

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah negara berkembang yang kaya akan sumber alam. Jumlah penduduk Indonesia lebih dari 250 Juta Jiwa dan hal ini membuat Indonesia merupakan sebuah negara dengan jumlah terbesar ke 4 di dunia. Dengan banyaknya jumlah penduduk dan banyaknya sumber daya alam Indonesia seharusnya menjadikan Indonesia menjadi salah satu negara yang maju. Akan tetapi banyaknya sumber alam yang di eksplorasi oleh negara asing menyebabkan Indonesia tidak dapat menikmati kekayaan alamnya sendiri. Seperti halnya Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc (FCX) yang mengeksplorasi tambang emas di Kabupaten Mimika, Exxonmobil Corp. Mengebor minyak di Kabupaten Bojonegoro dan masih banyak lagi lainnya. Dengan belum bisanya memanfaatkan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang masih kurang sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa penerimaan terbesar negara Indonesia berasal dari pajak. Pajak merupakan salah sumber utama pendapatan negara sebab lebih dari 70% pendapatan negara berasal dari pajak.

Hal ini yang menyebabkan pajak berperan penting dalam pembangunan negara, pendidikan, kesehatan, dll. Berdasarkan pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dinyatakan bahwa “Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-

Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Setiap daerah di Indonesia memiliki hak untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya mengingat terdapatnya *asas otonomi*. Melihat potensi-potensi yang ada di setiap daerah di Indonesia mengakibatkan beberapa daerah sudah mulai maju dan mandiri dalam mengelola penyelenggaraan kegiatan pemerintahannya. Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ini jelas sangat bergantung pada keadaan perekonomian daerah itu sendiri. Tanpa keadaan ekonomi yang baik maka pelaksanaan kegiatan pemerintahan di suatu daerah akan mustahil dapat terlaksana, karena dengan adanya pelaksanaan kegiatan pemerintahan maka pengeluaran daerah juga akan semakin meningkat sehingga harus dibarengi dengan masuknya pajak ke kas daerah tersebut. Seperti yang diketahui bahwa penerimaan dari pajak merupakan penerimaan terbesar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut juga berlaku pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang penyumbang terbesarnya berasal dari sektor pajak. Oleh sebab itu maka pajak merupakan ujung tombak dari pembangunan negara maka masyarakat berperan penting terhadap perpajakan di Indonesia.

Definisi pajak menurut beberapa ahli:¹

1. Soemitro

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang(yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Definisi ini disempurnakan, menjadi peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin “surplus”-nya

¹ Siti Resmi, *Perpajakan: Teori dan Kasus*, Salemba Empat, Jakarta, 2011, h. 1-2

digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.;

2. S. I. Djajadiningrat
Pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan ke kas negara yang disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan secara umum.;
3. N. J. Feldmann
Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkannya secara umum), tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

Menurut Karianton Tampubolon definisi pajak terbagi dari 3 aspek:²

1. Aspek Ekonomis
Pajak adalah hak negara untuk menarik kekayaan dari pembayar pajak kepada kas negara kemudian didistribusikan kepada seluruh rakyat sesuai APBN.
2. Aspek Hukum
Pajak adalah perikatan anatar negara dan rakyat yang timbul dari undang-undang yang mengharuskan rakyat untuk membayar pajak kepada kas negara ketika syarat subyektif dan obyektif dipenuhi, kondisi atau kejadian seperti transaksi yang bersifat ekonomis terjadi sehingga menimbulkan hak bagi negara menarik kekayaan dan kewajiban bagi rakyat untuk membayarnya.
3. Aspek Politik
Pajak adalah salah satu alat keungan negara untuk mengatur perilaku rakyat yang sesuai dengan apa yang diinginkan oleh negara.

Hukum pajak sendiri merupakan keseluruhan peraturan yang meliputi kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas negara. Oleh karena itu, hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-

²Karianton Tampubolon, *Praktek, Gugatan, Dan Kasus-Kasus Pemeriksaan Pajak*, Indeks, Jakarta, 2013, h. 8

hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak³.

Pajak berasal dari masyarakat dan untuk pembangunan negara maka masyarakat berperan sangat penting dalam penegakan pajak. Terdapat dua fungsi pajak, yaitu fungsi *budgetair* (sumber keuangan negara) dan fungsi *regularend* (pengatur).

Fungsi *budgetair* (sumber keuangan negara) artinya pajak merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan.⁴

Fungsi *regularend* (pengatur) artinya pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, serta mencapai tujuan-tujuan tertentu diluar bidang keuangan.⁵ Kedua fungsi tersebut merupakan fungsi utama dari pembangunan negara. Akan tetapi selain fungsi tersebut terdapat fungsi lainnya yaitu sebagai fungsi redistribusi dimana pajak berfungsi sebagai alat pemerataan kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat dan fungsi demokrasi dimana pajak merupakan wujud sistem gotong royong.⁶

Menurut Erly Suandy, subyek pajak adalah pihak-pihak (orang maupun badan) yang akan dikenakan pajak, sedangkan objek pajak adalah segala sesuatu yang akan dikenakan pajak. Wajib pajak adalah subjek pajak yang telah

³ Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 1

⁴ Siti Resmi, *Op.cit*, h. 3

⁵ *Ibid*

⁶ Karianton Tampubolon, *Op.cit*, h. 9

memenuhi syarat-syarat objektif sehingga kepadanya diwajibkan untuk membayar pajak. Dengan kata lain setiap wajib pajak adalah subjek pajak.⁷ Semua wajib pajak yang telah memenuhi persyaratan subjektif dan objektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, wajib mendaftarkan diri ke kantor Direktorat Jendral Pajak untuk dicatat sebagai wajib pajak dan sekaligus mendapatkan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

Wajib pajak sendiri diatur didalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan bahwa wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayaran pajak, pemotongan pajak, dan pemungutan pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sehingga wajib pajak berperan aktif terhadap pembayaran, pemotongan dan pemungutan pajak itu sendiri. Dalam pemungutan pajak dikenal tiga sistem pemungutan yaitu:⁸

1. *Official Assesment System*
Sistem pemungutan pajak yang memberi kewenangan aparatur perpajakan untuk menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif serta kegiatan menghitung dan memungut pajak sepenuhnya berada di tangan para aparatur perpajakan. Dengan demikian, berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada aparatur perpajakan.
2. *Self Assesment System*
Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang Wajib Pajak dalam menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang setiap tahunnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Dalam sistem ini, inisiatif serta kegiatan menghitung dan memungut pajak sepenuhnya berada di tangan Wajib Pajak. Wajib Pajak dianggap mampu menghitung pajak, mampu memahami undang-

⁷ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Edisi Kedua, Salemba Empat, Jakarta, 2005, h. 33

⁸ Siti Resmi, *Op.cit*, h. 11

undang perpajakan yang sedang berlaku, dan mempunyai kejujuran yang tinggi, serta menyadari akan arti pentingnya membayar pajak.

3. *With Holding System*

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga yang ditunjuk untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Penunjukan pihak ketiga ini dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan, keputusan presiden, dan peraturan lainnya untuk memotong dan memungut pajak, menyetor, dan mempertanggungjawabkan melalui sarana perpajakan yang tersedia. Berhasil atau tidaknya pelaksanaan pemungutan pajak banyak tergantung pada pihak ketiga yang ditunjuk.

Jika dilihat dari berbagai sistem pemungutan pajak diatas, dapat dikatakan bahwa *Self Assesment System* memberikan kepercayaan penuh kepada Wajib Pajak dalam melakukan kewajiban perpajakannya mulai dari menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan sendiri. Oleh karena itu dibutuhkan rasa tanggung jawab yang tinggi dalam diri Wajib Pajak agar penerimaan pajak di Indonesia dapat berjalan dengan lancar. Tetapi didalam peraktek *Self Assesment System* masih ada beberapa permasalahan tersendiri yang muncul. Sebab masih rendahnya kesadaran yang dimiliki oleh wajib pajak akan pentingnya pajak terhadap pembangunan negara. Dalam pemeriksaan wajib pajak, Direktorat Jendral Pajak diwakili oleh pemeriksa pajak (*fiskus*). Pemeriksa pajak (*fiskus*) diberikan kewenangan untuk memeriksa apakah pajak yang dibayarkan wajib pajak sudah sesuai dengan objektifnya. Selain diberikan kewenangan untuk memeriksa, pemeriksa pajak (*fiskus*) juga dapat melakukan penyegelan tempat.

Prinsip self-asesment, yang diterapkan sejak tahun 1984, dengan memberikan keleluasaan kepada para Wajib Pajak untuk menghitung sendiri jumlah pajak yang harus dibayar, telah terbukti dapat meningkatkan peran serta

masyarakat dalam pemenuhan kewajiban perpajakan serta sekaligus dapat meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak⁹.

Dalam perjalanan pelaksanaannya self-assessment telah dapat meningkatkan penerimaan negara. Walaupun undang-undang perpajakan yang berlaku pada waktu itu telah menganut beberapa prinsip dasar yang baik dan telah terbukti dapat meningkatkan penerimaan pajak secara mencolok dalam kurun waktu tersebut, namun untuk lebih meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak dalam jangka menengah dan panjang, dan dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian yang semakin pesat serta era globalisasi, dirasakan perlu adanya penyempurnaan atas ketentuan-ketentuan perpajakan hasil reformasi 1984 itu agar lebih mencerminkan keadilan, lebih memberikan kepastian hukum baik bagi Wajib Pajak maupun aparat pajak dan meningkatkan efisiensi.

Undang-undang perpajakan harus dapat memberikan kepastian hukum, khususnya yang menyangkut keseimbangan antara hak dan kewajiban perpajakan baik bagi Wajib Pajak maupun bagi aparat pajak. Oleh karena itu, dengan tetap berpegang pada prinsip kesederhanaan sebagaimana dianut dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada waktu itu, ketentuan yang mengatur tentang Subyek Pajak, Obyek Pajak, dan pengecualian-pengecualian perlu diberi penegasan agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda dari maksud yang terkandung dalam ketentuan tersebut

⁹Heru Subiyanto, *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2004, h. 192-193

Kewenangan yang begitu luas ini masih banyak pula dijumpai penyalahgunaan jabatan yang dilakukan oleh pegawai pajak. Sebagai contoh kasus dari Bahasyim Assifie Bin Khalil Sarinotoselaku Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Keuangan Cq. Direktorat Jenderal Pajak yang berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 472/KM.1/Up.11/2002 tanggal 30 Oktober 2002 menduduki jabatan sebagai Kepala Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak Jakarta Tujuh, mempunyai kewenangan diantaranya memanggil dan memeriksa wajib pajak dan meminta keterangan pihak ketiga, menerbitkan Surat Perintah diantaranya Surat Perintah Pengamatan, Surat Perintah Pemeriksaan Pajak, Surat Perintah Penyidikan, Surat Perintah Penggeledahan dan/atau Penyitaan Dokumen Wajib Pajak, Surat Perintah Penyegelan, dan mengajukan usul atau pendapat terhadap hasil kegiatan sesuai surat perintah yang dikeluarkan kepada atasan. Dalam kasus ini Bahasyim Assifie membantu wajib pajak yang bermasalah di Direktorat Keberatan dan Banding Pajak, dengan imbalan fee yang jumlahnya miliaran rupiah.

Begitu juga terdapat kasus penyalahgunaan kewenangan yang menyita perhatian orang banyak adalah kasus mafia pajak Gayus Tambunan Halamoan Tambunan. Gayus melakukan pelanggaran dengan memanfaatkan wewenangnya. Dia menerima suap senilai Rp 925 juta dari Roberto Santonius dan Rp 35 milyar dari Alif Kuncoro terkait pengurusan sunset policy PT. Kaltim Prima Coal, PT. Bumi Resources, dan PT. Arutmin. Dari dua contoh kasus diatas merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pegawai pajak. Pajak yang sebagai penyumbang terbesar ke kas negara akan tetapi masih banyak mafia

pajak yang menyalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau bersama yang merugikan pendapatan negara.

Pada 19 Maret 2015, Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2015 tentang Tunjangan Kinerja di Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak. Kenaikan tunjangan kinerja ini dilakukan mengingat tugas berat pegawai Direktorat Jenderal Pajak dalam menjalankan tugas untuk mengumpulkan penerimaan negara dari sektor perpajakan dan juga diperuntukan meningkatkan penerimaan pajak tahun 2015 31% sehingga dari 984 trilyun menjadi 1.294 trilyun. Banyak sekali pro dan kontra dari kenaikan tunjangan kinerja ini. Mengingat pajak merupakan sumber terbesar dalam pemerimaan kas negara dan juga akan menambah beban pengeluaran negara dengan memberikan kenaikan tunjangan kinerja ini. Dari sini ini akan muncul sebuah pertanyaan bahwa apakah ada korelasi antara kenaikan gaji dan penerimaan bonus dengan upaya menggenjot penerimaan pajak dan juga efektifkah kenaikan tunjangan kerja apabila tidak dibarengi dengan penguatan dalam pengawasan terhadap internal pegawai pajak itu sendiri. Sebab masih banyak pula pegawai pajak yang melakukan penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penulis menetapkan rumusan masalah untuk dibahas dalam bab selanjutnya, yaitu :

1. Apakah dengan berlakuknya Peraturan Presiden No 37 Tahun 2015 tentang kenaikan tunjangan pegawai pajak dapat menekan angka

penyalahgunaan jabatan sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara?

2. Bagaimana pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan oleh pegawai pajak?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk menganalisis Peraturan Presiden No 37 Tahun 2015 tentang kenaikan tunjangan pegawai pajak dapat menekan angka penyalahgunaan jabatan sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara.
2. Untuk menganalisis pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan oleh pegawai pajak.

1.4 Metode Penelitian

Metode Penelitian dimulai dari pendekatan masalah hingga menganalisis bahan hukum dengan penjabaran sebagai berikut :

1.4.1 Tipe Penelitian

Penyusunan skripsi ini bermula dari penelitian yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang akan menjelaskan dan menjabarkan mengenai suatu hal dengan bersumber dari ketentuan-ketentuan hukum yang telah ada.

Penelitian yuridisnormatif ini dilakukan untuk mengetahui apakah tema yang diangkat telah terlaksana dengan baik sesuai ketentuan-ketentuan yang ada. Hal ini dirumuskan melalui tujuan strategis yang ingin dicapai, apa masalah dan

tantangannya, serta strategi kebijakan apa yang bisa diambil agar tujuan tercapai sekaligus bisa menjawab masalah dan tantangan yang dihadapi.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pembahasan permasalahan dalam penulisan skripsi ini menggunakan bentuk pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹⁰. Pendekatan ini digunakan menjawab akan kewenangan pegawai pajak dan pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangannya.

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap¹¹. Pendekatan ini guna menjawab mengenai pertanggungjawaban dari pegawai pajak yang telah melakukan penyalahgunaan kewenangan dari jabatannya.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum¹². Pendekatan ini untuk memecahkan rumusan masalah mengenai efektifitas dari kenaikan pegawai pajak untuk mengurangi penyalahgunaan kewenangan sehingga

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2005, h 133

¹¹*Ibid*, h 134

¹²*Ibid*.

meningkatkan pendapatan negara melalui perpajakan mengingat pajak merupakan pendapatan terbesar negara.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Untuk menunjang penulisan skripsi ini digunakan bahan-bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas¹³. Bahan hukum tersebut merupakan norma yang bersifat mengikat. Sumber bahan hukum primer dari penulisan skripsi ini antara lain meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan;
- d. Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2015 tentang Tunjangan Kinerja di Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak;

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁴ Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

1.5 Pertanggungjawaban Sistematika

¹³*Ibid*, h. 185

¹⁴*Ibid*.

Penulisan skripsi ini disusun menurut suatu sistematika yang lazim digunakan penulisan karya ilmiah, pembahasan yang terbagi dalam empat bab dan masing – masing bab terdiri atas beberapa sub bab. Penelitian ini dimulai dengan :

Bab I adalah pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Diawali dengan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, penjelasan judul, tujuan dilakukannya penelitian ini, metode penelitian dan yang digunakan terdiri atas tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum dan diakhiri dengan pembahasan sistematika penulisan dari penelitian ini.

Bab II akan menguraikan rumusan masalah yang pertama, yaitu dengan berlakunya Peraturan Presiden No 37 Tahun 2015 tentang kenaikan tunjangan pegawai pajak dapat menekan angka penyalahgunaan jabatan sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara. Untuk itu akan dibahas mengenai pegawai pajak sebagai pegawai negeri sipil, penerapan good governance dalam sistem perpajakan, dan menaikkan tunjangan sebagai stimulus untuk menaikkan pendapatan negara melalui sektor perpajakan.

Bab III akan menguraikan rumusan masalah yang kedua, yaitu ertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan oleh pegawai pajak. Untuk itu akan dibahas pertanggungjawaban pegawai pajak dalam penyalahgunaan wewenang dan kejahatan yang dilakukan oleh pegawai pajak.

Bab IV merupakan bagian penutup dikemukakan kesimpulan dari semua permasalahan yang didapat akan disusun secara sistematis sehingga akan didapat konklusi yang utuh, singkat, padat, dan objektif. Saran sebagai wujud karakter penelitian *doctrinal* diajukan guna memberikan sambungan pemikiran ke depannya untuk menjawab permasalahan yang akan datang.

