

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pajak saat ini telah menjadi salah satu tulang punggung penerimaan negara. Hampir 80 persen dari penerimaan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara kita ditunjang dari sektor pajak. Penerimaan negara dari sektor pajak ini bersumber dari pembayaran pajak yang berasal dari setoran masa atau tahunan wajib pajak, setoran pajak final atau setoran atas Surat Ketetapan Pajak yang merupakan produk hukum dari pemeriksaan pajak.

Pentingnya peranan pajak harus disertai dengan suatu kebijakan fiskal yang mampu mendukung tercapainya tujuan yang diinginkan. Menurut Musgrave (1989), setidaknya terdapat beberapa fungsi kebijakan fiskal, yaitu :

a. Fungsi Alokasi

Dimana penerimaan negara dari pajak dapat digunakan di gunakan atau dialokasikan secara efisien untuk penyediaan barang dan jasa bagi kepentingan publik. Fungsi alokasi ini juga menentukan arah penggunaan pendapatan negara dapat tepat sasaran sehingga dapat dicapai suatu efisiensi penggunaan anggaran.

b. Fungsi Distribusi

Pajak dapat sebagai sarana menyeimbangkan pendistribusian pendapatan pada fungsi alokasi dengan keadilan. Fungsi ini untuk memberikan rasa keadilan terhadap rakyat miskin sehingga mereka juga dapat merasakan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi seperti tersedianya layanan kesehatan, bantuan pangan dan juga subsidi bahan bakar minyak ataupun subsidi bahan pangan lainnya. Pajak yang dikumpulkan dari rakyat yang lebih mampu akan didistribusikan untuk sebagian kepentingan rakyat yang tidak mampu yang dapat berwujud dalam subsidi. Sehingga tercipta suatu keadilan melalui distribusi pendapatan dari masyarakat yang lebih kaya kepada masyarakat miskin

c. Fungsi Stabilisasi

Pajak juga bisa menjadi sarana untuk meningkatkan kondisi makro ekonomi seperti meningkatkan investasi, kesempatan kerja, stabilisasi harga dan juga pertumbuhan ekonomi.

Selain tujuan kebijakan perpajakan yang ditulis oleh Musgrave tersebut, pada hakekatnya terdapat dua fungsi penting pajak menurut Nurmantu (2005), yaitu :

#### 1. Fungsi Budgetair

Fungsi Budgetair merupakan fungsi utama pajak atau dikenal juga dengan istilah fungsi fiskal yaitu suatu fungsi dimana pajak merupakan suatu alat untuk memasukkan dana kepada kas negara secara optimal berdasarkan peraturan yang berlaku. Fungsi ini merupakan jawaban atas kebutuhan dana dari pemerintah.

Yang dimaksud dengan memasukkan dana secara optimal kepada kas negara berdasarkan peraturan yang berlaku adalah :

- a. Jangan sampai ada Wajib Pajak atau Subjek Pajak yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya dengan benar.
- b. Jangan sampai ada objek pajak yang tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak.
- c. Jangan sampai ada objek pajak yang terlepas dari pengawasan dan penghitungan aparat pajak.

Sehingga dari penjelasan diatas maka upaya untuk melakukan optimalisasi pajak tidak hanya bergantung kepada kesadaran dan kemauan Wajib Pajak atau aparat pajak saja namun bergantung kepada keduanya.

#### 2. Fungsi Regulerend

Fungsi regulerend merupakan suatu fungsi dimana pajak dipergunakan pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. Misalnya untuk mengurangi jumlah perokok maka pemerintah dapat menaikkan jumlah cukai rokok sampai nilai tertentu sehingga harga rokok akan naik dan menyebabkan beberapa orang tidak lagi membeli rokok.

Untuk mencapai fungsi pajak tersebut, di Indonesia telah dilakukan reformasi bidang perpajakan sejak tahun 1983 yang mengubah sistem perpajakan dari *official assessment* ke sistem *self assessment*. Sistem *self assessment* ini mengharuskan warga negara sebagai wajib pajak untuk berperan aktif dalam menghitung, memperhitungkan sendiri pajak terutang, menyetorkan ke kas negara dan melaporkan ke Kantor Pelayanan Pajak setempat dengan cara menyampaikan surat pemberitahuan (tahunan dan masa)

sesuai dengan UU No 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana terakhir telah diubah dengan UU No. 28 tahun 2007.

Sistem *self assessment* ini sesuai dengan ajaran material yang menyatakan bahwa perikatan timbul pada saat terjadinya kejadian, keadaan atau peristiwa (Tatbestand). Pada saat Tatbestand dipenuhi maka telah timbul hutang pajak tanpa menunggu ketetapan pajak yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Dengan berlakunya sistem *self assessment* dalam perpajakan Indonesia, peranan dan kejujuran Wajib Pajak semakin mutlak diperlukan. Wajib Pajak diharapkan dengan kesadaran dan kejujuran dapat melaksanakan seluruh kewajiban perpajakannya dan melaporkannya dengan benar pada Kantor Pelayanan Pajak dimana Wajib Pajak tersebut terdaftar. Disisi lain, Direktorat Jenderal Pajak sebagai wakil pemerintah berkewajiban untuk melakukan pelayanan, pengawasan, pembinaan terhadap kepatuhan Wajib Pajak baik melalui pengawasan administrasi maupun melalui pemeriksaan pajak.

Bila sistem *self assessment* ini tidak diawasi, maka fungsi budgetair yang ingin dicapai tidak akan dapat direalisasikan secara optimal. Hal ini disebabkan karena orang memiliki kecenderungan untuk mengurangi kekayaan atau pendapatannya dalam menghitung besaran pajak yang terutang kepada negara. Nowak (1973) menyebutkan “ *The auditing of the tax payer’s books is the usual means whereby respect for the tax service in finding and punishing evasion is develop*”, atau dengan kata lain pemeriksaan diharapkan mampu memberikan pengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Pemeriksaan merupakan suatu alat bagi pemerintah untuk membuat wajib pajak patuh dan jujur dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan pajak yang dikehendak akan sangat dipengaruhi oleh Kepatuhan wajib pajak. Pengertian Menurut Internasional Tax Glossary, kepatuhan wajib pajak adalah “ *degree to which a tax payer complies (or fails with the rules of his country, for example by declaring income, filling a return and paying the tax due in timely manners (Internasional Bureau of Fiscal Documentation1992).*

Bila wajib pajak sudah sadar dan patuh dalam memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan peraturan yang berlaku maka fungsi pajak dalam memenuhi kebutuhan budgetair juga akan ikut naik.

Terkait dengan kepatuhan WP, kepatuhan (*compliance*) bisa meningkat jika didukung oleh dua hal

1. Pelayanan yang baik.

Pelayanan yang diberikan ini antara lain bisa melalui formulir yang lebih sederhana sehingga lebih mudah dipahami WP dalam mengisi kewajiban perpajakannya. Konsultasi atau bimbingan terhadap Wajib Pajak dengan sistem yang baik, serta tersedia fasilitas untuk mendukung WP dalam memenuhi kewajiban perpajakannya seperti e-spt, e-npwp, e-filling.

Pelayanan ini harus diberikan secara optimal sedemikian rupa sehingga bisa merangsang Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya secara baik dan benar. Pelayanan ini menjadi sangat penting karena dengan kesetaraan dan keadilan, Wajib Pajak bukan lagi menjadi bawahan dari aparat pajak, namun menjadi mitra (*stakeholder*) yang akan bekerja sama dengan pemerintah untuk mencapai fungsi budgetair yang telah ditetapkan.

2. *Law Enforcement* berjalan dengan baik

*Law enforcement* dilaksanakan untuk Wajib Pajak yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya dengan benar. Hal ini sangat penting karena dalam penerapan sistem *self assessment* sangat mungkin terjadi tidak optimalnya penerimaan pajak yang disebabkan oleh beberapa hal :

a. *Non Filler*

Masih terdapat Wajib Pajak yang belum memiliki NPWP dimana sesuai dengan UU yang berlaku seharusnya mereka telah diwajibkan untuk memiliki NPWP.

b. *Under Reporting*

Wajib Pajak cenderung untuk melakukan penggelapan pajak dengan cara tidak melaporkan semua transaksi atau penghasilan yang menjadi objek pajak. Sehingga kewajiban perpajakannya menjadi lebih kecil dari yang seharusnya

c. *Under Payment Non Paying*

Terdapat Wajib Pajak yang sudah memiliki NPWP namun belum melakukan pembayaran pajak. Wajib pajak cenderung untuk bersembunyi dan tidak mengakui penghasilan yang telah diperoleh sehingga tidak membayar pajak.

d. *Non Paying Full Amount*

Wajib Pajak sudah memiliki NPWP, sudah melakukan pembayaran namun basis perhitungan pajak terutangnya menggunakan nilai laporan keuangan/transaksi yang sudah diubah lebih rendah sehingga kewajiban perpajakan yang timbul dapat lebih kecil dari kewajiban perpajakan yang seharusnya terutang.

Apabila empat hal diatas dibiarkan terus terjadi, maka dapat terjadi suatu *tax gap* yang berarti bahwa potensi pajak yang sebenarnya dapat direalisasikan menjadi hilang atau berkurang karena Wajib Pajak melakukan upaya penggelapan atau penghindaran pajak sehingga beban pajak mereka menjadi lebih kecil. Pada akhirnya *tax gap* ini juga akan mempengaruhi penerimaan pajak menjadi tidak bisa optimal.

Salah satu dimensi politik dari reformasi perpajakan mengarah kepada kemampuan pemerintah untuk membuat setiap kebijakan termasuk kebijakan dibidang perpajakan berjalan efektif. Kesuksesan ini tidak hanya terkait dengan kecenderungan politis dalam fase perubahan saja namun juga perbaikan sistem administrasinya. Pemeriksaan sebagai bagian dari administrasi perpajakan yang bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak, juga bertujuan untuk mencegah rasa ketidakadilan antar Wajib Pajak.

Sebagai upaya menegakkan *law enforcement* dalam bidang perpajakan, pemeriksaan pajak seyogyanya dilakukan melalui suatu sistem pemeriksaan sedemikian rupa sehingga semua wajib pajak berpeluang untuk diperiksa. Namun hal ini tentunya sulit untuk dilakukan karena keterbatasan sumber daya pemeriksa. Karena itulah pemeriksaan pajak hanya dilakukan kepada wajib pajak yang SPT nya menyatakan Lebih Bayar sebagaimana diatur dalam Undang-undang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan serta terhadap Wajib Pajak tertentu yang kriterianya telah ditentukan atau wajib pajak yang kepatuhannya rendah.

Dalam bukunya, Drs Hardi (2003) menjelaskan bahwa Pemeriksaan Pajak sebagai alat kendali untuk mengamankan penerimaan negara sekaligus menguji kepatuhan Wajib Pajak. Dari pemeriksaan pajak ini diharapkan dapat disingkap suatu ketidakberesan dan penyelewengan yang kebanyakan terjadi dalam suatu perusahaan atau perorangan dimana penyelewengan tersebut akan dapat mempengaruhi pembayaran pajak dari Wajib Pajak tersebut.

Pemeriksaan pajak itu sendiri adalah suatu tindakan pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) agar peraturan yang ada dapat dilaksanakan dengan baik. Pemeriksaan pajak merupakan alat bagi pemerintah untuk menguji kepatuhan formal dan material dari Wajib Pajak. Apabila tidak dilakukan penegakan hukum tentunya akan menimbulkan ketidakadilan bagi wajib pajak yang telah melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan baik dan benar.

Internasional Tax Glossary (1992) memberikan pengertian penegakan hukum sebagai berikut :

*"Enforcement is action taken by the tax authorities to ensure that a tax payer or potential tax payer complies with the tax law, e.g. by submitty a return or accounts or providing other relevant information, and paying or otherwise accounting for tax which is due. Means of enforcement include penalties for failure to submit return, interest charged or late payment of tax, criminal prosecution in case of evasion or fraud, etc"*.

Terkait dengan tujuan yang ingin dicapai dari suatu pemeriksan pajak, maka pemeriksaan pajak akan sangat ditentukan oleh kemampuan pemeriksa pajak untuk memeriksa aspek keuangan wajib pajak, sikap jujur serta dedikasi tinggi dari pemeriksa pajak tersebut. Berkaitan dengan kondisi ini, pemeriksa pajak dituntut untuk mampu mempertahankan kepercayaan yang telah mereka peroleh dari negara. Kepercayaan ini harus senantiasa ditingkatkan dengan didukung oleh suatu keahlian pemeriksaan yang tinggi. Pemeriksa pajak harus memiliki pemahaman mengenai karakteristik-karakteristik keahlian audit sehingga mereka akan terus berupaya untuk dapat mengidentifikasi dan mencapai suatu karakteristik keahlian audit yang ideal. Apabila pemeriksa pajak telah mengerti dan memahami bahwa ada karakteristik keahlian audit tertentu yang perlu untuk dimiliki, diharapkan pemeriksa pajak mampu untuk meningkatkan keahlian dalam profesi mereka sebagai pemeriksa pajak pada Direktorat Jenderal Pajak.

Tingkat keahlian yang dimiliki oleh seorang pemeriksa pajak selama ini seringkali hanya dihubungkan dengan tingkat pengalaman dan juga ilmu pengetahuan yang dimiliki dalam melakukan audit. Sementara kondisi dunia usaha yang sudah berkembang dengan sedemikian cepat dan global menuntut semua sektor dan profesi untuk meningkatkan keahlian mereka jika tidak ingin kalah dalam persaingan yang ada.

Ada tiga alasan mengapa penelitian untuk mengungkap karakteristik keahlian pemeriksa pajak sangat penting untuk dilakukan :

1. Direktorat Jenderal Pajak mempunyai peranan sangat besar dalam meningkatkan penerimaan Negara berupa setoran pajak.
2. Untuk meningkatkan kualitas pemeriksaan.
3. Penelitian untuk memahami karakteristik-karakteristik yang menentukan keahlian audit bagi seorang pemeriksa pajak khususnya di Indonesia yang masih terbatas, di Indonesia penelitian baru dilakukan untuk auditor pada akuntan publik dan auditor Badan Pemeriksa Keuangan (Murtanto, 1999).

Beberapa penelitian yang telah dilakukan mengenai kinerja auditing pada auditor akuntan publik telah berhasil merumuskan beberapa model kinerja auditing antara lain oleh Bonner dan Lewis pada tahun 1990 menyajikan suatu model dimana kinerja (*performance*) dihubungkan kepada kemampuan, pengetahuan, pengalaman.

Pada tahun 1990, Gibbins dan Larocque memberikan suatu kerangka umum bagi keahlian auditor akuntan publik yang memiliki lima buah komponen yaitu : *person, task, the social and interpersonal setting, enviromental incentives, constraints, and practicalities*. Akan tetapi, rumusan yang ada belum mampu memberikan rerangka yang komprehensif dalam melakukan identifikasi dan organisasi terhadap karakteristik-karakteristik keahlian audit.

Penelitian yang dilakukan oleh Abdolmohammadi dan Shanteau sebelumnya pada tahun 1992 telah mengungkapkan 20 atribut personal keahlian auditor akuntan publik. 20 Atribut keahlian ini kemudian berkembang menjadi 25 buah dalam penelitian yang dilakukan oleh Abdolmohammadi, Seafross dan Shanteau. Atribut keahlian ini diklasifikasikan kedalam lima buah rerangka. Rerangka yang dihasilkan ini

memberikan suatu kerangka yang cukup komprehensif bagi karakteristik keahlian audit. Kelima kerangka ini adalah:

1. Komponen Pengetahuan (*Knowledge Component*).
2. Ciri-Ciri Psikologis (*Psychological Traits*).
3. Kemampuan Berpikir (*Cognitive Abilities*).
4. Strategi Penentuan Keputusan (*Decision Strategies*).
5. Analisis Tugas (*Task Analysis*).

Pada tahun 1999 Murtanto melakukan penelitian replikasi dengan tetap mengacu pada penelitian Abdolmohammadi. Penelitian ini tetap memiliki 5 buah kerangka seperti yang dirumuskan pada penelitian Abdolmohammadi sebelumnya.

Dua puluh lima atribut beserta lima kerangka yang ada bukanlah sesuatu yang paten. Penelitian-penelitian baru tidak menutup kemungkinan akan adanya tambahan-tambahan ataupun pengembangan atribut personal keahlian yang baru selama atribut personal keahlian tersebut masih mendukung penelitian yang dilakukan.

Dalam penelitian ini, terjadi beberapa pengembangan yaitu dengan penambahan satu buah kerangka yang baru “Perilaku Etis” sehingga karakteristik yang akan diteliti juga bertambah menjadi 35 buah karakteristik dari 25 buah karakteristik yang sebelumnya diteliti oleh Murtanto dan Gudono tahun 1999.

Hal ini tentunya sejalan dengan modernisasi yang terjadi pada Departemen Keuangan khususnya Direktorat Jenderal Pajak dimana telah diterapkannya “Kode Etik” bagi pegawai Direktorat Jenderal Pajak dalam melaksanakan tugasnya. Penerapan Kode Etik ini juga disertai dengan penerapan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Abdolmohammadi (1992) dan Murtanto (1999) masih terdapat beberapa keterbatasan-keterbatasan, yaitu:

1. Pengumpulan data dari mahasiswa yang menyebabkan respon bias.
2. Adanya kesulitan dalam menerjemahkan dan mengklasifikasikan karakteristik-karakteristik yang ada.
3. Tidak adanya penambahan karakteristik.



4. Tidak dilakukannya perbandingan antar responden auditor senior, junior ataupun manajer/partner.
5. Belum dilakukannya wawancara terhadap pihak yang menjadi pengguna hasil pemeriksaan/audit.

Untuk memperbaiki keterbatasan yang ada pada penelitian sebelumnya dan melihat masih kurangnya penelitian dalam bidang ini khususnya bagi pemeriksa pajak serta dengan bertambahnya rerangka karakteristik dan karakterisitik-karakteristik baru dan relevan yang akan diteliti, maka penelitian ini berjudul:

**“ IDENTIFIKASI KARAKTERISTIK KEAHLIAN PEMERIKSA PAJAK DALAM RANGKA MENINGKATKAN *LAW ENFORCEMENT* ”**

### 1.2. Perumusan Masalah

Dari hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Abdolmohammadi dkk dan penelitian Murtanto terdapat beberapa masalah :

1. Penelitian belum mencakup karakteristik keahlian bagi pemeriksa pajak.
2. Terdapat perbedaan ranking kategori karakteristik. Dalam penelitian Murtanto ditunjukkan bahwa Komponen Pengetahuan berada pada peringkat ketiga, sementara dalam penelitian Abdolmohammadi berada pada peringkat keempat. Data perbedaan ranking ini disajikan pada Tabel-1. Perbedaan ranking ini tentunya dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda terhadap rerangka karakteristik keahlian pemeriksa pajak.

Tabel - 1

Perbedaan Ranking Kategori Pada Penelitian Sebelumnya

| Kategori faktor              | Penelitian Murtanto |         | Penelitian Abdolmohammadi |         |
|------------------------------|---------------------|---------|---------------------------|---------|
|                              | F. Loading          | Ranking | F. Loading                | Ranking |
| Ciri-ciri psikologis         | 4,237               | 1       | 4,501                     | 1       |
| Strategi Penentuan Keputusan | 3,663               | 2       | 4,499                     | 2       |
| Komponen Pengetahuan         | 2,576               | 3       | 1,167                     | 4       |
| Kemampuan Berpikir           | 2,474               | 4       | 2,589                     | 3       |
| Analisis Tugas               | 0,498               | 5       | 0,365                     | 5       |

(*Jurnal Riset Akuntansi Indonesia. Vol. 2, No. 1, Januari 1999 Hal 37-52, dengan adaptasi*)

3. Belum terdapat rerangka yang baru yaitu Perilaku Etis, yang sebenarnya berpengaruh terhadap keahlian pemeriksa pajak. Perilaku Etis ini menjadi tambahan variabel dalam penelitian ini.

Dari masalah yang ada dari penelitian Abdolmohammadi dengan penelitian Murtanto maka pokok masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apa saja karakteristik keahlian yang dibutuhkan pemeriksa pajak saat melakukan pemeriksaan dalam rangka meningkatkan *law enforcement* ?
2. Apakah Perilaku Etis juga merupakan karakteristik keahlian yang dibutuhkan oleh pemeriksa pajak dalam rangka meningkatkan *law enforcement*.

### **1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini memiliki dua tujuan yaitu :

1. Mengetahui prioritas karakteristik keahlian pemeriksa pajak yang terklasifikasi kedalam enam kategori karakteristik yang diteliti yaitu: Komponen Pengetahuan, Ciri-ciri Psikologis, Kemampuan Berpikir, Strategi Penentuan Keputusan, Analisis Tugas dan Perilaku Etis.
2. Mengungkapkan persepsi tentang karakteristik keahlian Pemeriksa pajak pada Direktorat Jenderal Pajak di Indonesia dari sudut pandang pemeriksa pajak pada Supervisor, Ketua Tim dan Anggota Tim.

Signifikansi penelitian yang diharapkan :

1. Signifikansi Akademis

Dari penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan serta wawasan khususnya bagi para akademisi yang mendalami bidang perpajakan khususnya pemeriksaan.

2. Signifikansi Praktis

- a. Hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan masukan kepada Departemen Keuangan khususnya Direktorat Jenderal Pajak bahwa keahlian pemeriksa pajak tidak hanya diperoleh dari ilmu pengetahuan, pengalaman dan persyaratan administrasi kepegawaian saja, melainkan juga dari atribut dan faktor penting lainnya yang teridentifikasi dalam

karakteristik-karakteristik keahlian pemeriksa yang akan sangat menunjang keahlian pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan pajak.

- b. Membantu mengidentifikasi dan mengukur keahlian pemeriksa sehingga dapat digunakan sebagai masukan dalam menetapkan prosedur pelatihan, evaluasi dan promosi

#### **1.4.Pembatasan Masalah**

Penelitian ini dibatasi hanya membahas Karakteristik Keahlian dan Perilaku Etis bagi Pemeriksa Pajak.

#### **1.5.Sistematika Penulisan**

- Bab I : Pendahuluan
- Bab II : Tinjauan Pustaka
- Bab III : Metode Penelitian
- Bab IV : Pembahasan Hasil Penelitian
- Bab V : Simpulan dan Saran

