

## BAB I

### Pendahuluan

#### 1.1 Latar belakang Masalah

Kewajiban suatu negara adalah untuk melakukan pembangunan yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat, pembangunan tidak akan terlepas dari kebutuhan dana untuk membiayainya supaya dapat berjalan dengan baik tiap tahunnya. Pembangunan sendiri diambil dari APBN, sementara itu sumber keuangan negara sendiri dapat dikelompokkan menjadi penerimaan dari sektor pajak, kekayaan alam, bea cukai, retribusi, iuran, sumbangan, laba dari badan usaha milik negara dan sumber-sumber lainnya<sup>1</sup>. Sebagian besar keuangan negara di ambil dari pajak yang dikumpulkan dari peran serta masyarakat yang terdaftar sebagai wajib pajak. Hal ini sesuai dengan fungsi *budgetair* pajak dimana pajak merupakan sumber utama penghasilan suatu negara dan pajak semata mata di tujukan pada usaha untuk menutup biaya pengeluaran pemerintah dalam menunaikan tugasnya<sup>2</sup>. Berikut adalah data penerimaan APBN dari sektor pajak :

Tabel 1

URAIAN	2009	2010	2011	2012
PAJAK DALAM NEGERI	601,251.80	720,764.50	816,422.30	976,898.80
PAJAK PERDAGANGAN INTER	18,670.40	22,561.40	23,118.10	42,433.60
PENERIMAAN SDA	138,959.20	164,726.70	158,173.70	172,870.80

<sup>1</sup> Tim Teaching, *Buku Ajar Hukum Pajak*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, (tanpa tahun), h 4

<sup>2</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT . RajaGrafindo, Jakarta, 2004, h. 133

BAGIAN LABA BUMN	26,049.50	29,500.00	26,590.00	27,590.00
PNBP LAINNYA	53,796.00	43,462.00	43,429.00	54,398.30
PENDAPATAN BLU	8,369.50	9,486.00	14,895.00	17,861.10

3

Tabel di atas menunjukkan bahwa kontribusi pajak dalam pembangunan negara lebih besar dari pada pendapatan negara dari sektor sumber daya alam. Hal ini yang menyebabkan pemerintah (Indonesia) melakukan optimalisasi penarikan pajak.

Direktorat Jendral Pajak (selanjutnya disebut Ditjen Pajak) sendiri dalam upaya atau memaksimalkan pemasukan negara melalui sektor pajak sendiri perlu melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan. Ekstensifikasi perpajakan sendiri memiliki arti kegiatan yang berkaitan dengan penambahan jumlah Wajib Pajak terdaftar dan perluasan objek pajak dalam administrasi Ditjen Pajak<sup>4</sup>. Sedangkan intensifikasi perpajakan sendiri memiliki arti kegiatan optimalisasi penggalan penerimaan pajak terhadap objek serta subjek pajak yang telah tercatat atau terdaftar dalam administrasi Ditjen Pajak, dan dari hasil pelaksanaan ekstensifikasi<sup>5</sup>. Sementara itu penyelenggaraan ekstensifikasi dan intensifikasi ini perlu mendapatkan pengawasan supaya dapat berjalan dengan maksimal. Dalam rangka pengawasan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak agar berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pelaksanaan kegiatan

<sup>3</sup>NN, *Penerimaan Negara*, <http://www.pajak.go.id/content/penerimaan-negara-detil-2009-2012>. Diakses pada tanggal 15 september 2014

<sup>4</sup> <http://www.kanwiljogja.pajak.go.id/ppajak.php?id=1867>. Diakses pada tanggal 17 oktober 2014

<sup>5</sup> ibid

diwajibkan memonitor pelaksanaan kegiatan tersebut, dengan ketentuan sebagai berikut<sup>6</sup> :

1. Setiap tim pelaksana kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak, secara berkala membuat laporan hasil pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak untuk dikompilasi oleh Kepala Seksi PDI, dengan bentuk sebagaimana terlampir pada Lampiran VII Surat Edaran ini.
2. Kepala Kantor Penyuluhan Pajak bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak di wilayahnya, dan secara periodik melaporkan hasil kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak tersebut kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak atasannya, dengan menggunakan bentuk laporan sebagaimana terlampir pada Lampiran VIII Surat Edaran ini.
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak (selanjutnya disebut KPP) bertanggung jawab untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak di wilayahnya, dan secara periodik melaporkan hasil kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak tersebut kepada Kakanwil Ditjen Pajak atasannya, dengan menggunakan bentuk laporan sebagaimana terlampir pada Lampiran IX Surat Edaran ini.
4. Kakanwil Ditjen Pajak bertanggung jawab untuk mengarahkan dan mengawasi pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak di wilayahnya, dan secara periodik melaporkan hasil kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak tersebut kepada Ditjen Pajak cq. Direktorat Informasi Perpajakan, dengan menggunakan bentuk laporan sebagaimana terlampir pada Lampiran X Surat Edaran ini.

Selain fungsi *budgetair* pajak memiliki fungsi *regulerend* atau fungsi mengatur saat ini begitu penting peranannya sebagai alat kebijaksanaan pemerintah ( *fiskal policy* ) untuk menyelenggarakan politiknya dalam segala bidang baik bidang ekonomi maupun sosial<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> *Op Cit*, h.134

Mengingat begitu pentingnya peranan pajak untuk mencapai suatu tujuan negara, maka diperlukan suatu peraturan yang mendasari pemungutan pajak. sebagaimana ketentuan tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) pada pasal 23 A yang berbunyi:

” pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang”

Jelas dengan adanya aturan tersebut, pelaksanaan pemungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah harus mengacu pada peraturan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadinya kesewenang wenangan dalam penarikan pajak sehingga pemungutan pajak dapat berjalan dengan tertib dan aman. Selain itu masyarakat berkewajiban membayar pajak serta memberikan kemudahan kepada petugas yang melakukan pemungutan pajak sebagai salah satu bentuk peran serta masyarakat.

Menurut *Soeparman* pajak dipungut berdasarkan dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.<sup>8</sup> Pajak sendiri pada dasarnya tidak memberikan dampak/jasa secara langsung kepada wajib pajak yang bersangkutan. Pajak menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Perpajakan (Selanjutnya disebut UU KUP) “ kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan hukum yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang , dengan tidak mendapat imbalan secara

---

<sup>8</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. edisi keempat, Refika Aditama, Bandung, 2003, h.6.

langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dengan adanya penetapan pajak dalam bentuk undang-undang maka wajib pajak harus membayar pajak jika tidak mematuhi kewajibannya dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan yang ada. Berdasarkan UU KUP yang menyebutkan pemungutan pajak di Indonesia menggunakan *self assesment system* dimana penetapan pajak ditentukan sendiri oleh wajib pajak, yang memberikan kewajiban kepada wajib pajak untuk<sup>9</sup>:

1. Menentukan sendiri besarnya pendapatan
2. Menghitung sendiri besarnya pajak pendapatan/kekayaan/perseroan/yang terutang dan menyetorkannya ke kas negara

Tata cara ini akan berjalan dengan baik apabila masyarakat pembayar pajak sendiri memiliki pengetahuan dan disiplin pajak yang tinggi (*tax conciusness*)<sup>10</sup>. Oleh karena itu Ditjen pajak sebagai lembaga / pihak yang menerima pajak dari masyarakat diberikan kewenangan untuk menetapkan dasar pungutan pajak (*tax-base*) dan menetapkan besaran tarifnya (*tax-rate*)<sup>11</sup>. Selain itu Ditjen Pajak diberikan kewenangan melakukan penarikan, pengawasan serta pemberian sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam prkatek perpajakan di Indonesia seringkali wajib pajak baik pribadi, badan hukum maupun non badan hukum berusaha untuk menghindar dari

---

<sup>9</sup> Ibid, h 67

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Ibid., hal 68

kewajibannya membayar pajak. Misalnya memberikan pernyataan yang tidak benar, data-data yang dipalsukan baik keterangan maupun dokumen. Pengelakan seperti ini sering kali dilakukan untuk mengurangi besarnya pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak ke Ditjen Pajak.

Kerugian negara sendiri dari sektor pajak tidak hanya disebabkan oleh wajib pajak dengan pemalsuan dokumen. Dewasa ini kerugian negara dari sektor perpajakan juga dapat diakibatkan oleh pejabat Ditjen pajak sendiri, seringkali pejabat pajak melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang untuk memperkaya secara pribadi. Seluruh aparatur sipil negara pegawai pajak di bawah Ditjen Pajak juga harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Selanjutnya disebut UU ASN) yang didalamnya juga mengatur masalah adanya Komisi Aparatur Sipil Negara yang merupakan salah satu lembaga independen yang di beri wewenang untuk mengawasi dengan tujuan mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam pasal 28 huruf b UU ASN. Komisi Aparatur Sipil Negara juga memiliki wewenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku pegawai Aparatur Sipil Negara.

Dalam rangka mengurangi kasus tentang adanya penyalahgunaan wewenang oleh fiskus Ditjen pajak melakukan pembaharuan dalam hal teknologi yang salah satunya adalah pengenalan *online payment*, *e-filing*, *large taxpayer office*, dan sistim lainnya yang bertujuan untuk mengurangi kontak langsung

antara wajib pajak dengan fiskus<sup>12</sup>. Pengembangan Teknologi tersebut ditujukan untuk meminimalisir adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pajak. Penyalahgunaan wewenang ataupun pemalsuan data akan mengakibatkan kerugian negara dari sektor pajak, sebab dari sektor pajak ini sendiri negara mendapatkan pemasukan yang paling tinggi, akan tetapi dari sektor pajak ini sendiri juga dapat mengakibatkan kerugian yang besar apabila terjadi tindakan penyelewengan dan penyalahgunaan. Sampai saat ini untuk menghindari kerugian negara dari sektor pajak, Ditjen Pajak diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan pajak, apabila wajib pajak baik pribadi, badan hukum atau non badan hukum di indikasikan melakukan pemalsuan dokumen maka Ditjen Pajak dapat melakukan penyidikan tentang indikasi terjadinya pidana pajak. Kewenangan penyidikan pajak ini sendiri sesuai dengan pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang ketentuan umum perpajakan yaitu “penyidik tindak pidana di bidang perpajakan hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Ditjen Pajak yang diberi wewenang Khusus sebagai penyidik tindak pidana di bidang perpajakan, atau penyidikan dihentikan karena peristiwanya telah daluwarsa, atau tersangka meninggal dunia. Adanya peraturan ini memberikan kewenangan kepada Ditjen Pajak untuk melakukan penyidikan tindak pidana pajak baik dilakukan karena kealpaan atau kesengajaan. Kewenangan dari DJP sendiri selaku PPNS dalam tindak pidana perpajakan yang diatur dalam Peraturan Menteri

---

<sup>12</sup> Ibid

Keuangan Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Bukti Permulaan Tindak Pidana dibidang Perpajakan Pasal 14 ayat (2)

“Dalam melaksanakan Pemeriksaan Bukti Permulaan secara terbuka, pemeriksa Bukti Permulaan berwenang:

- a. meminjam dan memeriksa buku atau catatan, dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan, dan dokumen lain yang berhubungan dengan penghasilan yang diperoleh, kegiatan usaha, pekerjaan bebas Wajib Pajak, atau objek yang terutang pajak;
- b. mengakses dan/atau mengunduh data yang dikelola secara elektronik;
- c. memasuki dan memeriksa tempat atau ruang, barang bergerak dan/atau tidak bergerak yang diduga atau patut diduga digunakan untuk menyimpan buku atau catatan, dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan, dokumen lain, uang, dan/atau barang yang dapat memberi petunjuk tentang penghasilan yang diperoleh, kegiatan usaha, pekerjaan bebas Wajib Pajak, atau objek yang terutang pajak;
- d. melakukan Penyegelan tempat atau ruang tertentu serta barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak;
- e. meminta keterangan dan/atau bukti yang diperlukan dari pihak ketiga yang mempunyai hubungan dengan Wajib Pajak yang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan melalui Direktur Jenderal Pajak;
- f. meminta keterangan kepada pihak lain yang berkaitan dan menuangkan dalam berita acara permintaan keterangan; dan
- g. melakukan tindakan lain yang diperlukan dalam rangka Pemeriksaan Bukti Permulaan secara terbuka”.

Dalam kasus di Jambi, PT. Niaga Guna Kencana (NGK) yang merupakan perusahaan bidang property di Jambi yang di indikasikan melakukan tindak pidana

perpajakan oleh Direktorat Jendral Pajak Sumatra Barat. Dalam kasus ini (PT NGK) tidak merespon. Kanwil Sumatra barat kota jambi ini sendiri sudah melakukan bukti permulaan yang sesuai dengan ketentuan, karena diguga kuat ada indikasi pidana pajak maka kanwil melakukan pemeriksaan langsung ( *surprise audit* ). PT NGK melakukan somasi terhadap peminjaman dokumen penyidikan yang dilakukan oleh Ditjen Pajak kanwil Jambi. Pihak PT. NGK melaporkan kepada dengan 4 delik sangkaan yaitu pemalsuan surat, dan atau penggelapan dan atau perbuatan tidak menyenangkan dan kejahatan jabatan (pasal 263, 372, 335 dan 429 KUHP). Pihak Polda Jambi sendiri memeriksa 7 pegawai negeri sipil perpajakan yang melakukan penyidikan di PT NGK.<sup>13</sup>

Kasus ini, yang patut untuk dijadikan perhatian adalah penegakan pajak di Indonesia. Utamanya seberapa besar kewenangan dari penyidik pajak atau PPNS dalam melaksanakan proses pemeriksaan bukti permulaan serta apakah yang dilakukan Ditjen Pajak dengan dasar UU KUP, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 18 Tahun 2013, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2011, Surat Edaran Nomor 06 2014 Tentang Pelaksanaan Penyidikan Tindak Pidana Perpajakan dan Surat Edaran Nomor 49 Tahun 2011 tentang Bukti Permulaan bertentangan dengan KUHP, selain itu bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil di bidang perpajakan.

---

<sup>13</sup>(tanpa nama), *Periksa Pengusaha, Tujuh Petugas Pajak termasuk Kakanwil Dijadikan Tersangka* <http://www.pab-indonesia.com/fokus/9163-periksa-pengusaha-tujuh-petugas-pajak-termasuk-kakanwil-dijadikan-tersangka.html> diakses tanggal 16 september 2014

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari pemaparan latar belakang yang sebelumnya saya jelaskan, maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dan Kepolisian Republik Indonesia Dalam Penegakan Hukum Perpajakan.
2. Pengawasan dan Koordinasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dibidang Perpajakan dengan Kepolisian Republik Indonesia

## **1.3. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui seberapa besar kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) perpajakan dalam melaksanakan tugas penyidikan
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk hubungan hukum antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Kepolisian Republik Indonesia dalam penegakan hukum perpajakan

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman-pemahaman tentang aspek-aspek hukum pajak, khususnya dalam bidang penegakan hukum pajak yang dalam hal ini diutamakan pada bidang pidana pajak .

## 1.5. Metode Penelitian

### a. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*Statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang serta regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dipelajari<sup>14</sup>

### b. Sumber Bahan Hukum

Untuk mendukung penulisan skripsi ini, menggunakan dua sumber bahan hukum yaitu :

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan huku primer diperoleh dari peraturan perUndang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas yang dalam hal ini mengenai upaya kriminalisasi perusahaan dalam kasus perpajakan. Peraturan Per Undang-undangan yang berkaitan yaitu adalah :

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Ketentuan Umum Acara Pidana
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta 2013, cet.8 , h. 133

- Undang-undang Nomor. 16 Tahun 2009 tentang Perubahan keempat atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan menteri keuangan Nomor 18 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bukti Permulaan Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan
- Surat Edaran 49 Tahun 2013 tentang Tata Cara Bukti Permulaan
- Surat Edaran 06 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Penyidikan Tindak Pidana Dibidang Perpajakan

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu melalui studi kepustakaan yang relevan dengan pokok-pokok permasalahan yang didapat dari literatur-literatur, diktat, surat kabar, berita di internet, opini dari pakar hukum serta catatan perkuliahan yang terkait dengan materi yang dibahas

### c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan dan diklasifikasikan secara sistematis dan selanjutnya dilakukan pengolahan serta penilaian terhadap bahan hukum tersebut.

#### d. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum terkumpul tersebut dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kuantitatif yaitu bahan hukum yang sudah diperoleh dikaitkan dengan peraturan perUndang-undangan yang berlaku dan kemudian ditarik kesimpulan yang selanjutnya diperoleh beberapa rumusan masalah sehingga hasilnya dapat dipertanggung jawabkan secara sistematis.

### 1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Skripsi ini disusun secara sistematis dan terbagi atas empat (4) bab dimana antara bab yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan.

Bab 1, yaitu pendahuluan, didalamnya diterangkan secara garis besar apa yang akan dijelaskan dalam penulisan skripsi ini dengan harapan pembaca dapat memahami latar belakang masalah dan rumusan masalah. Agar tidak terjadi kesalahan dalam penafsiranyang keliru maka diuraikan pula mengenai penjelasan judul tujuan penulisan, metodologi penulisan serta pertanggungjawaban sistematis.

Bab II, disusun berdasarkan permasalahan yang dirumuskan sesuai dengan rumusan masalah yang dirumuskan sebelumnya, dimana dalam bab ini dirumuskan tentang “ kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan Kepolisian Republik Indonesia dalam penegakan hukum perpajakan untuk meminimalisir adanya overlapping” yang dimulai dari kewenangan umum Penyidik Pegawai

Negeri Sipil Perpajakan(PPNS) , kewenangan khusus Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perpajakan(PPNS), Kewenangan Kepolisian Republik Indonesia

Bab III, dalam bab ini akan membahas tentang bentuk Pengawasan dan koordinasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Kepolisian Republik Indonesia dalam penegakan hukum pajak di Indonesia sebagai salah satu upaya untuk mengurangi penyalahgunaan wewenang

Bab IV, disusun berdasarkan uraian dalam bab II dan III. Penyelesaian masalah yang dibahas dan kemudian ditarik sebagai kesimpulan, kemudian dari kesimpulan tersebut akan diberikan saran-saran atas penyelesaian permasalahan dalam skripsi ini.

