

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

*Self Assessment System* yang diterapkan di Indonesia menempatkan administrasi perpajakan sebagai agen pemerintah yang menjalankan fungsi pembinaan, pelayanan, dan pengawasan pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan oleh Wajib Pajak. Tanggung jawab terhadap pelaksanaan pemungutan pajak diserahkan kepada peran aktif anggota masyarakat Wajib Pajak. Di setiap negara dengan teknik pemajakan serupa, terciptanya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) merupakan salah satu indikator pengukuran penting keberhasilan sistem perpajakan. Diperlukan kepercayaan masyarakat (*public trust*) baik terhadap integritas administrasi perpajakan maupun sistem perpajakan sebagai sarana untuk mensejahterakan rakyat.

Masyarakat Wajib Pajak mengalami perkembangan dan perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan ditandai dengan makin modern dan canggihnya administrasi Wajib Pajak, terlebih lagi dengan dukungan teknologi komputer yang menyediakan banyak program untuk kepentingan perpajakan. Untuk menghadapi perkembangan dan perubahan Wajib Pajak tersebut, reformasi administrasi perpajakan meliputi prosedur, tata cara atau proses pemajakan, fungsi, sistem maupun kelembagaan menjadi suatu agenda yang harus segera terwujud guna menyesuaikan dengan perkembangan Wajib Pajak dan perkembangan jaman (Gunadi, 2004, [www.pb-co.com](http://www.pb-co.com)).

Tahapan reformasi administrasi perpajakan Indonesia sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1984, ditandai dengan perubahan sistem dan teknik pemajakan yang dituangkan dalam 3 (tiga) perangkat undang-undang. Salah satunya adalah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Pemungutan pajak tidak langsung melalui mekanisme pajak penjualan

dipertimbangkan tidak lagi memadai untuk menampung kegiatan masyarakat dan belum mencapai sasaran kebutuhan pembangunan, antara lain untuk meningkatkan penerimaan negara, mendorong ekspor, dan pemerataan pembebanan pajak.

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan pajak atas konsumsi yang dikenakan terhadap pertambahan nilai yang timbul akibat pemakaian faktor-faktor produksi di setiap mata rantai produksi dan distribusi. Sasaran utamanya adalah konsumen akhir, maka pajak yang telah dibayar oleh satu pelaku ekonomi harus dibebankan ke pelaku ekonomi lainnya (*forward shifting*) sedemikian hingga beban pajak atas nilai tambah ditanggung sepenuhnya oleh konsumen akhir. Hal tersebut berbeda dengan penerapan pajak penjualan sebelumnya yang menimbulkan beban pajak berlipat ganda.

Pemungutan PPN menggunakan suatu perangkat pengawasan yaitu Faktur Pajak yang berfungsi juga sebagai sarana memperhitungkan pajak yang telah dibayar dan pajak yang telah dipungut (*credit method*). Apabila hasil perhitungan menunjukkan PPN yang telah dibayar lebih besar dari PPN yang telah dipungut, kelebihan pembayaran pajak tersebut dapat dimintakan pengembalian (*restitusi*).

Basis pemajakan yang cukup luas meliputi seluruh jalur produksi dan distribusi menjadikan penerimaan PPN memiliki kontribusi sangat signifikan terhadap total penerimaan pajak setiap tahunnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN) 2007 telah ditetapkan besarnya rencana penerimaan PPN tahun 2007 sebesar Rp 161.044,2 milyar (36% dari total penerimaan pajak 2007 sebesar Rp 452.556,9 milyar di luar PPh Migas).

Tahapan reformasi administrasi perpajakan terus bergulir mencakup reformasi kebijakan dalam bentuk peraturan, sarana dan infrastruktur, sumber daya hingga fungsi dan struktur kelembagaan. Sejak dibentuknya Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Wajib Pajak Besar (*Large Taxpayer Office/LTO*) pada tahun 2002 terjadi perubahan paradigma organisasi administrasi perpajakan.

Struktur organisasi dan prosedur kerja yang semula berdasarkan jenis pajak berubah menjadi berdasarkan fungsi. Penempatan sumber daya manusia memperhatikan kapabilitas serta kompetensi yang memadai di bidangnya. Penggabungan fungsi pelayanan, pengawasan, dan konsultasi yang sebelumnya mempunyai otorisasi terpisah. Demikian pula halnya pemanfaatan teknologi informasi berbasis komputer yang jauh lebih baik dari sistem informasi sebelumnya. Sistem yang sama diterapkan pada pembentukan Kantor Wilayah dan Kantor Pelayanan Pajak Khusus (*Middle Taxpayer Office/MTO*) serta 7 (tujuh) kantor pelayanan pajak baru di wilayah Jakarta pada tahun 2004.

Rencananya sampai dengan tahun 2008 seluruh kantor pelayanan dan instansi vertikal Direktorat Jenderal Pajak (DJP) telah menerapkan sistem administrasi perpajakan modern. Tujuan modernisasi administrasi perpajakan ini adalah selain untuk meningkatkan penerimaan pajak, meningkatkan kinerja atau pelayanan yang lebih baik berdasarkan fungsi, meningkatkan pengawasan secara individual, meningkatkan citra DJP dan mencegah penyalahgunaan wewenang.

Reformasi administrasi perpajakan sebagai bagian dari reformasi administrasi publik menyeluruh disambut baik berbagai kalangan, tidak sedikit komentar tidak puas masyarakat dunia usaha khususnya yang mempertanyakan kinerja administrasi perpajakan. Sebagai contoh proses pengembalian kelebihan pembayaran pajak (restitusi) khususnya PPN setelah diberlakukannya Sistem Administrasi Perpajakan Modern (SAPM) di beberapa KPP dirasa lebih sulit dan terkesan lambat. Hingga 15 Agustus 2006, DJP menunggak restitusi atau pengembalian kelebihan pembayaran PPN senilai Rp 10,02 triliun, yang terdiri atas 7.111 permohonan (Kompas, 16 Agustus, 2006).

Kalangan dunia usaha mengharapkan penyelesaian tunggakan restitusi PPN diselesaikan dalam waktu maksimal tiga bulan. DJP menyatakan terlalu berisiko harus diselesaikan dalam kurun waktu tersebut. Penyelesaian restitusi atau pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang terlalu cepat akan menyebabkan kecermatan dalam penelitian dan verifikasi data menjadi sangat rendah. Selain diperlukan penelusuran dan penelitian yang cermat, kehati-hatian

mutlak diperlukan untuk menghindarkan petugas dari sanksi hukum, misalnya karena dugaan restitusi fiktif dan kesalahan prosedur (Mediaindo, 28 Agustus 2006, [www.suaramerdeka.com](http://www.suaramerdeka.com)).

Berdasarkan Pasal 17B Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan disebutkan bahwa proses pengembalian kelebihan pembayaran pajak diselesaikan dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan sejak permohonan diterima lengkap, tentu saja setelah dilakukan proses pemeriksaan (pengujian kebenaran material dan kebenaran formal). Sebagai peraturan pelaksana, diterbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-160.PJ./2001 Tanggal 19 Januari 2001.

Ketentuan pelaksana perundang-undangan tersebut dirasakan dunia usaha kurang memberikan kepastian hukum karena dalam kenyataannya proses permohonan restitusi akhirnya diselesaikan dalam 12 (dua belas) bulan sampai dengan 2 (dua) tahun, tergantung berapa lama kelengkapan dokumen yang diminta dalam proses pemeriksaan dapat dipenuhi Wajib Pajak. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum dan mempercepat proses pengembalian restitusi PPN, DJP mengubah ketentuan di atas dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-122/PJ/2006 Tanggal 15 Agustus 2006 tentang Jangka Waktu Penyelesaian Dan Tata Cara Pengembalian Kelebihan Pembayaran PPN Atau PPN Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM).

DJP juga menerbitkan kebijakan baru terkait proses pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN yaitu Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-124/PJ/2006 Tanggal 15 Agustus 2006 tentang Pelaksanaan Analisis Risiko Dalam Rangka Pemeriksaan Atas Surat Pemberitahuan (SPT) Masa PPN Lebih Bayar. Dalam ketentuan tersebut akan ditentukan risiko Wajib Pajak dalam 3 (tiga) kategori yaitu Risiko Rendah, Risiko Menengah dan Risiko Tinggi. Hasil analisis risiko ini akan digunakan untuk menentukan ruang lingkup pemeriksaan berikutnya apabila dilakukan pemeriksaan atas SPT PPN Lebih Bayar. Bagi Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang melakukan kegiatan tertentu, hasil analisis risiko akan berdampak pada perubahan jangka waktu penyelesaian permohonan

restitusi yaitu paling lambat 2 (dua) bulan bagi Wajib Pajak yang termasuk dalam kategori risiko rendah, 4 (empat) bulan bagi Wajib Pajak dalam kategori risiko menengah dan 12 (dua belas) bulan bagi Wajib Pajak yang tidak melakukan kegiatan tertentu atau yang termasuk dalam kategori risiko tinggi.

Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing (KPP PMA) Empat adalah salah satu administrasi pajak yang telah menerapkan sistem administrasi perpajakan modern berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-121/PJ/2004 Tanggal 11 Agustus 2004. Dari 1.310 Pengusaha Kena Pajak yang terdaftar di KPP PMA Empat, hampir seluruhnya melakukan kegiatan tertentu dan berpotensi untuk mengajukan restitusi PPN mengingat kegiatan usaha Wajib Pajak yang dikelola sebagian besar adalah eksportir Barang Kena Pajak. Data yang diperoleh peneliti pada Bulan Mei 2006 terdapat 1.303 permohonan restitusi PPN dengan jumlah pengajuan kelebihan pembayaran pajak lebih kurang Rp 1,2 Triliun. Pengelompokan risiko Pengusaha Kena Pajak sebagaimana disebutkan di atas diharapkan mampu memetakan prioritas penyelesaian restitusi PPN khususnya pada KPP PMA Empat sampai dengan akhir Tahun 2007.

Sebenarnya kebijakan percepatan pengembalian kelebihan pembayaran pajak telah diupayakan DJP sejak Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 diberlakukan pada 1 Januari 1995, terutama kepada Wajib Pajak yang melakukan kegiatan tertentu atau yang termasuk dalam kriteria Wajib Pajak Patuh. Akan tetapi karena permohonan restitusi baru diselesaikan sejak dokumen diterima dengan lengkap (dimana tidak ada satu kriteriapun yang membatasi makna "*diterima dengan lengkap*" tersebut), maka penyelesaian permohonan restitusi PPN dapat melebihi jangka waktu 12 (dua belas) bulan. Hal ini sama sekali tidak memberikan stimulus apapun bagi WP untuk meningkatkan kepatuhannya, baik kepatuhan menyelenggarakan pembukuan yang baik maupun kepatuhan melaksanakan kewajiban perpajakan lainnya.

Mengingat begitu pentingnya restitusi PPN bagi *cash flow* Wajib Pajak, idealnya semakin cepat dana restitusi diterima maka kepercayaan Wajib Pajak kepada administrasi pajak semakin meningkat. Kepercayaan tersebut dapat

menjadi stimulus bagi Wajib Pajak untuk mematuhi seluruh ketentuan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Wajib Pajak akan berusaha dan mempertahankan kelompok risiko rendah agar permohonan restitusi PPN dikemudian hari dapat segera diperoleh. Bagi administrasi pajak, kebijakan baru tersebut seharusnya dapat menjadi alasan kuat untuk memetakan Wajib Pajak, kebijakan apa yang harus diambil selanjutnya, kualitas pelayanan bagaimana yang seharusnya diberikan serta potensi apa yang dapat digali di masa depan.

Pelaksanaan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dalam pemeriksaan atas permohonan restitusi PPN dapat menjadi alat yang membantu pemeriksa pajak (selanjutnya disebut pemeriksa) untuk mempersingkat waktu penyelesaian restitusi PPN yang diajukan Wajib Pajak. Hasil analisis risiko yang dibuat pemeriksa periode sebelumnya dapat menjadi acuan untuk mengetahui posisi Wajib Pajak yang sedang diperiksa termasuk dalam kelompok risiko tinggi, kelompok risiko sedang atau kelompok risiko rendah. Selain menentukan ruang lingkup pemeriksaan yang akan dilaksanakan, posisi ini memberikan petunjuk kepada pemeriksa untuk menyusun program pemeriksaan yang tepat, kedalaman pengujian yang cukup serta prosedur pemeriksaan pajak yang relevan. Sebagai sebuah alat, kiranya perlu dianalisis apakah analisis risiko Pengusaha Kena Pajak telah dapat dimanfaatkan oleh Pemeriksa Pajak sebagaimana yang telah ditentukan.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah disusun, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana latar belakang dikeluarkannya kebijakan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dalam proses pemeriksaan restitusi PPN yang berlaku saat ini?
2. Bagaimana pemanfaatan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak oleh pemeriksa pajak dalam proses penyelesaian restitusi PPN?

3. Bagaimana pengaruh analisis risiko Pengusaha Kena Pajak terhadap waktu penyelesaian pemeriksaan restitusi PPN?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentunya memiliki tujuan yang ingin dicapai. Umumnya tujuan penelitian ditentukan berdasarkan masalah penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Dalam penelitian ini, tujuan yang diharapkan dapat dicapai adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis latar belakang dikeluarkannya kebijakan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak dalam proses pemeriksaan restitusi PPN;
2. Menganalisis pemanfaatan analisis risiko Pengusaha Kena Pajak oleh pemeriksa pajak dalam proses penyelesaian restitusi PPN;
3. Menganalisis pengaruh analisis risiko Pengusaha Kena Pajak terhadap waktu penyelesaian pemeriksaan restitusi PPN.

### **I.4 Signifikansi Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis dan manfaat praktis yang dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **A. Akademis**

Secara akademis penelitian ini memberikan manfaat kepada pembaca dan penulis untuk memahami administrasi perpajakan dan penerapan Pajak Pertambahan Nilai pada umumnya. Selain itu hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian ilmiah dan wacana bagi kalangan akademis, peneliti, dan praktisi perpajakan yang tertarik pada masalah restitusi PPN serta bermanfaat bagi perkembangan ilmu administrasi perpajakan

## B. Praktis

Manfaat praktis ditujukan untuk menghasilkan suatu alternatif pemikiran dan masukan kepada pengambil keputusan (*policy maker*) dan administrator pajak di Indonesia dalam rangka penerapan sistem administrasi perpajakan modern dan reformasi administrasi perpajakan, khususnya restitusi PPN.

### I.5 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Untuk memudahkan pemahaman, maka penulisan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

#### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah yang menguraikan tentang segala sesuatu yang menjadi dasar pemikiran munculnya masalah penelitian. Selanjutnya berdasarkan latar belakang masalah dirumuskan masalah penelitian dalam sub bab perumusan masalah. Setelah masalah dapat dirumuskan, maka dapat ditetapkan tujuan penelitian dan selanjutnya dapat diidentifikasi signifikansi penelitian. Pada bagian akhir bab ini diisi dengan sistematika penulisan.

#### BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Tinjauan pustaka merupakan telaah teoritis, yang berkaitan dengan konsep dasar Pajak Pertambahan Nilai, dan metode pengenaan Pajak Pertambahan Nilai dan masih banyak teori yang berkaitan dengan restitusi pajak. Berdasarkan tinjauan pustaka tersebut dapat membangun kerangka pemikiran penulis untuk membantu menganalisis masalah pokok. Metode penelitian dirumuskan setelah mencermati kerangka pemikiran yang telah dibangun.

Dalam sub bab metode penelitian dirumuskan metode pengumpulan data dan metode analisis data.

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

Dalam bab ini obyek penelitian akan diuraikan dengan jelas yang berguna untuk membangun kerangka pemahaman tentang persoalan yang terjadi sehingga dapat membantu dalam analisis permasalahan penelitian. Gambaran umum berkaitan dengan ketentuan perpajakan sekitar restitusi PPN pada umumnya yang dapat menjelaskan persoalan seputar masalah pokok penelitian. Gambaran umum KPP PMA Empat juga disampaikan untuk lebih memahami masalah yang ada.

### BAB IV PEMANFAATAN ANALISIS RISIKO PENGUSAHA KENA PAJAK DALAM PROSES PENYELESAIAN RESTITUSI PAJAK PERTAMBAHAN NILAI PADA KANTOR PELAYANAN PAJAK PENANAMAN MODAL ASING EMPAT

Membahas secara mendalam tentang objek penelitian, sampai dengan masalah pokok penelitian yang dibahas satu persatu agar memperoleh jawaban yang komprehensif atas masalah tersebut.

### BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini diuraikan kesimpulan dari pembahasan masalah penelitian pada bab sebelumnya dan saran-saran penulis untuk mencapai pelaksanaan restitusi PPN yang lebih baik.