman yang memadai atas struktur pengendalian intern harus diperoleh untuk merencanakan audit dan menentukan sifat, saat, dan lingkup pengujian yang akan dilakukan.
3. Bukti audit kompeten yang cukup harus diperoleh melalui inspeksi, pengamatan, pengajuan pertanyaan, dan konfirmasi sebagai dasar yang memadai untuk menyatakan pendapat atas laporan keuangan auditan.

Standar Pelaporan

1. Laporan audit harus menyatakan apakah laporan keuangan telah disusun sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum.
2. Laporan audit harus menunjukkan keadaan yang di dalamnya prinsip akuntansi tidak secara konsisten diterapkan dalam penyusunan laporan keuangan periode berjalan dalam hubungannya dengan prinsip akuntansi yang diterapkan dalam periode sebelumnya.
3. Pengungkapan informative dalam laporan keuangan harus dipandang memadai, kecuali dinyatakan lain dalam laporan audit
4. Laporan audit harus memuat suatu pernyataan pendapat mengenai laporan keuangan secara keseluruhan atau suatu asersi bahwa pernyataan demikian tidak dapat diberikan. Jika pendapat secara keseluruhan tidak dapat diberikan, maka alasannya harus dinyatakan. Dalam semua hal yang nama auditor dikaitkan dengan laporan keuangan, laporan audit harus memuat petunjuk yang jelas mengenai sifat pekerjaan auditor, jika ada, dan tingkat tanggung jawab yang dipikulnya.

Bagi anggota profesi, standar tersebut bersifat mengikat dan harus ditaati dalam setiap pelaksanaan audit. Sedangkan untuk masyarakat, standar audit memberikan keyakinan dan jaminan mutu mengenai berbagai karakteristik yang seharusnya mendasari semua audit independen. Oleh karena itu, diabaikannya standar dapat membuka peluang terjadinya risiko kehilangan nama baik auditor atau organisasi/lembaga audit di hadapan publik atau kemungkinan munculnya tuntutan hukum. Dalam kaitannya dengan pemeriksaan pajak, para pemeriksa harus tunduk pada ketentuan perpajakan yang secara khusus mengatur hal tersebut.

III.7 Pemeriksaan Pajak dalam Rangka Restitusi Pajak Pertambahan Nilai

Tata cara pemeriksaan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bidang pemeriksaan. Secara umum tata cara dan prosedur pemeriksaan pajak diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor KMK-545/KMK.04/2000 Tanggal 22 Desember 2000 tentang Tata Cara Pemeriksaan Pajak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.03/2007, sementara untuk pemeriksaan atas restitusi PPN Direktorat Jenderal Pajak telah menerbitkan beberapa peraturan pelaksana yang tingkatannya lebih rendah dari keputusan Menteri Keuangan tersebut di atas. Dalam kebijakan pemeriksaan PPN dan/atau PPnBM, pemeriksaan atas permohonan restitusi pada umumnya dilakukan melalui Pemeriksaan Sederhana Lapangan (PSL). Namun demikian, dalam hal tertentu dapat dilakukan melalui Pemeriksaan Sederhana Kantor (PSK), atau Pemeriksaan Lengkap (PL) baik untuk satu jenis pajak, beberapa jenis pajak, maupun meliputi semua jenis pajak (*all taxes*).

Pada saat pemeriksaan berlangsung, pemeriksa dapat meminta atau meminjam buku-buku, catatan-catatan, atau dokumen-dokumen lain yang berkenaan dengan permohonan restitusi sehingga dapat diyakinkan kebenaran pelaporan PKP atas transaksi yang menimbulkan kelebihan pembayaran pajak.

Sebagai contoh, apabila dalam melakukan pemeriksaan ditemukan adanya data ekspor atau impor yang tidak diyakini kebenarannya, maka:

1. Terhadap ekspor tersebut tidak dapat diterapkan pengenaan PPN dengan tarif 0% (nol persen);
1. Terhadap impor tersebut tidak dapat diakui pengkreditan Pajak Masukannya

Maksudnya tidak dapat diterapkan pengenaan PPN dengan tarif 0% (nol persen) bahwa terhadap ekspor yang dilaporkan oleh PKP dalam SPT Masa PPN Masa Pajak yang dimohonkan pengembaliannya diperlakukan :

- a. tidak dapat diakui sebagai ekspor karena tidak ada bukti atau dokumen yang dapat meyakinkan pemeriksa tentang kebenaran ekspor tersebut;
- b. apabila bukti atau dokumen yang ada atau diperoleh justru meyakinkan pemeriksa bahwa transaksi tersebut adalah penjualan dalam negeri atau lokal, maka atas transaksi tersebut diterapkan tarif 10% (sepuluh persen);
- c. apabila berdasarkan bukti atau dokumen yang ada, pemeriksa tidak dapat meyakini kebenaran ekspor sebagai ekspor maupun penyerahan dalam Daerah Pabean atau penjualan lokal, maka pemeriksa harus melakukan pemeriksaan yang lebih mendalam terhadap kebenaran Pajak Masukan.

Apabila berdasarkan pemeriksaan yang mendalam ternyata tidak terdapat data atau bukti apapun yang dapat meyakinkan kebenaran nilai Faktur Pajak Masukan yang telah dikreditkan PKP, baik secara formal maupun material, maka atas Pajak Masukan tersebut tidak dapat dikreditkan, atau pemeriksa dapat menindak lanjutinya dengan Pemeriksaan Bukti Permulaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bidang pemeriksaan.

Pemeriksa pajak juga harus meneliti SPT Masa PPN, apakah dalam Masa Pajak saat diajukannya restitusi terdapat penyerahan yang tidak dikenakan PPN (karena yang diserahkan bukan BKP/JKP), atau yang dibebaskan dari pengenaan PPN, atau penyerahan kepada PKP di Kawasan Berikat yang mendapat fasilitas PPN tidak dipungut sehingga dapat diketahui apakah PKP telah melaksanakan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan.

Apabila terdapat penyerahan kepada PKP di Kawasan Berikat, pemeriksa berkewajiban untuk meneliti kebenaran PKP sebagai Pengusaha Di Kawasan Berikat (PDKB). Apakah BKP yang dibelinya dapat diberikan fasilitas PPN tidak dipungut. Demikian juga terhadap permohonan pengembalian yang diajukan oleh PKP penerima fasilitas Kemudahan Impor untuk Tujuan Ekspor (KITE) agar pemeriksa meneliti apakah terdapat penyerahan BKP kepada pengusaha di Daerah Pabean Indonesia Lainnya (DPIL) mengingat PKP penerima fasilitas KITE sebenarnya harus mengekspor BKP hasil produksinya.

III.8 **Gambaran Umum Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat**

Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat (KPP PMA Empat), merupakan salah satu kantor percontohan untuk kantor pajak masa depan yang telah menerapkan Sistem Administrasi Perpajakan Modern (SAPM). KPP PMA Empat merupakan unit vertikal dari Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Khusus, yang terbentuk sejak tahun 2002 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 443/KMK.01/2001 Tanggal 23 Juli 2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak, Kantor Pelayanan Pajak, Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak, dan Kantor Penyuluhan dan Pengamatan Potensi Perpajakan.

Sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-515/PJ/2000 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-67/PJ/2004 tanggal 29 Maret 2004, Wajib Pajak yang terdaftar pada KPP PMA Empat adalah seluruh Wajib Pajak penanaman modal asing yang tidak masuk bursa dan melakukan kegiatan usaha di bidang industri tekstil, makanan dan minuman, dan kayu, kecuali yang selama ini telah terdaftar pada KPP tempat Wajib Pajak berkedudukan.

Sejak 1 September 2004 KPP PMA Empat mulai melaksanakan Sistem Administrasi Perpajakan Modern dengan menggunakan Sistem Informasi Direktorat Jenderal Pajak (SIDJP). Untuk memudahkan pelayanan dan pengawasan terhadap Wajib Pajak serta meningkatkan produktivitas aparat, KPP PMA Empat didukung sepenuhnya oleh sistem administrasi yang berbasis komputer. Aspek-aspek *good governance* juga diterapkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan serta kepastian dan kesetaraan hukum kepada Wajib Pajak.

KPP PMA Empat menyediakan berbagai fasilitas pelayanan untuk memudahkan Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan kewajibannya. Untuk pelaporan dan penyampaian surat-surat disediakan tempat pelayanan terpadu

yang dilengkapi dengan *help desk*. Disamping itu ditunjuk *Accounts Representatif (AR)* yang menangani komunikasi antara KPP dengan Wajib Pajak dan pembinaan Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya. Untuk lebih meningkatkan pelayanan pemenuhan kewajiban perpajakan, diterapkan teknologi informasi terkini, seperti *on line payment* untuk pembayaran pajak dan *e-SPT* atau *e-filling* untuk pelaporan pajak.

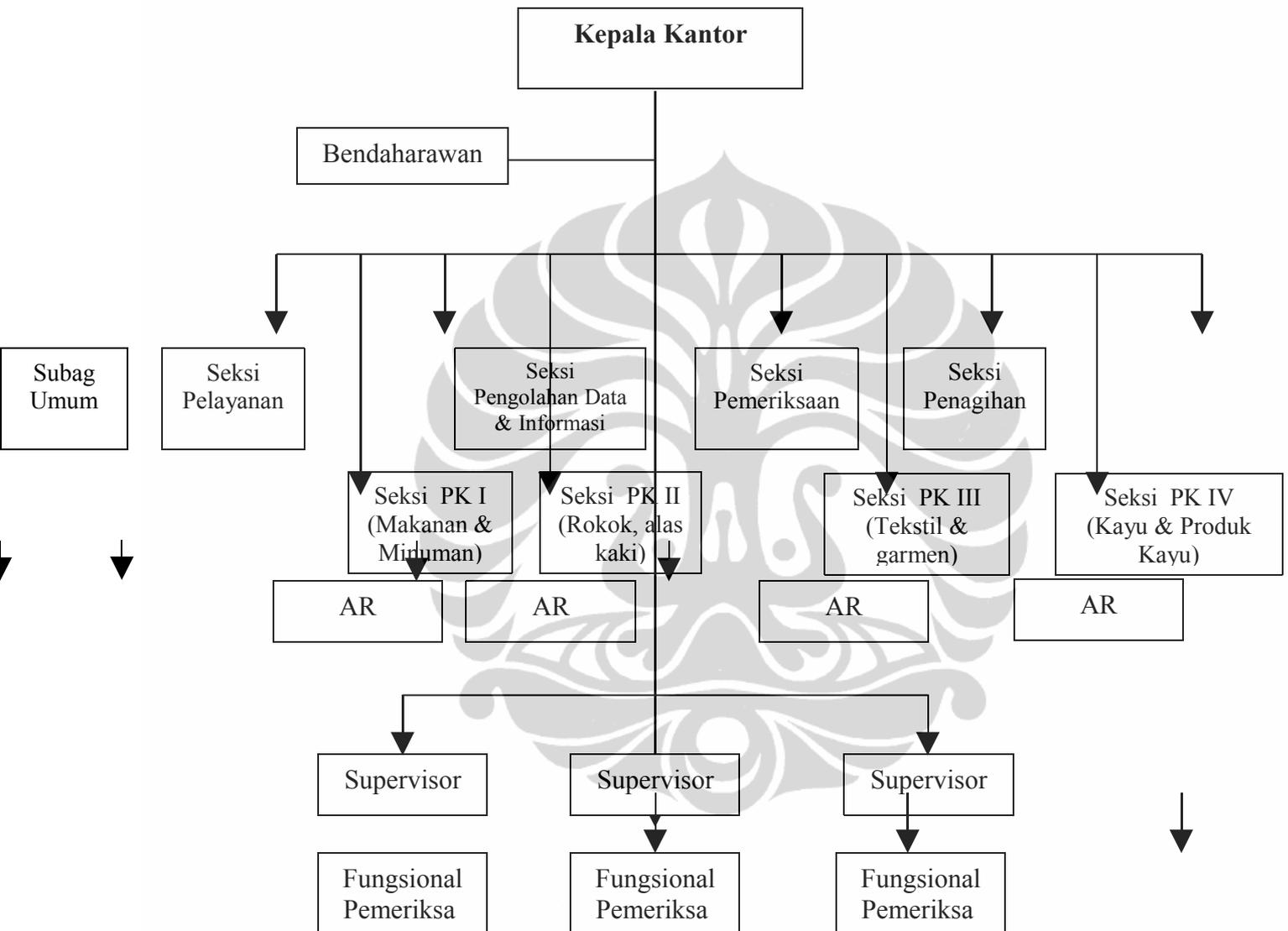
Pengawasan dan pembinaan terhadap kepatuhan Wajib Pajak dilaksanakan secara berkesinambungan melalui berbagai subsistem yang bertingkat antara lain pengawasan oleh AR melalui rekening Wajib Pajak (*Taxpayers Accounting System*) dan *profile* Wajib Pajak, pemeriksaan oleh pejabat fungsional pemeriksa pajak di KPP dan penyidikan oleh pejabat fungsional penyidik pajak di kantor wilayah secara terintegrasi.

Wajib Pajak yang terdaftar di KPP PMA Empat adalah Wajib Pajak yang bergerak di bidang industri tekstil, makanan dan minuman, dan kayu. Sampai dengan Desember 2004 terdaftar sebanyak 1.385 Wajib Pajak dan PKP terdaftar sebanyak 1.310 Wajib Pajak. Sedangkan Wajib Pajak yang melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT Tahunan) sebanyak 906 Wajib Pajak. Sehingga prosentase kepatuhan Wajib Pajak mencapai 69,53% (Sumber : Profil KPP PMA Empat, tahun 2004)

Pegawai yang ditempatkan di KPP PMA Empat telah memenuhi kualitas tertentu. Beberapa pengujian dilakukan untuk menjamin bahwa yang terpilih adalah yang memiliki integritas, berkualitas, dan mampu mengemban tugas dan misi DJP. Melalui serangkaian seleksi yang ketat tersebut diharapkan KPP PMA Empat memiliki sumber daya manusia unggul yang mampu melakukan tugas-tugas berat yang diembannya dalam menjalankan fungsi pelayanan sekaligus pengawasan.

Selanjutnya akan disampaikan gambaran umum tentang struktur organisasi KPP PMA Empat, sebagai berikut :

Gambar III.2.
Struktur Organisasi KPP PMA Empat



Sumber : Profil KPP PMA Empat, tahun 2004

Dari Gambar tersebut diatas, dapat dijelaskan fungsi masing-masing bagian sebagai berikut:

- Sub Bagian Umum:
Melakukan urusan kepegawaian, keuangan, tata usaha dan rumah tangga

- Seksi Pengolahan Data dan Informasi:
Melakukan pengumpulan, pencarian, pengolahan data, pengamatan potensi perpajakan, menyajikan informasi perpajakan, perekaman dokumen perpajakan, pemantauan aplikasi *e-SPT* dan *e-Filling*, pemeliharaan dan pengawasan data, pemeliharaan *Relational Database Management System (RDBMS)*, pengelolaan akses dan keamanan sistem komputer, pelayanan dukungan teknis komputer serta melakukan penyiapan, pencetakan dan pengiriman laporan kinerja.
- Seksi Pelayanan:
Melakukan pelayanan Wajib Pajak, penyuluhan ketentuan formal perpajakan, penerimaan Surat Pemberitahuan (SPT) dan surat-surat permohonan, perekaman dokumen perpajakan, kearsipan berkas Wajib Pajak serta melakukan kerjasama perpajakan.
- Seksi Pengawasan dan Konsultasi:
Melakukan pengawasan kepatuhan Wajib Pajak, pemantauan proses administrasi perpajakan (*workflow*), bimbingan/himbauan kepada Wajib Pajak dan konsultasi teknis perpajakan bagi Wajib Pajak, melakukan penerbitan, pembetulan, dan penyampaian produk hukum, serta melakukan rekonsiliasi data Wajib Pajak.
- Seksi Pemeriksaan:
Menyusun rencana pemeriksaan, penerimaan, dan perekaman serta penyaluran data/alat keterangan, pengawasan pelaksanaan jadwal pemeriksaan, penerbitan, dan penyaluran surat perintah pemeriksaan pajak, pengusulan lembar penugasan pemeriksaan serta urusan administrasi pemeriksaan perpajakan lainnya.
- Seksi Penagihan:
Melakukan urusan penatausahaan piutang pajak, penundaan dan angsuran tunggakan pajak, penerbitan dan penyampaian surat tegoran, surat paksa, dan surat perintah melakukan penyitaan, pembuatan usulan pelelangan dan usulan penghapusan piutang pajak, serta penyimpanan dokumen-dokumen penagihan.
- Kelompok Fungsional Pemeriksa:

Melakukan pemeriksaan pajak, yang meliputi pemeriksaan lengkap, pemeriksaan sederhana dan pemeriksaan dalam rangka penagihan (*delinquency audit*).

Struktur organisasi seperti di atas memiliki beberapa keunggulan, diantaranya adalah:

1. Seksi-seksi dalam struktur organisasi KPP PMA Empat dipisahkan berdasarkan fungsi-fungsi yang diperlukan untuk melayani Wajib Pajak yaitu: pelayanan, pembinaan, pengawasan, dan pemeriksaan. Fungsi pelayanan dan pengawasan berada pada seksi pengawasan dan konsultasi, sedangkan pemeriksaan berada pada kelompok fungsional pemeriksa pajak.
2. Fungsi pelayanan dan pengawasan terhadap Wajib Pajak lebih efektif karena dilakukan melalui staf khusus yaitu *Account Representative (AR)*. Setiap Wajib Pajak memiliki AR.
3. Proses pelaksanaan pekerjaan baik untuk pelayanan, pengawasan, maupun pemeriksaan menjadi lebih efisien dan mengurangi birokrasi sehingga *cost of compliance* relative lebih rendah. Dengan adanya AR maka penanganan atas berbagai aspek perpajakan akan menjadi lebih cepat dan dapat dimonitor.
4. Manajemen pemeriksaan lebih efisien dan efektif karena berada dalam satu kantor tempat administrasi pajak dilaksanakan dan sumber daya manusia dispesialisasikan pada sektor tertentu. Karena fungsi pemeriksaan dan fungsi lainnya berada dalam satu unit maka koordinasi fungsi tersebut lebih baik, dan karena fungsi pemeriksaan difokuskan kepada sektor-sektor usaha tertentu maka hasil pemeriksaan akan lebih efektif dengan perlakuan perpajakan yang seragam.
5. Dalam bidang teknologi informasi, sistem yang dimiliki juga mempunyai keunggulan yaitu dengan diterapkannya aplikasi *on-line payment* untuk pembayaran pajak dan aplikasi *electronic-SPT (e-SPT)* untuk pelaporan SPT secara elektronik, dengan fasilitas untuk merekam, memelihara data, impor/ekspor data, *generate* data, dan mencetak SPT. Aplikasi ini juga

memungkinkan penyampaian SPT oleh Wajib Pajak melalui media elektronik ke KPP baik secara langsung maupun melalui akses internet.

III.9 Gambaran Umum Analisis Risiko dalam Pemeriksaan Restitusi PPN

Dasar hukum yang mengatur tentang analisis risiko dalam proses penyelesaian restitusi PPN adalah Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-124/PJ/2006 Tanggal 22 Agustus 2006 tentang Pelaksanaan Analisis Risiko Dalam Rangka Pemeriksaan Atas Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai Lebih Bayar (selanjutnya disebut PER-124).

Dalam setiap pemeriksaan atas SPT Masa PPN Lebih Bayar, pemeriksa harus melakukan analisis risiko. Pasal 1 ayat (6) PER-124 menyebutkan analisis risiko adalah proses penilaian risiko ketidakbenaran SPT Masa PPN untuk menentukan Pengusaha Kena Pajak dalam kategori risiko rendah, menengah, atau tinggi. Hasil analisis risiko digunakan sebagai dasar penentuan ruang lingkup pemeriksaan berikutnya, atau ruang lingkup dan jangka waktu penyelesaian permohonan restitusi PPN dan/atau PPNBM pemeriksaan berikutnya.

III.9.1 Tingkat Risiko Pengusaha Kena Pajak

Gambaran umum mengenai tingkat risiko Pengusaha Kena Pajak dijelaskan dalam Lampiran (1) PER-124 sebagai berikut :

1. Untuk Pengusaha Kena Pajak yang melakukan kegiatan tertentu
 - a. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko rendah, yakni:
 - 1). Produsen;
 - 2). Perusahaan Terbuka;
 - 3). Perusahaan yang pemegang saham mayoritasnya adalah Pemerintah Pusat atau Daerah.

- b. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko menengah, yakni Pengusaha Kena Pajak selain sebagaimana dimaksud pada huruf a.
 - c. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko tinggi, yakni:
 - 1). Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a atau b yang memenuhi 5 (lima) kriteria risiko kualitatif; dan/atau
 - 2). Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a atau b yang memenuhi skor risiko tinggi berdasarkan analisis risiko kuantitatif.
2. Untuk Pengusaha Kena Pajak selain yang melakukan kegiatan tertentu
- a. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko rendah, yakni:
 - 1). Perusahaan Terbuka;
 - 2). Perusahaan yang pemegang saham mayoritasnya adalah Pemerintah Pusat atau Daerah;
 - 3). Pengusaha Kena Pajak yang terdaftar pada Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar (KPP LTO) yang diaudit oleh Akuntan Publik dengan pendapat wajar tanpa pengecualian.
 - b. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko menengah, yakni:
 - 1). Pengusaha Kena Pajak selain sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - 2). Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a yang memenuhi skor risiko menengah berdasarkan analisis risiko kuantitatif.
 - c. Pengusaha Kena Pajak yang berisiko tinggi, yakni:
 - 1). Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a atau b yang memenuhi 5 (lima) kriteria analisis risiko kualitatif; dan/atau
 - 2). Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada huruf a atau b yang memenuhi skor risiko tinggi berdasarkan analisis risiko kuantitatif.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa Wajib Pajak yang terdaftar pada KPP PMA Empat adalah seluruh Wajib Pajak penanaman modal asing yang tidak masuk bursa dan melakukan kegiatan usaha di bidang industri tekstil, makanan dan minuman, dan kayu, kecuali yang selama ini telah terdaftar pada

KPP tempat Wajib Pajak berkedudukan. Bidang industri tersebut sudah tentu melakukan kegiatan produksi, mengolah bahan baku menjadi barang jadi untuk dijual di dalam negeri atau diekspor. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemeriksa pajak di KPP PMA diperoleh keterangan bahwa hampir sebagian besar Wajib Pajak yang mengajukan restitusi PPN melakukan kegiatan ekspor atas BKP yang diproduksinya.

Oleh karena itu, berdasarkan tingkat risiko PKP sebagaimana diuraikan di atas, Wajib Pajak produsen yang terdaftar di KPP PMA Empat dan melakukan kegiatan ekspor seharusnya termasuk sebagai PKP berisiko rendah. Akan tetapi tingkat risiko rendah tidak serta merta diperoleh PKP Produsen yang melakukan kegiatan ekspor. Tingkat risiko PKP sebenarnya ditentukan oleh pemeriksa pajak pada tahap akhir pemeriksaan restitusi, yaitu pada saat pemeriksa melaksanakan prosedur menganalisis risiko dengan menentukan butir-butir risiko kualitatif dan risiko kuantitatif mana yang dipenuhi oleh PKP yang sedang diperiksanya. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan, PKP yang sedang diperiksa memenuhi 5 (lima) kriteria risiko kualitatif dan/atau memenuhi skor risiko tinggi berdasarkan analisis risiko kuantitatif, maka PKP produsen yang melakukan kegiatan ekspor dapat dikelompokkan sebagai PKP dengan tingkat risiko tinggi.

III.9.2 Analisis Risiko Kualitatif

Analisis risiko PKP yang digunakan DJP dalam proses penyelesaian restitusi PPN dikelompokkan menjadi dua, yaitu analisis risiko kualitatif dan analisis risiko kuantitatif. Berikut ini merupakan item risiko dalam pelaksanaan analisis risiko kualitatif sebagaimana tercantum dalam Lampiran (II) PER-124, sebagai berikut:

1. PKP sering pindah alamat atau sering mengajukan permohonan pindah alamat atau tempat kedudukan atau permohonan pindah lokasi tempat terdaftar (Kantor Pelayanan Pajak).
2. Alamat PKP tidak jelas atau tidak sesuai dengan pengukuhan atau sering pindah.

3. PKP yang alamatnya tidak ditemukan, begitu pula alamat pengurusnya.
4. Satu alamat PKP digunakan secara bersama-sama oleh lebih dari satu PKP.
5. Kegiatan PKP tidak ada atau tidak sesuai dengan pengukuhan.
6. PKP yang non efektif (NE) atau PKP yang melaporkan SPT Masa PPN Nihil, kemudian melaporkan atau melakukan pembetulan SPT Masa yang jumlah penyerahannya meningkat cepat dan signifikan.
7. PKP - PKP yang pengurus dan komisarisnya terdiri dari orang yang sama.
8. PKP - PKP yang Akta Pendirian badan hukumnya disahkan oleh Notaris yang sama dan pendiriannya pada waktu yang bersamaan atau berdekatan, demikian juga dengan Nomor Akta.
9. PKP yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan melakukan penyerahan Barang Kena Pajak yang sangat beragam sehingga tidak diketahui dengan pasti *core business Wajib Pajak* tersebut.
10. PKP yang tidak menyampaikan SPT Tahunan PPh Wajib Pajak Badan atau Wajib Pajak Orang Pribadi dan/atau PPh Pasal 21.
11. Elemen data SPT beserta lampirannya tidak dapat direkam karena Wajib Pajak tersebut tidak terdaftar sebagai PKP pada *Master File* Lokal.
12. Hasil konfirmasi PEB dan/atau PIB pada sistem informasi perpajakan (selanjutnya disebut Intranet DJP) menunjukkan tidak sesuai dengan nilai ekspor dan/atau impor yang dilaporkan pada SPT Masa PPN Lebih Bayar yang dimintakan restitusi.
13. Hasil konfirmasi Faktur Pajak di program PK-PM pada intranet DJP menunjukkan data bahwa PM tidak sama dengan PK lawan transaksi.
14. PKP melaporkan adanya Pajak Masukan dari PKP yang menerbitkan Faktur Pajak bermasalah sebagaimana tercantum pada Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-27/PJ.52/2002 dan perubahannya.
15. PKP yang melaporkan jumlah penyerahan yang tidak sebanding dengan jumlah modal atau jumlah harta perusahaan.
16. PKP yang melakukan rekayasa pembukuan.
17. PKP yang jumlah penyerahannya besar, namun Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21nya kecil.

18. PKP yang SPT Masa PPN-nya Lebih Bayar dan dikompensasikan terus-menerus, dan begitu dilakukan pemeriksaan tidak ditemukan adanya persediaan.
19. PKP tidak menyerahkan sebagian atau seluruhnya bukti-bukti atau dokumen yang diminta oleh pemeriksa pada saat pemeriksaan, dalam jangka waktu yang ditentukan.
20. PKP yang melaporkan ekspor fiktif atau penjualan lokal sebagai penjualan ekspor.
21. PKP yang melakukan penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) ke bukan Kawasan Berikat yang dilaporkan dengan menggunakan Formulir BC.4.0 (Pemberitahuan Pemasukan Barang Asal Daerah Pabean Ke Kawasan Berikat).
22. PKP yang mengkreditkan Pajak Masukan yang tidak ada atau tidak sesuai dengan dokumen pendukung perolehan barang dan atau pembayarannya.
23. PKP yang mengreditkan Pajak masukan yang masa pajaknya tidak sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (9) UU PPN dan dilakukan secara berulang-ulang.

Mencermati butir-butir yang tertuang dalam analisis risiko kualitatif, terlihat bahwa ada hal-hal tertentu yang harus diwaspadai pemeriksa sebagai suatu tindakan pelanggaran yang mungkin dilakukan PKP dalam mengajukan restitusi. Yang dimaksud sebagai tindakan pelanggaran meliputi tindakan pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana perpajakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang KUP 2000.

Menurut pendapat peneliti, terdapat beberapa butir analisis risiko kualitatif yang mungkin tidak dapat diidentifikasi dengan baik dan benar apabila hanya dilakukan pemeriksaan sederhana dalam restitusi PPN. Sebagai contoh, butir-butir yang menanyakan apakah PKP melakukan rekayasa pembukuan serta apakah PKP melakukan ekspor fiktif. Kriteria ini hanya dapat diidentifikasi dengan baik dan benar jika terhadap PKP tersebut dilakukan pemeriksaan bukti permulaan atau dilakukan penyidikan pajak yang sudah tentu memakan waktu lebih lama dari pemeriksaan atas restitusi PPN.

Selain itu untuk dapat mengetahui terpenuhi atau tidaknya kriteria-kriteria analisis risiko kualitatif sangat tergantung pada kualitas pemeriksaan serta kedalaman pengujian yang dilakukan. Pemeriksa yang bertugas menangani pemeriksaan atas satu PKP yang mengajukan restitusi untuk satu masa pajak mungkin saja melakukan pengujian lebih dalam dibandingkan dengan pemeriksa yang menangani pemeriksaan atas beberapa PKP yang mengajukan restitusi untuk beberapa masa pajak.

Oleh karena itu tingkat pengetahuan, kemampuan/keahlian, pengalaman pemeriksa serta beban kerja pemeriksaan sangat berpengaruh dalam menentukan terpenuhi tidaknya kriteria risiko kualitatif pada PKP yang sedang diperiksanya.

III.9.3 Analisis Risiko Kuantitatif

Kriteria-kriteria analisis risiko kuantitatif diuraikan dalam Lampiran (II) PER-124 yang meliputi Analisis Risiko Profil Umum (ARPU), Analisis Risiko Operasi (ARO) serta Analisis Risiko Dokumen (ARDo). Setiap kriteria dalam ARPU, ARO dan ARDo diberi nilai tersendiri sebagaimana tercantum dalam Lampiran (III) PER-124. Kriteria dan skor yang terdapat dalam ketiga jenis analisis risiko kuantitatif ditentukan sebagai berikut :

- Analisis Risiko Profil Umum (ARPU)

Berikut ini 12 (dua belas) butir pertama dalam analisis risiko kuantitatif yang harus dipilih pemeriksa antara lain :

- a. Bentuk usaha Wajib Pajak, dengan nilai :
 - 250 untuk Orang Pribadi, dan
 - 100 untuk Badan.
- b. Bentuk permodalan Wajib Pajak, dengan nilai :
 - 100 untuk permodalan berstatus Terbuka (Tbk),

- 150 untuk permodalan berstatus Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD),
 - 200 untuk permodalan berstatus Penanaman Modal Asing (PMA), dan
 - 250 untuk permodalan berstatus Penanaman Modal Dalam Negeri atau Swasta Lainnya.
- c. Lamanya Wajib Pajak telah beroperasi, dengan nilai :
- 250 untuk yang telah beroperasi kurang dari 1 tahun,
 - 200 untuk yang telah beroperasi antara 1 sampai dengan 3 tahun,
 - 125 untuk yang telah beroperasi antara 4 sampai dengan 7 tahun, dan
 - 100 untuk yang telah beroperasi lebih dari 7 tahun.
- d. Sektor usaha Wajib Pajak, dengan nilai :
- 250 untuk sektor usaha perdagangan,
 - 100 untuk sektor usaha pabrikan,
 - 150 untuk sektor usaha pertambangan, dan
 - 175 untuk sektor usaha lainnya.
- e. Lamanya Wajib Pajak telah menjadi PKP, dengan nilai :
- 250 untuk status PKP kurang 1 tahun,
 - 200 untuk status PKP antara 1 sampai dengan 3 tahun,
 - 125 untuk status PKP antara 4 sampai dengan 7 tahun, dan
 - 100 untuk status PKP lebih dari 7 tahun.
- f. Laporan Keuangan Wajib Pajak diaudit akuntan publik, dengan nilai
- 250 jika diaudit akuntan publik, dan
 - 100 jika tidak diaudit oleh akuntan publik.
- g. Pendapat akuntan publik tentang laporan keuangan WP (apabila diaudit oleh akuntan publik), dengan nilai :
- 100 jika memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
 - 125 jika memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
 - 175 jika memperoleh opini Tidak Wajar, dan
 - 250 jika akuntan publik Tidak Memberikan Pendapat.
- h. Wilayah pemasaran produk Wajib Pajak (lokal atau ekspor), dengan nilai :

- 100 jika wilayah pemasaran produknya lokal,
 - 250 jika wilayah pemasaran produknya ekspor, dan
 - 175 jika wilayah pemasaran produknya lokal maupun ekspor.
- i. Cara Wajib Pajak melakukan proses pembelian, dengan nilai :
- 100 jika melakukan pembelian secara lokal,
 - 250 jika melakukan pembelian secara impor, dan
 - 175 jika melakukan pembelian secara lokal maupun impor.
- j. Banyaknya Wajib Pajak mengajukan restitusi pada tahun pajak sebelumnya, dengan nilai :
- 100 jika pada tahun sebelumnya mengajukan restitusi 1 sampai dengan 3 kali,
 - 125 jika pada tahun sebelumnya mengajukan restitusi 4 sampai dengan 6 kali,
 - 175 jika pada tahun sebelumnya mengajukan restitusi 7 sampai dengan 9 kali, dan
 - 250 jika pada tahun sebelumnya mengajukan restitusi 10 sampai dengan 12 kali.
- k. Penyampaian SPT Tahunan PPh tahun pajak sebelumnya, dengan nilai :
- 250 jika disampaikan (dilaporkan) Wajib Pajak, dan
 - 100 jika tidak disampaikan.
- l. Persentase koreksi PPN terutang hasil pemeriksaan sebelumnya, dengan nilai :
- 100 jika koreksi PPN terutang kurang dari 10%,
 - 125 jika koreksi PPN terutang antara 10% sampai dengan 25%,
 - 175 jika koreksi PPN terutang antara 26% sampai dengan 50%, dan
 - 250 jika koreksi PPN terutang lebih dari 50%.

Butir-butir analisis tersebut di atas apabila dicermati sifatnya masih umum dan belum dapat dijadikan dasar penentuan tingkat risiko PKP. Oleh karena itu pemeriksa diharuskan memilih kriteria/kondisi lain yang dapat memastikan

tingkat risiko PKP sebenarnya secara kuantitatif, sebagaimana diuraikan dalam bagian Analisis Risiko Operasi (ARO) dan Analisis Risiko Dokumen (ARDo).

- Analisis Risiko Operasi (ARO)

Jenis kegiatan operasi masing-masing badan usaha sangat kompleks dan berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Oleh karena itu untuk memudahkan pemeriksa dalam mengukur risiko operasi PKP, telah ditentukan 2 (butir) pertanyaan yang harus dijawab pemeriksa, yaitu :

- a. Apakah Wajib Pajak mempunyai gudang sendiri?. Jika pemeriksa menjawab :
 - Ya, skor analisis yang diperoleh adalah 100. Selanjutnya pemeriksa berkewajiban memberi informasi mengenai alamat gudang atas nama siapa gudang tersebut dimiliki Wajib Pajak.
 - Tidak, skor analisis yang diperoleh adalah 250. Selanjutnya pemeriksa berkewajiban untuk mengecek dokumentasi sewa gudang apabila gudang yang dipergunakan Wajib Pajak berstatus sewa.
- b. Apakah Wajib Pajak mempunyai armada angkutan sendiri?. Jika pemeriksa menjawab :
 - Ya, skor analisis yang diperoleh adalah 100. Selanjutnya pemeriksa berkewajiban menyebutkan jenis dan jumlah armada angkutan yang dimiliki Wajib Pajak.
 - Tidak, skor analisis yang diperoleh adalah 250. Selanjutnya pemeriksa berkewajiban mengecek dokumentasi atas sewa angkutan apabila angkutan yang dipergunakan Wajib Pajak berstatus sewa.

- Analisis Risiko Dokumen (ARDo)

Khusus untuk Wajib Pajak yang melakukan transaksi ekspor, Wajib Pajak memiliki dokumen ekspor (untuk setiap transaksi ekspor) sebagai berikut:

- a. Dokumen *Packing List*

- b. Dokumen sewa alat angkut
- c. Surat Jalan
- d. Tagihan biaya penumpukan
- e. Instruksi Pengiriman
- f. Pemberitahuan Ekspor Barang
- g. Persetujuan Ekspor
- h. Surat Persetujuan Muat dari PT Pelabuhan Indonesia (PT Pelindo)
- i. *Master B/L*
- j. Nota Tagih PT. Pelindo

masing-masing jenis dokumen yang tercantum dalam butir a sampai dengan j memperoleh nilai 250 apabila dimiliki Wajib Pajak dan memperoleh nilai 100 jika tidak dimiliki Wajib Pajak.

- Perhitungan skor risiko kuantitatif

Total skor risiko dihitung dengan cara menjumlahkan semua skor dari masing-masing *item* risiko pada Analisis Risiko Profil Umum, Analisis Risiko Operasi dan Analisis Risiko Dokumen. Tingkat risiko kuantitatif diperoleh dengan cara membandingkan total skor yang diperoleh dengan Panduan Pengisian Skor Risiko sebagaimana tercantum dalam huruf D lampiran (III) PER-124, yang disajikan sebagai berikut :

Tabel III. 1

Panduan Pengisian Skor Risiko (Kuantitatif)

Tingkatan Risiko	Total Skor Analisis Risiko	
	PKP Ekspor	PKP Selain Ekspor
Risiko Tinggi	> 4.300	> 2.900
Risiko Menengah	2.900 s.d. 4.300	1.600 s.d. 2.400
Risiko Rendah	< 2.900	< 1.600

Mencermati pelaksanaan analisis risiko kuantitatif dalam proses penyelesaian restusi PPN, peneliti berpendapat bahwa kriteria-kriteria yang diuraikan dalam ARPU, ARO dan ARDo lebih mudah diidentifikasi dibandingkan dengan kriteria-kriteria yang diuraikan dalam analisis risiko kualitatif. Hal ini

disebabkan karena informasi untuk menentukan kriteria-kriteria yang dipenuhi/dimiliki PKP dapat dengan mudah diperoleh pada saat pelaksanaan pemeriksaan atas SPT Masa PPN Lebih Bayar, sepanjang prosedur umum dan tata cara pemeriksaan restitusi PPN dijalankan oleh pemeriksa. Penentuan tingkat risiko PKP berdasarkan total skor yang diperoleh dari ketiga jenis pengujian kuantitatif walaupun mudah untuk dilakukan akan tetapi belum tentu dapat menggambarkan tingkat risiko PKP secara obyektif.

Sebagai contoh, apabila Wajib Pajak Badan memenuhi sebagian besar skor paling rendah dalam ARPU (total skor ARPU menunjukkan angka 1.500) dan memenuhi seluruh skor paling rendah dalam ARDo (total skor ARDo menunjukkan angka 1.000), maka total skor yang telah diperoleh sebelum dilakukan ARO adalah sebesar 2.500. Mengacu pada tingkat risiko PKP sebagaimana tercantum pada Huruf D Lampiran (III) PER-124 (lihat tabel 3.1 di atas), sebelum dilakukan analisis risiko operasi seharusnya Wajib Pajak Badan tersebut termasuk dalam kategori berisiko rendah. Pada saat ARO dilaksanakan diketahui Wajib Pajak tidak memiliki gudang penyimpanan sendiri dan tidak mempunyai armada angkutan sendiri sehingga total skor ARO yang diperoleh adalah 500. Penjumlahan seluruh skor analisis risiko kuantitatif menunjukkan angka 3.000, menyebabkan Wajib Pajak Badan tersebut termasuk dalam kelompok berisiko menengah.

Ilustrasi di atas menggambarkan bagaimana tingkat risiko PKP dapat berubah hanya karena tidak terpenuhinya hal-hal yang tidak menyangkut substansi kegiatan usaha secara langsung. Perubahan tingkat risiko ini tentunya merugikan Wajib Pajak karena permohonan restitusi PPN yang seharusnya dapat diselesaikan dalam waktu paling lambat 2 (dua) bulan, menjadi tertunda sampai dengan 4 (empat) bulan karena dianggap berisiko menengah.