

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak tahun 1984 sistem *self assessment* telah diimplementasikan, dimana dalam sistem tersebut Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan sendiri pajak yang terutang dan kemudian melunasinya serta melaporkannya ke Kantor Pelayanan Pajak tempat dimana Wajib Pajak tersebut terdaftar. Penerapan sistem *self assessment* akan memberikan hasil optimal jika kondisi kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) pada masyarakat Wajib Pajak telah terbentuk. Akan tetapi kenyataan yang ada ternyata di negara yang sudah maju dengan administrasi yang sangat tertib dan penegakan hukum yang relatif konsistenpun, sistem *self assessment* tidak menyebabkan orang mau membayar pajak penghasilan dengan jujur. Hal ini disebabkan karena pajak adalah pungutan tanpa kontraprestasi secara langsung, sehingga bagi pihak yang membayar pajak, tetap merasa tidak rela untuk membayarkan sejumlah uangnya untuk pajak.

Direktorat Jenderal Pajak sebagai instansi yang diberikan wewenang oleh Undang-undang untuk memungut pajak memiliki tujuan utama antara lain adalah pemungutan pajak optimal. Salah satu indikator tercapainya penerimaan pajak yang optimal adalah berimbangnya tingkat penerimaan pajak aktual (*actual revenue*) dengan penerimaan pajak potensial. atau dengan kata lain tidak ada *tax gap*. Laporan hasil audit kinerja Direktorat Jenderal Pajak oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan menunjukkan selama periode 1995/1996 sampai

1998/1999 terdapat perbedaan (*tax gap*) yang signifikan (Gunadi,2001). Disamping *tax gap*, indikator tingkat kepatuhan Wajib Pajak dapat juga terlihat dari *tax ratio*, dimana *tax ratio* Indonesia masih yang terendah di Kawasan ASEAN yaitu sebesar 13,5 untuk tahun 2003 (Gunadi, 2004). Kenyataan tersebut memberikan arti bahwa tingkat kepatuhan di Indonesia masih tergolong rendah. Hasil tersebut juga didukung oleh data-data penerimaan pajak sebagai berikut :

Tabel 1.1  
Penerimaan Pajak Nasional  
Periode 1989 s/d 2006

*(miliar rupiah)*

Tahun Anggaran	Pajak Dalam Negeri					Pajak Perdagangan Internasional		Jumlah	PDB	Rasio (%)
	1)	2)		Cukai	Pajak Lain-lain	Bea Masuk	Pajak Ekspor			
(1)	PPH (2)	PPN (3)	PBB (4)					(5)	(6)	(7)
<b>Repeleta V</b>										
1989/1990	1.754,8	3.986,1	604,4	1.482,2	191,1	1.892,2	173,3	16.084,1	148.101,8	10,9%
1990/1991	8.250,0	8.119,2	785,8	1.799,8	316,3	2.799,8	39,8	22.010,9	172.840,3	12,7%
1991/1992	9.727,0	9.143,9	944,4	1.915,0	298,8	2.871,1	17,1	24.919,3	200.702,1	12,4%
1992/1993	12.516,3	10.742,3	1.106,8	2.241,6	252,4	3.233,3	8,8	30.091,5	226.644,6	12,7%
1993/1994	14.758,9	13.943,3	1.484,3	2.423,8	283,4	3.555,3	13,7	36.663,1	308.184,4	11,9%
<b>Repeleta VI</b>										
1994/1995	18.764,1	16.344,8	1.647,3	3.153,3	301,9	3.900,1	130,6	44.442,1	363.730,9	12,2%
1995/1996	21.012,0	18.319,4	1.993,9	3.592,7	452,8	3.029,4	186,1	48.686,3	422.110,4	11,5%
1996/1997	27.082,1	20.351,3	2.413,2	4.262,8	590,7	3.579,9	81,0	57.339,9	511.365,4	11,2%
1997/1998	34.388,3	25.198,6	2.640,9	5.101,2	477,8	3.998,7	128,3	70.934,2	633.520,5	11,2%
1998/1999	55.944,3	27.803,3	3.563,3	7.732,9	413,0	2.308,6	4.630,2	102.397,3	947.659,8	10,8%
1999/2000	72.739,0	33.087,0	4.107,3	10.381,2	610,9	4.177,0	856,6	123.949,0	1.128.113,8	11,1%
2000	57.073,0	33.231,8	4.456,1	11.288,6	836,7	6.897,1	331,2	115.912,3	971.502,6	11,9%
2001	94.376,0	55.937,0	6.662,9	17.394,1	1.383,9	9.025,8	541,2	185.340,9	1.467.634,8	12,6%
2002	101.873,5	65.153,0	7.827,7	23.188,6	1.469,3	10.244,4	231,0	210.087,3	1.610.363,0	13,0%
2003	115.015,6	77.081,3	10.905,2	26.277,2	1.634,3	10.884,6	229,7	242.048,2	1.788.690,9	13,5%
2004 (Realisasi Sementara)	134.903,8	87.347,3	14.680,0	29.172,3	1.832,2	12.444,2	297,6	280.897,6	2.303.031,0	12,2%
2005 (APBN)	142.192,6	98.826,4	13.486,9	28.933,6	2.029,9	12.017,9	344,8	327.844,1	2.576.229,6	11,6%
2005 (APBN-PP)	166.668,7	99.414,8	17.036,7	31.439,6	2.198,3	14.646,3	371,9	331.776,3	2.624.304,3	12,6%
2005 (Pajak Realisasi)	175.881,8	102.670,3	17.036,7	33.387,9	2.198,3	16.012,7	379,9	347.367,8	2.626.310,3	12,2%
2006 (RAPBN)	198.327,4	126.763,1	20.734,1	36.038,0	2.756,0	17.044,8	398,1	402.101,3	2.993.972,0	13,4%

Keterangan :

\*) Perbedaan satu digit dibelakang koma terhadap angka penjumlahan karena pembulatan

1) Pajak TA 1999/2000 termasuk PPh Migas

2) Pajak TA 1998/1999 termasuk DPHTD

3) Pajak TA 1989/1990 - 1998/1999 PDB Non Migas, TA 1999/2000 PDB Total

4) Angka perkiraan

5) Disusunlah dengan klasifikasi baru

6) Periode 1 April sampai dengan 31 Desember 2006 (9 bulan)

Sumber : Majalah Berita Pajak No.1546 Tahun XXXVIII, 1 September 2005

Tabel 1.2  
Potensi Penerimaan Pajak  
Periode 2001 s/d 2004

(dalam miliaran rupiah)

Metode / Jenis Pajak	2001 (Rp)	2002 (Rp)	2003 (Rp)	2004 (Rp)
Metode Tabel I – O				
PPh WP Badan	123.965	129.323	143.648	160.568
PPh WP Orang Pribadi	4.943	6.296	7.686	9.360
PPh Pasal 21	14.972	17.516	20.499	23.819
Jumlah Potensi PPh	143.880	153.135	171.833	193.747
PPN	59.869	66.257	73.744	82.077
PPnBM	5.447	6.344	7.041	7.816
Jumlah Potensi PPN dan PPn BM	65.316	72.601	80.785	89.893
Jumlah Potensi PPh & PPN PPnBM	209.196	225.736	252.618	283.640

Sumber : Tim Penghitung Potensi Perpajakan Tahun 2000-2004 Direktorat Jenderal Pajak.

Tabel 1.3  
Perbandingan rata-rata Tax Ratio di beberapa negara  
Periode 1985 s/d 1995

No	Negara	Tax ratio
1.	Singapore	20,44%
2.	Malaysia	20,17%
3.	Srilanka	17,91%
4.	Thailand	17,28%
5.	Korea	15,78%
6.	Jepang	14,56%
7.	Philipina	13,68%
8.	Pakistan	13,60%
9.	Indonesia	11,31%
10.	India	9,85%
11.	Myanmar	5,50%

Sumber : Buku Visi, Misi, Strategi Direktorat Jenderal Pajak

Untuk itu di Indonesia yang tingkat kepatuhannya rendah, sistem administrasi perpajakan yang masih dalam proses penyempurnaan, tidak adanya sumber data yang terintegrasi untuk pembentukan pusat data (karena banyaknya

instansi-instansi penerbit data misal: data Perbankan, data dari Bea dan cukai, data dari Deperindag serta lainnya yang belum terintegrasi), menyebabkan lemahnya sistem pengawasan selama ini. Mengingat kondisi demikian, langkah yang tepat untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak adalah dengan meningkatkan pengawasan melalui pemeriksaan. Peningkatan frekuensi pemeriksaan dan atau cakupan pemeriksaan tersebut disamping bertujuan untuk menguji tingkat kepatuhan Wajib Pajak juga dalam rangka mengisi pusat data yang selama ini dimiliki.

Bila ditinjau dari sisi keadilan, pemeriksaan pajak memiliki dimensi lain, yaitu ingin mewujudkan keadilan pemungutan pajak, karena selama ini seperti diketahui peran pajak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun, sedangkan jumlah Wajib Pajak yang patuh masih sangat sedikit. Ini mengandung arti bahwa selama ini yang menanggung beban pajak hanya sebagian kecil dari Wajib Pajak Potensial, sehingga masih banyak Wajib Pajak yang belum menanggung beban pajak yang seharusnya.

Hubungan pemeriksaan pajak dengan tingkat kepatuhan Wajib Pajak menurut Hadipurnomo (2003) disimpulkan sebagai berikut :

- a. Semakin rendah peluang terdeteksi tidak membayar pajak, maka penghindaran pajak semakin besar dan semakin besar peluang terdeteksi tidak membayar pajak, maka penghindaran pajak semakin kecil.
- b. Tingkat pendapatan Wajib Pajak yang dilaporkan dan disembunyikan tergantung tingkat peluang tertangkap menghindar pajak dan tingkat denda tertangkap menghindari pajak

- c. Wajib Pajak cenderung menghindari pajak dengan semakin rendahnya peluang terdeteksi/tertangkap menghindari pajak dan semakin rendahnya tingkat denda jika tertangkap menghindari pajak.
- d. Wajib Pajak yang bersifat *risk lover* cenderung melakukan penghindaran pajak lebih besar daripada Wajib Pajak yang *risk averter*.

Menurut Witte dan Woodbury (1985), Pommerehe dan Frey (1992), Beck et.al (1992), Baron et.al (1992) dalam disertasi Siahaan (2005) yang berjudul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perilaku Kepatuhan Tax Professional Dalam Pelaporan Pajak Badan Pada Perusahaan Industri Manufaktur di Surabaya” menyebutkan bahwa hasil penelitian yang telah dilakukan oleh sejumlah peneliti tersebut menunjukkan bahwa kemungkinan pemeriksaan (*audit probabilities*) berpengaruh positif terhadap perilaku kepatuhan Wajib Pajak.

Pengaruh Pemeriksaan terhadap kepatuhan pajak juga pernah diteliti oleh Dubin dan Wilde (1988). Hasil penelitiannya adalah bahwa pemeriksaan pajak dapat berpengaruh meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak terutama pada perusahaan kecil dan menengah. Pemeriksaan pajak yang difokuskan hanya pada Wajib Pajak yang berpenghasilan besar akan mendorong terjadinya *tax evasion* yang semakin besar, karena bagi perusahaan yang melaporkan penghasilannya kecil atau penghasilan yang dilaporkan dibawah penghasilan sebenarnya tingkat kemungkinan akan terdeteksi (*probability of being detected*) akan menjadi semakin kecil. (Gunadi, 2005).

Penelitian lainnya yang mencoba meneliti Pengaruh tak langsung hasil pemeriksaan pajak bagi Wajib Pajak lainnya juga pernah diteliti oleh Alm,

Jackson dan Mc Kee (2004). Hasil penelitian yang dilakukan oleh sejumlah peneliti tersebut adalah bahwa informasi hasil pemeriksaan yang disampaikan oleh Wajib Pajak lebih berpengaruh terhadap Kepatuhan Wajib Pajak daripada jika disampaikan oleh aparat pajak itu sendiri.

Witte dan Woodbury (2001) menyimpulkan bahwa peningkatan probabilitas pemeriksaan akan memungkinkan peningkatan kepatuhan. Disamping itu perilaku Wajib Pajak memiliki efek penting atas kepatuhan artinya orang yang tinggal dalam area dimana sejumlah besar Wajib Pajak tidak patuh akan cenderung untuk kurang patuh dibanding dengan Wajib Pajak yang tinggal pada area dimana sejumlah besar Wajib Pajaknya Patuh.

Sedangkan penelitian Wane (2000) yang mencoba untuk menggabungkan antara perilaku Wajib Pajak dan Pemeriksa Pajak terhadap perilaku kepatuhan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa tindakan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh Wajib Pajak bersama dengan Pemeriksa Pajak adalah *trade off* antara sangsi, imbalan dan tingkat kemungkinan terdeteksi, yang berarti jika lebih besar sangsi dan tingkat kemungkinan terdeteksi baik dari sisi Wajib Pajak ataupun Pemeriksa maka tindakan tersebut tidak akan dilakukan oleh kedua belah pihak.

Studi yang dilakukan Rhoades (1996) menyimpulkan bahwa pemeriksaan pajak dapat mengurangi adanya *tax evasion* secara total hanya pada Wajib Pajak yang jujur disamping itu pemeriksaan pajak dapat pula menimbulkan kesalahan pendeteksian, dan jika terjadi maka akan mengakibatkan timbulnya *tax evasion* baru, dengan demikian kesimpulannya kebijakan untuk meningkatkan frekuensi pemeriksaan dan atau cakupan pemeriksaan akan mencapai tujuan optimal

(kepatuhan Wajib Pajak), jika pemeriksa pajak memberikan perlindungan terhadap hak Wajib Pajak (*equal treatment*).

Implikasi praktis yang dapat disarikan dari hasil penelitian-penelitian tersebut adalah perlu ada tindakan untuk meningkatkan tingkat kemungkinan terdeteksi yaitu dengan meningkatkan frekuensi pemeriksaan dan disamping itu perlu juga usaha untuk meningkatkan kualitas pemeriksa dengan tujuan meminimalkan kesalahan pendeteksian dengan demikian akan berimplikasi pada peningkatan kepatuhan Wajib Pajak secara optimal. Kebijakan Pemeriksaan baru-baru ini di Indonesia sepertinya mendukung teori-teori tersebut diatas, hal ini terlihat semakin meningkatnya jumlah beban pemeriksaan yang diemban per-pemeriksa.

Dengan melihat kondisi tersebut maka menjadi menarik untuk dilakukan penelitian dengan tujuan untuk menguji apakah benar terdapat hubungan frekuensi pemeriksaan, kualitas pemeriksa terhadap kepatuhan Wajib Pajak dan seberapa erat pengaruhnya. Berdasarkan uraian tersebut diatas, dalam penelitian ini disusun judul: "Pengaruh frekuensi pemeriksaan pajak dan kualitas pemeriksa pajak terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak badan pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jawa Bagian Timur I Surabaya"

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah studi adalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat pengaruh positif dan signifikan frekuensi pemeriksaan pajak terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan ?
2. Apakah terdapat pengaruh positif dan signifikan kualitas pemeriksa pajak terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis dan membuktikan bahwa frekuensi pemeriksaan pajak berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan.
2. Menganalisis dan membuktikan bahwa kualitas pemeriksa pajak berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Bagi Pengembangan Keilmuan**

1. Hasil penelitian ini dapat diharapkan menjadi bahan penelitian bagi peneliti selanjutnya demi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya perpajakan.
2. Menambah bukti empiris bahwa fungsi pemeriksaan dan kualitas tim pemeriksa dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi atau gambaran atas hasil kebijakan perpajakan selama ini dan diharapkan dapat menjadi



masukan bagi proses pengambilan keputusan bidang perpajakan di masa mendatang

2. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi masyarakat khususnya Wajib Pajak bahwa hasil pemeriksaan dapat meningkatkan kepatuhan mereka dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Pemeriksaan Pajak

Informasi keuangan berupa laporan keuangan dibutuhkan untuk mengambil keputusan keuangan, keakuratan relevansi keputusan yang diambil akan bergantung pada kualitas sumber informasi yaitu kualitas laporan keuangan. Laporan keuangan adalah *output* yang dihasilkan oleh pihak manajemen selaku pengelola perusahaan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas modal yang ditanamkan oleh pemilik (pemegang saham dan kreditur) berbentuk saham ataupun hutang. *Output* tersebut akan berbeda jika kebijakan akuntansi yang diambil manajemen berbeda dan hal yang mungkin lebih ekstrim adalah adanya praktek *window dressing* yang dilakukan oleh manajemen untuk menghasilkan suatu laporan yang indah. Intinya adalah bahwa kualitas tersebut tergantung motivasi daripada pembuat laporan keuangan yaitu manajemen.

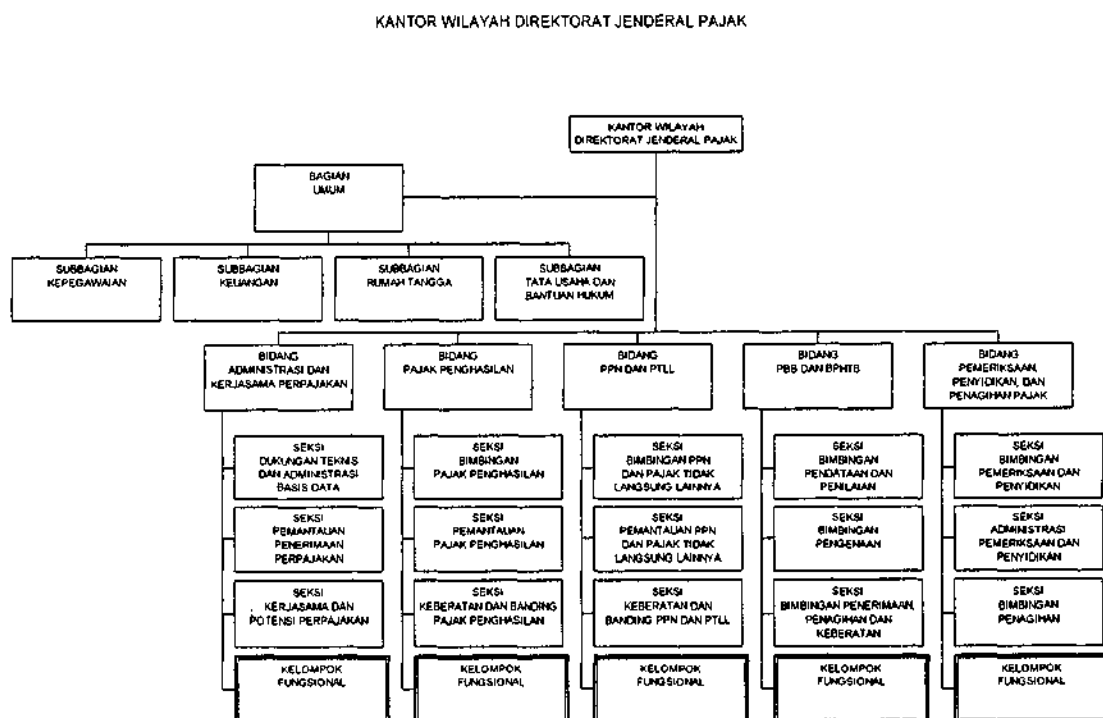
Berkembangnya dunia usaha dan berbagai bentuk badan hukum serta kepemilikan melahirkan permintaan jasa pemeriksaan atas laporan keuangan. Menurut Boynton WC et al (2001: 53-54) kondisi yang menyebabkan terciptanya permintaan atas pemeriksaan laporan keuangan: (1) adanya konflik kepentingan antara pihak yang melaporkan dengan pihak yang menerima laporan, (2) konsekuensi, yaitu untuk menyampaikan informasi kepada pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan, (3) kompleksitas, yaitu adanya skala perusahaan yang semakin besar, dan (4) pengendalian dari jauh (*remotness*).

Tujuan penting yang didapat dari proses pemeriksaan laporan keuangan tersebut adalah diharapkan dengan proses pemeriksaan yang Independen dapat meningkatkan kualitas daripada informasi keuangan yang dihasilkan oleh perusahaan tersebut.

Seperti halnya pemeriksaan laporan keuangan, pemeriksaan pajak juga melaksanakan prosedur pemeriksaan yang sama dengan prosedur pemeriksaan laporan keuangan dan hampir seluruh data yang dikumpulkan berhubungan dengan data akuntansi. Dengan demikian, pemeriksaan pajak berintikan pemeriksaan atas laporan keuangan. Namun pemeriksaan pajak tidak bertujuan untuk memberikan pendapat atas kesesuaian informasi kuantitatif pada laporan keuangan tersebut dengan kriteria atau asersi yang ditetapkan (standard akuntansi keuangan), melainkan bertujuan untuk menguji tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan. Oleh sebab itu kondisi apapun yang ditemui oleh pemeriksa di lapangan, seperti ketidakandalan sistem pengendalian intern, ketidakwajaran laporan keuangan, proses akuntansi dan data akuntansi yang tidak diselenggarakan, tidak menyebabkan pemeriksa pajak untuk tidak melakukan pemeriksaan dan penilaian atas kepatuhan Wajib Pajak melaksanakan kewajibannya.

Tugas pemeriksaan pajak secara struktural berada di bawah koordinasi Direktorat Pemeriksaan Penyidikan dan Penagihan Pajak (DirP4) yang secara operasional dilakukan oleh para pejabat fungsional pemeriksa pajak yang tersebar di Direktorat Pemeriksaan Penyidikan dan Penagihan Pajak, Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak, Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak, dan Kantor-

kantor Pelayanan Pajak di seluruh Indonesia. Kantor Pelayanan Pajak (disingkat KPP) merupakan pelaksana pemeriksaan sederhana, sedangkan Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak dan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak (disingkat Kanwil DJP) merupakan pelaksana pemeriksaan lengkap. Masing-masing Kanwil, Karikpa dan KPP mempunyai batas wilayah yang menjadi wewenangnya masing-masing.



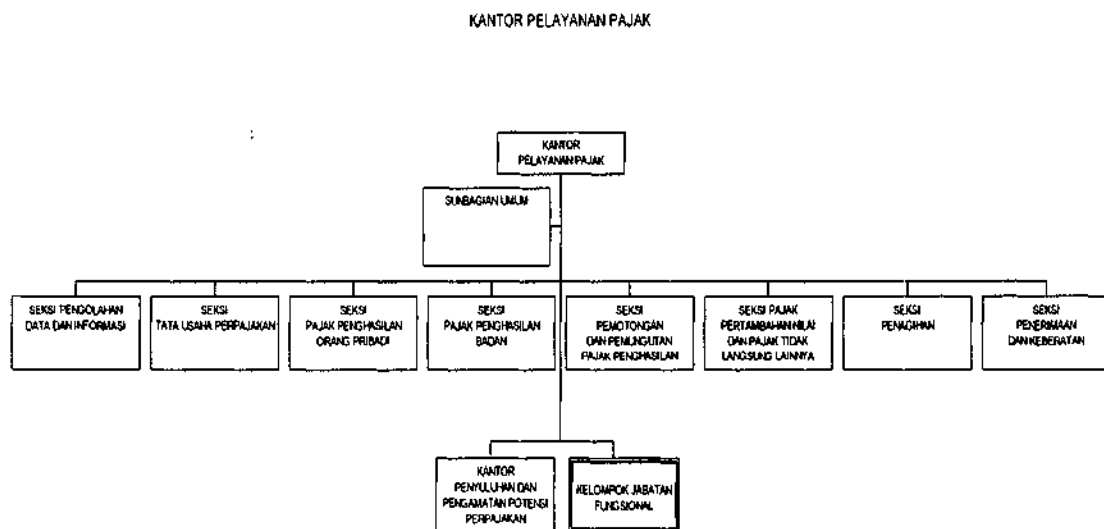
Gambar 2.1 Bagan Organisasi Kanwil DJP

Sumber : Rusjdi, KUP Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan, 2000; 02-11

### 2.1.1 Pemeriksaan Pajak dan *Self assessment*

Diawali dengan reformasi perpajakan yang pertama (*the first tax reforms*) dilakukan pada tahun 1984, perubahan mendasar (*fundamental changes*) pada ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan dilakukan di Indonesia. Pada reformasi tersebut seperangkat peraturan perundang-undangan perpajakan diterbitkan

sebagai pengganti ordonansi Pajak Perseroan 1925 dan ordonansi Pajak Pendapatan 1944 yang merupakan peninggalan kolonial pemerintah Belanda. Selain itu perubahan lain yang tidak kalah pentingnya mewarnai reformasi perpajakan adalah diterapkannya sistem pemungutan pajak *self assessment* sebagai pengganti sistem *official assessment*.



Gambar 2.2 Bagan Organisasi Kantor Pelayanan Pajak

Sumber : Rusjdi, KUP Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan, 2000; 02-12

Dalam sistem *official assessment*, besarnya kewajiban pajak Wajib Pajak ditentukan sepenuhnya oleh fiskus (sebutan kepada aparat pajak). Sebaliknya, dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan sendiri pajak yang terutang dan kemudian melunasinya serta melaporkannya ke Kantor Pelayanan Pajak tempat ia terdaftar. Perubahan sistem pemungutan pajak tersebut diatas mengandung maksud, meletakkan peran serta masyarakat Wajib Pajak menjadi sangat penting dan

penentu di dalam menopang pembiayaan pembangunan dan jalannya pemerintahan melalui pembayaran pajak.

Sesuai penjelasan Pasal 3 UU KUP, kewajiban perpajakan yang dilaporkan oleh Wajib Pajak didalam Surat Pemberitahuan tahunan dianggap benar, kecuali apabila terdapat data atau informasi dari pihak lainnya yang dapat membuktikan bahwa data dan informasi mengenai kewajiban perpajakan yang dilaporkan oleh Wajib Pajak di dalam Surat Pemberitahuan isinya tidak benar.

Didalam sistem *self assessment*, fungsi dan peran DJP adalah memfasilitasi agar sistem *self assessment* berjalan dengan baik. Konkritnya, DJP memainkan perannya dengan memberikan penyuluhan perpajakan (*tax dissesmination*), pelayanan perpajakan (*tax service*) dan pengawasan perpajakan (*law enforcement*). Apabila ketiga fungsi di atas dapat dilaksanakan secara bersamaan secara optimal maka kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) Wajib Pajak didalam pemenuhan kewajiban dan haknya di bidang perpajakan akan meningkat. Hasilnya akan meningkatkan *tax coverage ratio* dan sekaligus penerimaan pajak. Peran penting untuk menjaga sistem *self assesment* adalah fungsi pengawasan (*law enforcement*) terhadap kepatuhan Wajib Pajak.

Fungsi ini menjadi sangat penting karena dalam sistem *self assessment* Wajib Pajak diberi kebebasan seluas-luasnya didalam menghitung besarnya pajak yang terhutang yang menjadi kewajibannya. Idealnya, apabila fungsi ini berjalan efektif, maka jumlah pajak yang terutang yang dilaporkan oleh Wajib Pajak dalam Surat Pemberitahuan seharusnya dapat diketahui kebenarannya. Fungsi pengawasan oleh Direktorat Jenderal Pajak dijalankan dalam 3 (tiga) bentuk yaitu:

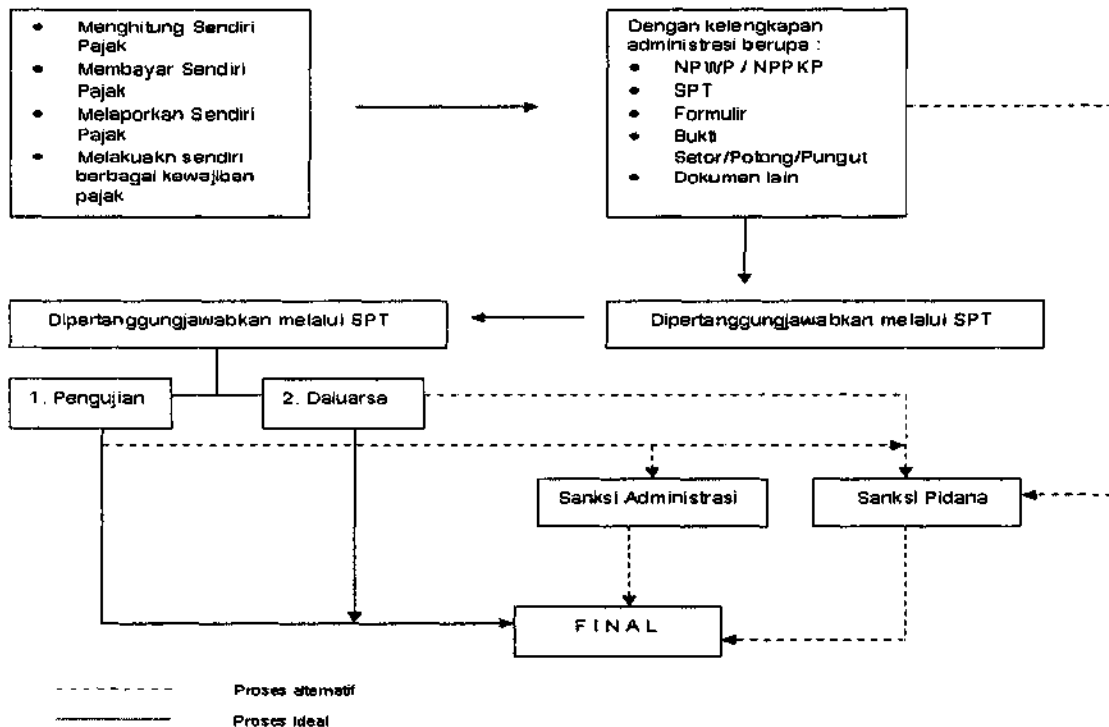
Pemeriksaan, Penyidikan Pajak dan Penagihan Pajak. Ketiga bentuk fungsi pengawasan tersebut merupakan pilar-pilar dari fungsi pengawasan. Dalam praktiknya fungsi ini akan berjalan efektif apabila tersedia data dan informasi yang memadai di dalam melakukan pengujian terhadap Surat Pemberitahuan yang dilaporkan oleh Wajib Pajak.

Pada kenyataannya Surat Pemberitahuan atau disingkat SPT yang diisi dan dilaporkan oleh Wajib Pajak tidak dapat dideteksi kebenarannya. Ketidakmampuan mendeteksi secara dini kebenaran isi SPT tersebut disebabkan Direktorat Jenderal Pajak atau disingkat DJP tidak memiliki perangkat pengawasan yang memadai yaitu data yang lengkap dan akurat mengenai usaha Wajib Pajak. Data yang dimiliki oleh pihak ketiga yaitu lembaga / institusi pemerintah maupun swasta serta lembaga perbankan dan keuangan lainnya, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Biro Pusat Statistik, Badan Pertanahan Nasional, Instansi di lingkungan Pemerintah Daerah, Telkom, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan Negara, *British Petroleum* Migas, Pertamina, asosiasi-asosiasi pengusaha (misalnya : Kamar Dagang dan Industri), dan lembaga-lembaga penelitian.

Data sebagaimana dimaksud diatas masih tersebar diberbagai lembaga/instansi pemerintah dan tidak terintegrasi. Ironisnya tidak ada ketentuan yang mewajibkan lembaga/instansi tersebut diatas untuk menyampaikan data yang dimiliki ke DJP. Dan hal tersebut menyebabkan sistem pemungutan pajak belum berjalan secara optimal. Mengingat kedepan peran kontribusi penerimaan pajak semakin signifikan sebagai sumber penopang pembiayaan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara maka *political will* pemerintah sangat diharapkan untuk membuka akses DJP terhadap data perbankan dan juga data lainnya yang dimiliki oleh pihak ketiga untuk tujuan perpajakan.

Tersedianya data sebagai alat monitoring akan mendorong terciptanya pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan sistem *self assessment*. Artinya masyarakat Wajib Pajak, sadar terhadap kewajiban perpajakan dan peduli untuk menjalankan pemenuhan kewajiban serta haknya sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku.



Gambar 2.3 Bagan Sistem *Self Assessment* di Indonesia  
 Sumber : Indonesia Tax Review Nomor Volume IV/Edisi 17/2005

### 2.1.2 Pemeriksaan Pajak dan Surat Pemberitahuan Pajak

Media pertanggungjawaban Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan dalam pelaporan jumlah pajak yang terutang adalah Surat



Pemberitahuan (disingkat SPT), sesuai saat pelaporannya maka SPT dibagi menjadi dua antara lain : SPT Tahunan dan SPT Masa. Dalam proses pemeriksaan pajak diawali dengan penelitian atas SPT, untuk menentukan SPT mana yang perlu untuk dilakukan pemeriksaan pajak, hal ini mengingat jumlah Wajib Pajak yang begitu banyak sehingga mustahil dilakukan untuk semua Wajib Pajak dalam waktu yang bersamaan.

Sesuai Pasal 1 angka 24 Undang-undang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan (UU KUP) pemeriksaan pajak dibagi menjadi dua tujuan yaitu untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan (pemeriksaan atas SPT) dan untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undang. Pemeriksaan pajak yang bertujuan untuk menguji kepatuhan (pemeriksaan atas SPT), sesuai Keputusan Menteri Keuangan No.545 tahun 2000 perihal : Tatacara Pemeriksaan, dapat dilakukan dalam hal:

1. Surat Pemberitahuan menunjukkan kelebihan pembayaran pajak, termasuk yang telah diberikan pengembalian pendahuluan kelebihan pajak;
2. Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan menunjukkan rugi;
3. Surat pemberitahuan tidak disampaikan atau disampaikan tidak pada waktu yang telah ditetapkan
4. Surat pemberitahuan yang memenuhi kriteria seleksi yang ditentukan oleh Dirjen Pajak
5. Ada indikasi kewajiban perpajakan selain kewajiban penyampaian surat pemberitahuan yang tidak dipenuhi

Pemeriksaan atas SPT tersebut dapat dilakukan melalui pemeriksaan lapangan dan pemeriksaan kantor. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 545/KMK.04/2000 perihal tatacara pemeriksaan pajak, pemeriksaan lapangan dibagi lagi menjadi dua yaitu Pemeriksaan Lengkap (disingkat PL) dan Pemeriksaan Sederhana Lapangan (disingkat PSL). Untuk Pemeriksaan Lengkap dilakukan oleh Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak (disingkat karikpa) dan Pemeriksaan Sederhana Lapangan dilakukan oleh petugas pemeriksa di Kantor Pelayanan Pajak (disingkat KPP), sedangkan khusus Pemeriksaan Sederhana Kantor hanya dilakukan oleh petugas pemeriksa di Kantor Pelayanan Pajak. Pemeriksaan Lengkap (PL) dilakukan terhadap Wajib Pajak, termasuk kerjasama operasi dan konsorsium, atas seluruh jenis pajak, untuk tahun berjalan dan atau tahun-tahun sebelumnya, yang dilaksanakan dengan menerapkan teknik-teknik pemeriksaan yang lazim digunakan dalam rangka mencapai tujuan pemeriksaan, sedangkan Pemeriksaan Sederhana Lapangan (PSL) dilakukan terhadap Wajib Pajak untuk satu, beberapa atau seluruh jenis pajak secara terkoordinasi antar Seksi oleh Kepala Kantor, dalam tahun berjalan dan atau tahun-tahun sebelumnya, yang dilaksanakan dengan menerapkan teknik-teknik pemeriksaan yang dipandang perlu menurut keadaan dalam rangka mencapai tujuan pemeriksaan, sedangkan Pemeriksaan Sederhana Kantor dilakukan terhadap Wajib Pajak dalam tahun berjalan dan atau tahun-tahun sebelumnya.

Berkaitan dengan pembagian tugas pemeriksaan pajak untuk menguji kepatuhan pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jawa Bagian Timur I (disingkat Kanwil DJP JBT I) secara operasional dilakukan oleh para pejabat

fungsional pemeriksa pajak yang tersebar di Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak, Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak, dan Kantor-kantor Pelayanan Pajak di Wilayah Kanwil DJP JBT I. Kantor Pelayanan Pajak (disingkat KPP) merupakan pelaksana pemeriksaan sederhana, sedangkan Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak dan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak (disingkat Kanwil DJP) merupakan pelaksana pemeriksaan lengkap.

## **2.2 Kebijakan Pemeriksaan Pajak**

Penataan kegiatan pemeriksaan pajak perlu dilakukan dengan tujuan proses pelaksanaan pemeriksaan pajak menjadi selaras dan terarah, artinya agar tujuan pemeriksaan yaitu meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dapat tercapai dan unsur keadilan terpenuhi. Untuk itu Direktur Jenderal Pajak sesuai amanat Undang-undang dan Keputusan Menteri Keuangan menetapkan kebijakan pemeriksaan yang mencakup penataan dan mekanisme pemeriksaan yang meliputi sistem dan prosedur, penentuan Wajib Pajak yang akan diperiksa, dan tata cara pelaksanaan pemeriksaan.

Kebijakan berkaitan dengan sistem dan prosedur mempunyai tujuan yang pokok yaitu agar proses pemeriksaan pajak memiliki langkah yang seragam dan pengawasan secara ketat. Hal ini mengingat bahwa proses pemeriksaan pajak berpeluang terhadap penyalahgunaan wewenang oleh oknum aparat Direktorat Jenderal Pajak jika tidak diawasi secara ketat dan seksama. Begitu juga kebijakan yang diambil dalam penentuan Wajib Pajak yang akan diperiksa memiliki alasan yang mendasar dan klasik yaitu bahwa pemeriksaan pajak perlu untuk fokus

dalam pemeriksaan pajak, yaitu hanya Wajib Pajak yang berpeluang untuk melakukan penyelewangan pajak, mengingat perbandingan antara jumlah pemeriksa pajak dengan jumlah Wajib Pajak sangat signifikan perbedaannya. Sedangkan kebijakan yang berkaitan dengan tatacara pemeriksaan pajak memiliki tujuan atau alasan agar proses pemeriksaan pajak dapat menghasilkan koreksi fiskal yang berkualitas yang artinya didalam proses pemeriksaan pajak tersebut terkandung adanya equaltreatment antara pemeriksa pajak dan Wajib Pajak.

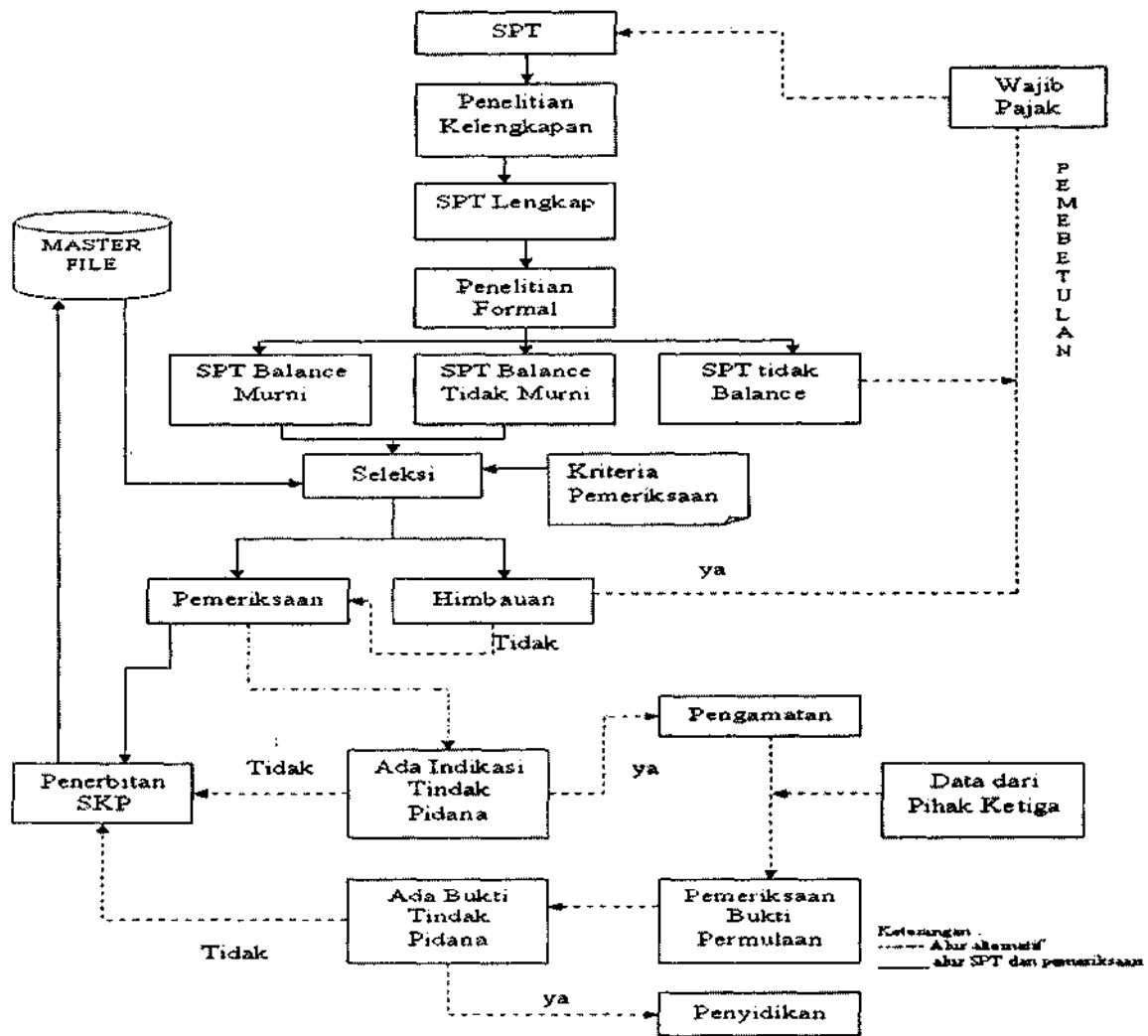
### **2.2.1 Frekuensi Pemeriksaan Pajak**

Dari sisi Direktorat Jenderal Pajak, selaku instansi yang diberi tugas oleh pemerintah untuk mengumpulkan pendapatan pajak guna menopang roda pemerintahan, perlu menciptakan strategi yang tepat dalam melaksanakan proses pemungutan pajak melalui pemeriksaan pajak, agar supaya tujuan daripada pemeriksaan pajak tersebut dapat tercapai. Salah satu strategi tersebut adalah menentukan sample Wajib Pajak yang akan dilakukan pemeriksaan, mengingat perbandingan antara jumlah Wajib Pajak dan pemeriksaan pajak yang sangat jauh selisihnya.

Tabel 2.1 Kantor Pemeriksa dan Wilayah Pemeriksaan

Kantor Pelayanan Pajak	Kantor Pemeriksa dan Penyidikan Pajak	Wilayah Kerja Kecamatan (Kec)	LUAS (Ha)	
Surabaya Krembangan	Surabaya Satu	Kec. Krembangan	834	
		Jumlah KPP Sby Krembangan	834	
Surabaya Pabean Cantikan		Kec. Pabean Cantikan	680	
		Kec. Semampir	876	
		Jumlah KPP Sby. Pb. Cantikan	1,556	
Surabaya Sukomanunggal		Surabaya Dua	Kec. Tandes	1,107
			Kec. Benowo	2,817
			Kec. Pakal	1,762
	Kec. Lakarsantri		1,899	
	Kec. Sambikerep		1,749	
	Kec. Sukomanunggal		923	
	Jumlah KPP Sby Sukomanunggal		10,257	
Surabaya Tegalsari	Kec. Tegalsari		429	
	Kec. Asemrowo		1,544	
	Jumlah KPP Sby. Tegalsari		1,973	
Surabaya Sawahan	Kec. Sawahan		693	
	Kec. Dukuh Pakis		994	
	Jumlah KPP Sby. Sawahan		1,687	
Surabaya Wonocolo	Kec. Wonokromo		847	
	Kec. Wonocolo		678	
	Kec. Jambangan	419		
	Kec. Karangpilang	923		
	Kec. Gayungan	607		
	Kec. Wiyung	1,246		
	Jumlah KPP Sby. Wonocolo	4,720		
Surabaya Rungkut	Kec. Rungkut	2,108		
	Kec. Trenggilis Mejoyo	552		
	Kec. Gunung Anyar	971		
	Jumlah KPP Sby. Rungkut	3,631		
Surabaya Genteng	Surabaya Tiga	Kec. Bubutan	386	
		Kec. Genteng (Kel. Genteng, Embong Kaliasin & Kapasari)	198	
Jumlah KPP Sby. Genteng		584		
Surabaya Simokerto		Kec. Simokerto	259	
		Kec. Genteng (Kel. Peneleh, dan Ketabang)	206	
		Jumlah KPP Sby. Simokerto	465	
Surabaya Gubeng		Kec. Tambaksari	899	
		Kec. Kenjeran	845	
		Kec. Mulyorejo	1,421	
		Kec. Bulak	597	
	Kec. Sukobilo	2,369		
	Jumlah KPP Sby. Gubeng	6,930		
Jumlah			32,637	

Sumber : Monografi fiskal Kanwil DJP JBT I



Gambar 2.4 Alur Pemeriksaan dan Penyidikan atas SPT Wajib Pajak  
 Sumber : Dirangkum dari berbagai sumber

Penentuan Wajib Pajak mana yang harus diperiksa bukanlah hal mudah, pertama adalah data yang dimiliki oleh DJP kurang mendukung adanya proses pemeriksaan yang diharapkan karena keterbatasan data pembanding dari pihak ketiga, dimana data tersebut digunakan dapat digunakan untuk membuktikan bahwa apakah semua penghasilan yang telah dilaporkan oleh Wajib Pajak dalam SPTnya adalah benar adanya. Hal ini disebabkan bahwa pemeriksaan pajak berbeda dengan pemeriksaan atas laporan keuangan. Dalam pemeriksaan atas

laporan keuangan, dapat menolak untuk diselenggarakannya jasa audit, jika resiko audit yang akan dijalani besar, sedangkan hal tersebut tidak berlaku dalam pemeriksaan pajak. Kedua adalah sikap oportunistis dari Wajib Pajak, seperti diketahui bahwa besarnya pajak dipengaruhi oleh besarnya pendapatan dan tarif pajak (progresif), semakin tinggi pendapatan yang diperoleh oleh Wajib Pajak maka semakin tinggi tarif yang dikenakan, kondisi ini dapat menimbulkan perilaku penghindaran pajak yang patut diwaspadai yaitu semakin tinggi tingkat pendapatan seseorang akan semakin besar kemungkinan untuk melakukan penghindaran pajak karena pengenaan tarif progresif tersebut. Disisi lain jika pemeriksaan pajak hanya difokuskan pada Wajib yang berpenghasilan besar maka ada kemungkinan lain terjadi, yaitu apabila pemeriksaan pajak hanya dilakukan terhadap Wajib Pajak yang memiliki jumlah peredaran usaha besar, maka bukan tidak mungkin juga timbul kegiatan penghindaran pajak, yaitu dengan memperkecil jumlah pendapatan agar tidak dilakukan pemeriksaan pajak oleh aparat pajak.

Dari rencana pemeriksaan pajak akhir-akhir, secara garis besar terjadi peningkatan volume pemeriksaan secara terus menerus. Hal ini dapat diketahui dari rasio pemeriksa pajak yaitu perbandingan antara jumlah pemeriksa pajak dengan rencana pemeriksaan pajak terus meningkat. Masing-masing pemeriksa pajak (pemeriksaan sederhana) dalam tahun 2004 dibebani untuk menyelesaikan 20 laporan pemeriksaan pajak per-tahunnya.

Seperti diketahui bahwa pemeriksaan pajak bukan hanya untuk menguji kepatuhan Wajib Pajak yang diperiksa, akan tetapi dapat menimbulkan suatu

lingkungan Wajib Pajak yang patuh. Witte dan Woodbury (2001) menyimpulkan bahwa peningkatan probabilitas pemeriksaan akan memungkinkan peningkatan kepatuhan. Disamping itu perilaku Wajib Pajak memiliki efek penting atas kepatuhan artinya orang yang tinggal dalam area dimana sejumlah besar Wajib Pajak tidak patuh akan cenderung untuk kurang patuh dibanding dengan Wajib Pajak yang tinggal pada area dimana sejumlah besar Wajib Pajaknya Patuh.

Peningkatan volume pemeriksaan dapat juga berarti peningkatan frekuensi pemeriksaan. Frekuensi yang dimaksud adalah kekerapan dilakukannya pemeriksaan untuk satu Wajib Pajak. Hal tersebut dimungkinkan oleh beberapa sebab, antara lain yaitu pertama ; adanya perluasan pemeriksaan, SPT Wajib Pajak selalu memenuhi kriteria pemeriksaan, adanya pemeriksaan ulang karena ditemukan data baru atau data yang semula belum terungkap. Disamping itu peningkatan frekuensi pemeriksaan akan menimbulkan peningkatan pengawasan pada Wajib Pajak tertentu dengan demikian, semakin tinggi tingkat pengawasan akan juga berpengaruh terhadap perilaku Wajib Pajak, karena peluang untuk terdeteksi menjadi lebih besar.

### **2.2.2 Kualitas Pemeriksa Pajak**

Sistem perpajakan dikatakan andal, adil dan mandiri, jika terbina hubungan yang saling mendukung antara otoritas pajak, pembayar pajak, sistem pajak dan peraturan perpajakan. Hubungan saling membangun dan saling mempengaruhi secara positif bisa terwujud jika memegang beberapa prinsip antara lain; *Pertama*, otoritas pajak harus bisa memposisikan diri sebagai unsur



pencari “nafkah” buat negara, dan pada saat yang sama juga harus memposisikan diri sebagai aparat negara, dari sebuah negara yang bercita-cita mensejahterakan rakyatnya. *Kedua*, jika otoritas pajak memang berkeinginan besar untuk menjadikan masyarakat pembayar pajak sebagai mitranya, maka pada saat yang sama berbagai perilaku dan kebijakan yang diambilnya haruslah juga mencerminkan “fenomena” kemitraan itu. *Ketiga*, masyarakat pembayar pajak sendiri yang akan dimitrakan oleh otoritasnya, harus mencoba untuk membuka diri tanpa penuh prasangka. Mereka harus mencoba untuk menjadi mitra yang aktif dalam menciptakan sistem pajak yang lebih baik dengan berbagai masukan, diskusi dan kritik yang membangun.

Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, pemeriksa pajak memiliki kewajiban antara lain; menjelaskan maksud dan tujuan pemeriksaan, membuat Laporan Pemeriksaan Pajak (LPP), memberi petunjuk kepada WP tentang penyelenggaraan pembukuan, menemukan koreksi fiskal yang andal. Untuk itu dibutuhkan kualifikasi tertentu untuk menjadi seorang pemeriksa pajak, yaitu pegawai yang dinilai mampu dan kompeten. Terhadap pegawai yang dinilai mampu tersebut, Dirjen Pajak akan menerbitkan kartu tanda pengenal pemeriksa dan Surat Perintah Pemeriksaan Pajak, sehingga apabila Wajib Pajak menemui adanya pemeriksaan pajak yang tidak dapat menunjukkan kedua hal tersebut berhak untuk menolak dilakukannya pemeriksaan. Kualifikasi untuk menjadi seorang pemeriksa pajak ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 625/KMK.04/1994 tanggal 27 Desember 1994 tentang tata cara pemeriksaan di bidang perpajakan yang telah diperbahurui dengan Keputusan Menteri Keuangan

No.545/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 perihal: Tata Cara Pemeriksaan Pajak. Dalam keputusan tersebut disebutkan bahwa seorang pemeriksa pajak haruslah memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Bertanggung jawab, (2) Memiliki keterampilan sebagai Pemeriksa Pajak, (3) Memiliki pendidikan teknis yang cukup, (4) Sopan, (5) Bersikap terbuka, (6) Objektif, (7) Cermat dan seksama

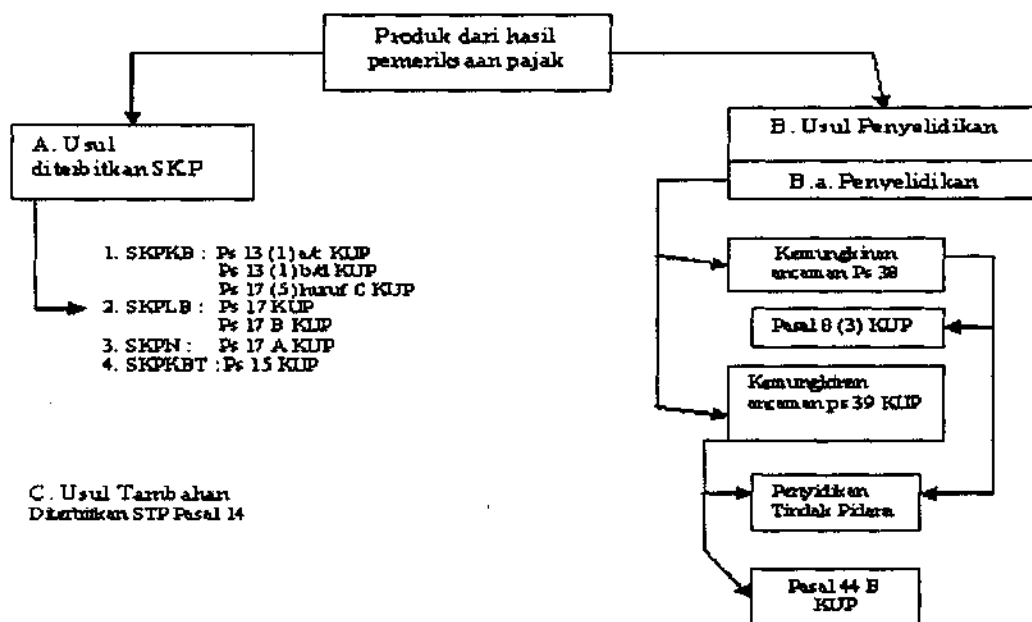
### **2.3 Laporan Pemeriksaan Pajak, Pembahasan Akhir Hasil Pemeriksaan dan Produk Hukum Pemeriksaan Pajak**

Laporan Pemeriksaan Pajak (LPP) merupakan ikhtisar yang menggambarkan perbandingan antara Laporan Wajib Pajak (SPT) dengan hasil pemeriksaan dan penghitungan mengenai besarnya pajak-pajak yang terhutang. LPP harus menyatakan dengan jelas: (i) Tujuan dan ruang lingkup pemeriksaan; (ii) Kesimpulan Pemeriksa yang didukung dengan bukti yang kuat mengenai hal yang berkaitan dengan penyimpangan atas perundang-undangan perpajakan; (iii) Informasi lain yang berkaitan dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan.

Sebagaimana telah ditetapkan oleh ketentuan tersebut, setiap kesimpulan Pemeriksa harus didukung dengan bukti yang kuat. Upaya ini diwujudkan dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan yang lebih dikenal sebagai "*closing conference*". Forum ini memungkinkan bagi kedua belah pihak, Wajib Pajak dan Pemeriksa, untuk mengemukakan dasar/argumen penetapan perpajakan sebagaimana dikemukakan dalam LPP. Jangka Waktu pemberian tanggapan atas pemberitahuan hasil pemeriksaan (Pemeriksaan Lapangan) dan Pembahasan Akhir Hasil Pemeriksaan diselesaikan dalam jangka waktu 3 (tiga) minggu.

Sedangkan dalam Pemeriksaan Sederhana Kantor, hasil pemeriksaan langsung disampaikan kepada Wajib Pajak.

Dalam Pembahasan Akhir Hasil Pemeriksaan, Wajib Pajak dapat didampingi oleh Konsultan Pajak dan atau Akuntan Publik. Apabila Wajib Pajak tidak memberikan tanggapan dan atau tidak menghadiri Pembahasan Akhir Hasil Pemeriksaan wajib dibuatkan Berita Acara dan Surat Ketetapan Pajak dan Surat Tagihan Pajak diterbitkan secara jabatan. Pembahasan Akhir Hasil Pemeriksaan ini tidak dilakukan apabila pemeriksaan dilanjutkan dengan tindak pidana penyidikan.



Gambar 2.5 : Produk dari Hasil Pemeriksaan Pajak  
Sumber : Jurnal Perpajakan Indonesia Volume 1 Nomor 9

## 2.4 Kepatuhan Wajib Pajak

Perilaku adalah fungsi daripada motivasi, kemampuan dan persepsi (Muslimin,2004). Motivasi adalah sesuatu yang ada dalam diri seseorang dan tidak tampak dari luar, sedangkan manifestasi daripada motivasi yang dapat diraba atau dilihat akan tercermin dalam perilaku seseorang. (Setiadi,2005). Timbulnya dorongan atau rangsangan dalam diri seseorang untuk berperilaku dipengaruhi oleh kepuasan seseorang akan kebutuhannya, jika kebutuhan tidak terpenuhi akan dapat menimbulkan ketegangan (*tension*) sedangkan jika terpenuhi akan menimbulkan kepuasan. Baik ketegangan atau kepuasan dalam diri seseorang tersebut akan mendorong seseorang untuk memilih suatu tindakan atau berperilaku. Secara garis besar ada 5 (lima) kelompok teori motivasi yang menjelaskan mengenai hubungan antara dorongan dengan perilaku:

1. Teori-teori kebutuhan (Kepuasan)
2. Teori-teori proses yang dibagi menjadi dua yaitu : Teori Harapan & Teori Keadilan
3. Teori penetapan sasaran : Teori ini berpendapat bahwa keinginan (*intention*) yang ada dalam batin untuk mencapai tujuan merupakan sumber utama motivasi kerja.
4. Teori modifikasi perilaku
5. Teori McGregor

Teori Kepuasan menjelaskan bahwa yang mendorong terjadinya perilaku adalah kebutuhan yang harus dipuaskan. Sedangkan dalam teori-teori proses, dorongan seseorang untuk berperilaku dibagi menjadi dua teori yaitu teori harapan

dan teori keadilan. Dalam Teori Harapan, dijelaskan bahwa dorongan seseorang untuk berperilaku dibagi dalam tahapan-tahapan yang antara lain; pada tahap pertama, motivasi akan timbul karena adanya harapan, dimana harapan tersebut dipengaruhi oleh situasi, pengalaman masa lalu, dan lain-lain. Besar kecilnya harapan tersebut akan mempengaruhi upaya seseorang. Kemudian pada Tahap kedua, upaya seseorang akan tergantung pada penilaian terhadap upaya yang dihasilkan, artinya jika nilai hasil akhir (Valence) baik maka kecenderung untuk mengulangnya kembali. Sedangkan Teori Ketidakadilan mencoba menjelaskan bahwa ketidakadilan merupakan dorongan bagi seseorang untuk berperilaku negatif. Ketidakadilan diukur dengan membandingkan penerimaan dan pengorbanan. Dan untuk teori penetapan sasaran, berpendapat bahwa keinginan (intention) yang ada dalam batin untuk mencapai tujuan merupakan sumber utama motivasi kerja.

Sedangkan teori modifikasi perilaku menjelaskan bahwa motivasi dipengaruhi oleh pengalaman dan juga dapat dipengaruhi atas dasar logika meskipun yang bersangkutan belum pernah mengalami. Menurut hukum akibat (the law of effect) perilaku yang akibatnya menyenangkan cenderung untuk diulangi, sedangkan perilaku yang akibatnya menyakitkan cenderung tidak diulangi atau dihindari (Thorndike, 1911 dalam bukunya Sigit tahun 2003) Menurut teori ini rangsangan yang membuat motivasi orang berperilaku itu asalnya dari luar, bukan dari dalam dirinya. Ada empat jenis modifikasi perilaku antara lain: (1) Positive reinforcement: mengenakan sistem reward (2) Negative reinforcement: ketentuan yang memberikan keringanan tugas atau pembebasan

tugas, jika seseorang menghasilkan sesuatu. (3) *extinction*: yaitu membiarkan dan tidak memperhatikan, dengan tujuan agar tindakan tersebut tidak dilakukan lagi, (4) *punishment*: hukuman.

Teori modifikasi perilaku sering dikaitkan dengan teori belajar, dalam teori belajar ada tiga teori antara lain:

1. *Classical conditioning*: belajaran dalam teori ini adalah untuk membedakan antara conditioned stimulus dengan unconditioned stimulus
2. *Operant conditioning*: dalam teori ini hampir mirip dengan classical conditioning akan tetapi perbedaannya terletak pada adanya imbalan.
3. *Social learning*: belajar melalui pengamatan dgn tujuan untuk mendapatkan pengetahuan, kemampuan dan kemahiran supaya sukses dalam menjalankan sesuatu perilaku atau tindakan. Ada empat hal yang menentukan keberhasilan belajaran sosial antara lain: (1) Proses-proses perhatian atau atensi, (2) kemampuan mengingat, (3) Proses reproduksi (proses meniru), (4) proses reinforcement (disebabkan karena insentif yang positif).

Dari penjelasan tersebut diatas diperoleh kesimpulan bahwa perilaku adalah manifestasi motivasi dimana motivasi bersifat tidak tampak, dan dipengaruhi oleh faktor-faktor dari luar maupun faktor-faktor dari dalam diri seseorang, yang pada akhirnya sampai kepada pilihan yaitu perilaku yang akan diambil. Kepuasan akan kebutuhan dan ketidakpuasan akan kebutuhan seseorang dapat mempengaruhi pilihan tersebut.

Kepatuhan, secara umum teori dapat digolongkan dalam teori paksaan (*dwang theory*) dan teori konsesus. Menurut teori paksaan, orang mematuhi

hukum karena adanya unsur paksaan dari kekuasaan yang bersifat legal dari penguasa. Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa paksaan fisik yang merupakan monopoli penguasa adalah dasar untuk terciptanya suatu ketertiban sebagai tujuan hukum sedangkan teori konsesus, dasar ketaatan hukum terletak pada penerimaan masyarakat terhadap sistem hukum, yaitu sebagai dasar legalitas hukum. Teori Konsesus inilah yang sejalan dengan upaya mewujudkan kepatuhan sukarela Wajib Pajak. (Harahap:2004)

Dalam hal kepatuhan pajak, sistem apapun yang diterapkan, tentu menuntut adanya kepatuhan pajak, apalagi jika sistem tersebut adalah *self assessment*, karena dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak diberikan wewenang penuh untuk mendaftarkan dirinya, menghitung, membayar dan melaporkan sendiri atas jumlah pajak yang menurutnya harus dibayarkan kepada Negara. Dengan Sistem tersebut kondisi *voluntary compliance* atau kepatuhan sukarela sangat di perlukan untuk mewujudkan penerimaan pajak yang optimal.

Penerimaan Pajak dikatakan optimal jika tidak terjadi *tax gap* antara besarnya pajak potensial dengan besarnya pajak yang diterima oleh Kas Negara. Kondisi kepatuhan sukarela atau *voluntary compliance* tersebut juga dapat menghemat biaya pajak (*cost taxation*), karena dengan kepatuhan sukarela maka idealnya tindakan pemeriksaan tidak diperlukan lagi, kemudian disamping itu biaya peningkatan teknologi informasi sehubungan dengan adminitrasi perpajakan juga dapat ditekan atau bahkan tidak diperlukan.

Akan tetapi kondisi kepatuhan sukarela atau *voluntary compliance* secara pragmatis tidak mungkin terbentuk, hal ini dikarenakan sifat pajak itu sendiri,

sebagai pungutan yang tidak memiliki kontraprestasi secara langsung terhadap Wajib Pajak. Isu kepatuhan dan hal-hal yang menyebabkan ketidakpatuhan serta upaya meningkatkan kepatuhan menjadi salah satu agenda penting baik di negara-negara maju, apalagi di negara-negara berkembang seperti halnya Indonesia. (Nurmantu,2003).

Kepatuhan Pajak sering dikaitkan atau diasosiasikan dengan *tax evasion* dan *tax avoidance*. Baik *tax evasion* ataupun *tax avoidance* mengandung pengertian sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh Wajib Pajak untuk mengurangi jumlah pajak yang akan dibayarkan. Sedangkan perbedaannya terletak pada sisi legal atau tidak legalnya tindakan tersebut menurut ketentuan perpajakan. *Tax evasion* adalah tindakan Wajib Pajak yang bertujuan untuk mengurangi jumlah pajak yang seharusnya dibayarkan dengan cara melanggar Undang-undang perpajakan. Misalnya menyampaikan jumlah penghasilan dalam Surat Pemberitahuan, lebih rendah daripada yang sebenarnya (*understatement of income*) dan atau melaporkan biaya yang lebih besar daripada yang sebenarnya (*overstatement of the deductions*). Bentuk *tax evasion* akan lebih parah apabila Wajib Pajak sama sekali tidak melaporkan penghasilannya (*non-reporting of income*). Dalam Undang-undang Perpajakan di Indonesia tindakan tersebut diancam dengan hukuman pidana fiskal yang diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-undang Ketentuan Umum Perpajakan.

Sedangkan *tax avoidance* adalah tindakan yang dilakukan Wajib Pajak dengan memanfaatkan peluang-peluang (*loopholes*) yang ada dalam Undang-undang perpajakan, sehingga dapat membayar pajak yang lebih rendah. *Tax*



*avoidance* pada dasarnya adalah mengupayakan agar beban pajak yang dibayar tidak lebih tinggi dari seharusnya, dan prinsip yang dimanfaatkan adalah memperoleh penghematan melalui *time value of money*. Semakin lama penundaan pembayaran pajak dapat dilakukan, maka *real economic cost* akan semakin rendah. (Halim, 2005). Baik *tax evasion* ataupun *tax avoidance* mempunyai akibat yang sama, yakni berkurangnya penyetoran dana pajak ke kas negara, atau bahkan tidak ada dana pajak yang masuk ke kas negara.

Dalam Undang-undang perpajakan, kepatuhan perpajakan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya. Adapun hak-hak Wajib Pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 adalah :

1. Memperpanjang jangka waktu penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan (disingkat menjadi SPT)
2. Membetulan Surat Pemberitahuan
3. Mengangsur atau menunda pembayaran pajak
4. Mendapatkan pengembalian kelebihan pembayaran pajak
5. Mendapatkan kadaluarsa pajak setelah 10 tahun
6. Mengajukan pembetulan, keberatan, pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dan pembatalan atau pengurangan atas ketetapan pajak yang tidak benar.
7. Mendapatkan keterangan tertulis tentang hal-hal yang menjadi dasar pengenaan pajak

8. Mengajukan banding terhadap keputusan keberatan yang dianggap masih tidak sesuai
9. Memperoleh imbalan bunga sebesar 2% sebulan untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan atas utang pajak yang telah dibayar yang menyebabkan kelebihan pembayaran pajak dan juga imbalan bunga sebesar 2% atas pembayaran lebih sanksi administrasi.
10. Menolak petugas pemeriksa yang tidak memiliki tanda pengenalan pemeriksaan dan tidak dilengkapi dengan Surat Perintah Pemeriksaan dan tidak memperlihatkan kepada Wajib Pajak yang diperiksa
11. Menunjuk seseorang dengan surat kuasa khusus untuk menjalankan hak dan memenuhi kewajiban perpajakan
12. Mendapat perlindungan kerahasiaan melalui rahasia jabatan
13. Penghentian penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan setelah Wajib Pajak melunasi pajak yang tidak atau kurang dibayar atau yang tidak seharusnya dikembalikan ditambah dengan sanksi administrasi berupa denda sebesar empat kali jumlah pajak yang tidak atau kurang dibayar, atau yang tidak seharusnya dikembalikan

Dan kewajiban Wajib Pajak sesuai dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 adalah:

1. Mendaftarkan diri dan/atau melaporkan usahanya
2. Mengambil dan mengisi Surat Pemberitahuan secara benar, lengkap, jelas serta menandatangani dan menyampaikannya ke Kantor Pelayanan Pajak pada waktunya

3. Menyampaikan penghitungan sementara pajak terutang dan bukti pelunasan kekurangan pembayaran pajak dalam hal Wajib Pajak menyampaikan perpanjangan jangka waktu penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan
4. Dalam hal Wajib Pajak adalah badan, Surat Pemberitahuan harus ditandatangani oleh pengurus atau direksi
5. Dalam hal Surat Pemberitahuan diisi dan ditandatangani oleh orang lain bukan Wajib Pajak, harus dilampiri surat kuasa khusus
6. Surat Pemberitahuan Tahunan harus dilengkapi dengan laporan keuangan berupa neraca dan perhitungan rugi laba serta keterangan lain bagi Wajib Pajak yang melakukan pembukuan
7. Membayar sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% sebulan atas jumlah pajak yang kurang bayar, dalam hal Wajib Pajak membetulkan sendiri Surat Pemberitahuan yang mengakibatkan utang pajak menjadi lebih besar
8. Membayar kekurangan pembayaran jumlah pajak yang sebenarnya terutang beserta sanksi administrasi berupa denda sebesar dua kali jumlah pajak yang kurang dibayar, dalam hal Wajib Pajak dengan kemauan sendiri mengungkapkan ketidakbenaran perbuatannya yang berkenaan dengan Pasal 38 kepada pemeriksa pajak
9. Membayar pajak yang kurang bayar yang timbul sebagai akibat dari pengungkapan ketidakbenaran pengisian Surat Pemberitahuan beserta sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 50% dari pajak yang kurang dibayar

10. Membayar kekurangan pembayaran pajak yang terutang berdasarkan Surat Pemberitahuan Tahunan selambat-lambatnya tanggal 25 bulan ketiga setelah tahun pajak
11. Melunasi surat tagihan pajak, surat ketetapan pajak kurang bayar, surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan dan surat keputusan pembetulan, surat keputusan keberatan, putusan banding yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah, dalam jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterbitkan
12. Membayar atau menyetor pajak yang terutang di Kas Negara atau tempat lain yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan
13. Menyelenggarakan pembukuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas di Indonesia
14. Melakukan pencatatan bagi Wajib Pajak orang pribadi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan diperbolehkan menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungann Penghasilan Netto
15. Menyimpan buku-buku, catatan-catatan, dokumen-dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan dan dokumen lain, di Indonesia selama 10 tahun
16. Menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan harus dengan memperhatikan itikad baik dan mencerminkan keadaan atau kegiatan usaha yang sebenarnya

17. Meminta persetujuan kepala KPP atas perubahan terhadap metode pembukuan dan/atau tahun buku
18. Untuk Wajib Pajak yang diperiksa:
  - a) Memperlihatkan dan/atau meminjamkan buku atau catatan, dokumen yang menjadi dasarnya dan dokumen lain yang berhubungan dengan penghasilan yang diperoleh, kegiatan usaha, pekerjaan bebas Wajib Pajak, atau obyek yang terutang pajak;
  - b) Memberikan kesempatan untuk memasuki tempat atau ruangan yang dipandang perlu dan memberi bantuan guna kelancaran pemeriksaan;
  - c) Memberikan keterangan yang diperlukan. Meskipun Wajib Pajak terikat oleh kewajiban untuk merahasiakan
19. Wakil Wajib Pajak bertanggungjawab secara pribadi dan/atau renteng atas pembayaran pajak yang terutang, kecuali apabila dapat dibuktikan sebaliknya.
20. Pembeli atau penerima jasa sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai bertanggung jawab secara renteng atas pembayaran pajak sepanjang tidak dapat menunjukkan bukti pembayaran pajak

Dari uraian di atas dapat disarikan bahwa pada prinsipnya kepatuhan Wajib Pajak dapat dibagi menjadi dua macam kepatuhan yakni kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan di mana Wajib Pajak memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang perpajakan. Sedangkan yang dimaksud dengan kepatuhan material adalah suatu keadaan di mana Wajib Pajak secara substantif atau hakekat memenuhi semua ketentuan material perpajakan. Ketentuan material dapat juga

meliputi kepatuhan formal suatu misal Wajib Pajak memenuhi kepatuhan material dalam mengisi Surat Pemberitahuan Tahunan, yaitu dengan mengisi secara jujur, baik dan benar sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Pajak Penghasilan, tentunya juga harus menyampaikan ke Kantor Pelayanan Pajak (disingkat menjadi KPP) sebelum batas waktu, tindakan penyampaian Surat Pemberitahuan tepat waktu dikategorikan sebagai tindakan pemenuhan ketentuan formal perpajakan.

Di Indonesia faktor-faktor penyebab ketidakpatuhan Wajib Pajak antara lain disebabkan: (a) Lemahnya sistem administrasi perpajakan. Direktorat Jenderal Pajak tidak memiliki perangkat pengawasan yang memadai berupa bank data yang lengkap serta akurat mengenai usaha Wajib Pajak. Data yang dimiliki oleh pihak ketiga seperti misal lembaga / institusi pemerintah maupun swasta serta lembaga perbankan dan keuangan lainnya, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Biro Pusat Statistik, Badan Pertanahan Nasional, Instansi di lingkungan Pemerintah Daerah, Telkom, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan Negara, British Petroleum Minyak dan Gas (disingkat BP Migas), Pertamina, asosiasi-asosiasi pengusaha misalnya: Kamar Dagang dan Industri, dan lembaga-lembaga penelitian. Data dimaksud masih tersebar diberbagai lembaga atau instansi pemerintah dan tidak terintegrasi. Ironisnya tidak ada ketentuan yang mewajibkan lembaga/instansi tersebut diatas untuk menyampaikain data yang dimiliki ke Direktorat Jenderal Pajak, (b) Kompleksitas Peraturan Perpajakan yang menyebabkan ambiguitas bagi Wajib Pajak, (c) Kurangnya tindakan tegas berkaitan dengan pelanggaran pidana fiskal.(Lemahnya penegakan hukum di Indonesia).

Tindakan untuk memodifikasi perilaku kepatuhan Wajib Pajak dapat dilakukan dengan mendasar pada teori belajar (*learning theory*). Dalam teori belajar ada 3 (tiga) teori yaitu *classical conditioning*, *operant conditioning*, dan *social learning*. Dalam ketiga teori tersebut disebutkan bahwa untuk memodifikasi perilaku perlu memakai stimulus (Sigit:2003). Dalam hal perpajakan, stimulus tersebut adalah *law enforcement* (pemeriksaan, penyidikan dan penagihan). Dalam teori *operant conditioning* disebutkan bahwa perilaku akan termodifikasi jika adanya stimulus bersyarat untuk itu *law enforcement* akan lengkap jika diimbangi dengan *reward* dan *punishment*.

Dalam Perpajakan di Indonesia berkaitan dengan masalah *reward* telah dikeluarkan kriteria Wajib Pajak Patuh. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa jika Wajib Pajak termasuk kategori Wajib Pajak patuh maka akan mendapatkan *reward* berupa proses penyelesaian restitusi yang dipercepat dalam hal ini dapat berakibat positif bagi *cash flow* perusahaan.

Sesuai Pasal 17 C UU KUP jls KMK No. 544/KMK.04/2000 Jo KMK No. 235/KMK.03/2003, KEP-550/PJ./2000, KEP-213/PJ/2003 dan SE-13/PJ.331/2003 Direktorat Jenderal Pajak telah mengeluarkan kriteria Wajib Pajak Patuh. Wajib Pajak Patuh adalah Wajib Pajak yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak sebagai Wajib Pajak yang memenuhi kriteria tertentu yang dapat diberikan pengembalian pendahuluan kelebihan pembayaran pajak. Kriteria Wajib Pajak Patuh tersebut antara lain sebagai berikut: (a) Tepat waktu dalam menyampaikan laporan SPT baik Tahunan maupun Masa, (b) Tidak mempunyai tunggakan pajak, (c) Tidak pernah dijatuhi hukuman karena melakukan tindak pidana di bidang

perpajakan dalam jangka 10 (sepuluh) tahun terakhir, (d) Apabila dilakukan pemeriksaan pajak, koreksi fiskal yang dilakukan pemeriksa pajak untuk setiap jenis pajak yang terutang tidak lebih dari 10 % (sepuluh persen), (e) menyelenggarakan pembukuan taat asas, (f) Jika laporan keuangan diaudit oleh akuntan publik maka laporan keuangan harus dengan pendapat Wajar Tanpa Syarat (pengecualian) atau pendapat Wajar dengan Pengecualian sepanjang pengecualian tersebut tidak mempengaruhi laba rugi fiskal, (g) Akuntan publik yang memberikan opini adalah akuntan publik yang tidak sedang dikenai sanksi peringatan, sanksi pembekuan izin oleh Direktorat Jenderal Pajak Lembaga Keuangan. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk menjadi WP patuh ada 5 jenis kepatuhan yang menjadi kriteria yaitu: kepatuhan pelaporan, kepatuhan pembayaran, kepatuhan pembukuan dan kepatuhan pemeriksaan.

## 2.5. Pemeriksaan Pajak dan Kepatuhan Wajib Pajak

Sistem *self assessment* yang sejak tahun 1983 telah diterapkan sebagai sistem perpajakan kita mensyaratkan peranan positif Wajib Pajak dalam memenuhi semua kewajiban perpajakannya (*tax compliance*). Menurut Simon James dkk dalam Gunadi tahun 2005 yang berjudul Fungsi Pemeriksaan Pajak Terhadap Kepatuhan Pajak (Tax Compliance), pengertian kepatuhan pajak (*tax compliance*) dalam hal ini diartikan bahwa Wajib Pajak mempunyai kesediaan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban pajaknya sesuai aturan yang berlaku tanpa perlu diadakannya pemeriksaan, investigasi seksama (*obtrusive investigation*),



peringatan, ataupun ancaman dan penerapan sanksi baik hukum maupun administrasi .(Gunadi; 2004)

Dengan demikian bila semua Wajib Pajak mentaati dan patuh terhadap aturan-aturan perpajakan yang berlaku, maka selisih antara penerimaan pajak potensial dengan penerimaan pajak aktual menjadi nol. Sehingga dalam konsep yang sederhana meningkatnya tingkat kepatuhan pajak akan tercermin pada menyempitnya *tax Gap*, yakni selisih antara penerimaan pajak potensial dengan penerimaan pajak aktual. Kepatuhan pajak juga sering kali diasosiasikan dengan dua istilah baku yang sudah populer dalam bidang-bidang perpajakan, yakni *tax avoidance* dan *tax evasion*. Perbedaan dari kedua istilah ini secara konvensional terletak pada aspek legalitasnya. *Tax avoidance* terkait dengan upaya-upaya Wajib Pajak secara legal untuk mengurangi kewajibannya karena adanya kelemahan-kelemahan sistem perpajakan atau tiadanya aturan yang mengatur dalam ketentuan perpajakan (*loop holes*), sedangkan *tax evasion* terkait dengan upaya ilegal Wajib Pajak untuk menghindari kewajibannya (Alm dkk, 1999).

Berdasarkan beberapa studi yang telah dilakukan yang mencoba menjelaskan pengaruh pemeriksaan terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak sebagai berikut:

1. Pengaruh pemeriksaan pajak (*tax audit*) terhadap perilaku kepatuhan pajak juga pernah diteliti oleh Witte dan Woodbury (1985), Pommerehe dan Frey (1992), Beck et.al (1992), Baron et.al (1992) dalam Disertasi Fadjar tahun 2005. Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh sejumlah peneliti tersebut

- menunjukkan bahwa kemungkinan pemeriksaan (*audit probabilities*) berpengaruh positif terhadap perilaku kepatuhan Wajib Pajak.
2. Pengaruh Pemeriksaan terhadap kepatuhan pajak juga pernah diteliti oleh Dubin and Wilde (1988). Hasil penelitiannya adalah bahwa pemeriksaan pajak dapat berpengaruh meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak terutama pada perusahaan kecil dan menengah.
  3. Witte dan Woodbury (2001) menyimpulkan bahwa peningkatan probabilitas *audit* akan memungkinkan peningkatan kepatuhan. Disamping itu perilaku Wajib Pajak memiliki efek penting atas kepatuhan artinya orang yang tinggal dalam area dimana sejumlah besar Wajib Pajak tidak patuh akan cenderung untuk kurang patuh dibanding dengan Wajib Pajak yang tinggal pada area dimana sejumlah besar Wajib Pajaknya Patuh.
  4. Sedangkan penelitian Wane (2000) yang mencoba untuk menggabungkan antara perilaku Wajib Pajak dan Pemeriksa Pajak terhadap perilaku kepatuhan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa tindakan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh Wajib Pajak bersama dengan Pemeriksa Pajak adalah *trade off* antara sangsi, imbalan dan tingkat kemungkinan terdeteksi, yang berarti jika lebih besar sangsi dan tingkat kemungkinan terdeteksi baik dari sisi Wajib Pajak ataupun Pemeriksa maka tindakan tax avoidance tersebut tidak akan dilakukan oleh kedua belah pihak.
  5. Studi yang dilakukan Rhoades (1996) menyimpulkan bahwa pemeriksaan pajak dapat mengurangi adanya tax evasion secara total hanya pada Wajib Pajak yang jujur disamping itu pemeriksaan pajak dapat pula menimbulkan

kesalahan pendeteksian, dan jika terjadi maka akan mengakibatkan timbulnya *tax evasion* baru, dengan demikian kesimpulannya adalah terdapat *trade off* antara pemeriksaan pajak dengan perlindungan terhadap hak Wajib Pajak untuk meningkatkan tingkat kepatuhan Wajib Pajak.

Hasil penelitian ini juga memberi saran bersifat praktis untuk menekan terjadinya upaya *tax evasion* yaitu dengan cara meningkatkan frekuensi pemeriksaan terhadap semua kategori penghasilan Wajib Pajak (peningkatan *tax audit coverage ratio*) disamping itu perlu difokuskan tidak hanya pada Wajib Pajak berpenghasilan besar karena akan mendorong terjadinya *tax evasion* yang semakin besar. Hal ini karena tingkat kemungkinan akan terdeteksi (*probability of being detected*) akan semakin kecil bila Wajib Pajak tersebut melaporkan penghasilannya di bawah penghasilannya aktualnya. Disamping itu perlu usaha untuk meningkatkan kualitas pemeriksa dengan tujuan meminimalkan kesalahan pendeteksian sehingga prinsip *equal treatment* dapat terwujud dan pada akhirnya akan dapat mengurangi tindakan *tax evasion*.

## **2.6. Kualitas Pemeriksa Pajak dan Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak**

Teori informasi *assymetric* menyatakan bahwa jika terdapat informasi yang tidak simetrik antara *insider* dengan *investor* berakibat kebijakan perusahaan direspon tidak sesuai yang diharapkan oleh pelaku pasar modal. Berangkat dari teori ini menguatkan keberadaan jasa *auditng* yang memang tujuannya adalah untuk meminimalisir kesenjangan informasi tersebut antara pengguna dan penyedia informasi keuangan.

Ketersediaan informasi yang andal akan terwujud jika tingkat risiko *audit* dapat ditekan seminimal mungkin. Dalam literatur *audit* pada laporan keuangan komersial disebutkan bahwa Risiko *audit* didefinisikan sebagai probabilitas dikeluarkannya pendapat yang tidak tepat terhadap laporan keuangan oleh karena adanya kesalahan yang materil yang tidak dapat diketemukan dalam pemeriksaan. Ada dua komponen resiko yang dapat mengakibatkan pemberian pendapat yang tidak tepat, yakni: 1). Kemungkinan terjadinya kesalahan materil dalam proses akuntansi (*Inherent risk dan control risk*), 2). Kemungkinan tidak diketemukannya kesalahan materil tersebut dalam pemeriksaan. (*Detection Risk*)

Dalam pemeriksaan laporan keuangan komersial, komponen resiko pertama adalah dasar untuk menentukan diterima atau tidaknya suatu pekerjaan dan juga digunakan untuk mengambil keputusan tentang sifat, luas dan saat pengujian *audit*, maupun keputusan tentang siapa yang ditunjuk untuk melaksanakan pengujian tersebut. (Boynton WC; 2003). Sedangkan komponen resiko kemungkinan tidak diketemukannya kesalahan materil tersebut dalam pemeriksaan. sepenuhnya berada dibawah kontrol pemeriksa. Jika pemeriksa dapat melaksanakan pekerjaannya secara profesional maka laporan audit yang dihasilkan akan berkualitas, yang artinya bahwa probabilitas seorang auditor untuk menentukan dan melaporkan penyelewangan yang terjadi dalam sistem akuntansi perusahaan menjadi lebih besar.

Kualitas pemeriksa tergantung daripada kemampuan teknik pemeriksa seperti pengalaman dan profesionalisme auditor. Carcello et al (1992) mengemukakan faktor-faktor seperti pengalaman dengan klien, *Industry expertise*,

*responsiveness* dan ketaatan pada GAAS mempengaruhi kualitas audit yang dihasilkan. Dalam Pemeriksaan pajak, Standar pemeriksaan diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 625/KMK.04/1994 tanggal 27 Desember 1994 tentang tata cara pemeriksaan di bidang perpajakan yang diperbaharui oleh Keputusan Menteri Keuangan No.545/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 perihal: Tata Cara Pemeriksaan Pajak. Dengan demikian kepatuhan terhadap Keputusan Menteri Keuangan tersebut mempengaruhi kualitas audit. Kualitas audit menghasilkan laporan pemeriksaan yang berkualitas yang artinya bahwa laporan pemeriksaan yang didukung oleh perhitungan yang akurat dan didasarkan oleh ketentuan yang berlaku, dan penyelesaiannya yang tepat waktu serta sikap pemeriksa dalam memperlakukan Wajib Pajak sesuai dengan hak dan kewajibannya (*equal treatment*) maka dapat berakibat pada kepatuhan Wajib Pajak. Dengan demikian kualitas audit berpengaruh terhadap perilaku Wajib Pajak, karena kualitas audit yang berbentuk ketaatan terhadap tatacara pemeriksaan akan menghasilkan suatu temuan yang berkualitas (koreksi didukung oleh bukti yang kuat dan dasar hukum) sehingga menimbulkan kepuasan Wajib Pajak yang berakibat pada peningkatan perilaku kepatuhan Wajib Pajak.

## BAB III

### KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS PENELITIAN

#### 3.1. Kerangka Konseptual

Dalam penerapan sistem *self assessment* membutuhkan tingkat kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) dari Wajib Pajak, secara pragmatis tingkat kepatuhan 100% tersebut sulit terwujud dikarenakan pajak adalah jenis pungutan tanpa kontraprestasi secara langsung bagi pembayar pajak, sehingga perlu sistem pengawasan yang baik melalui pemeriksaan. Pemeriksaan disamping berfungsi untuk menguji kepatuhan juga memiliki tujuan mewujudkan keadilan, karena tingkat kepatuhan yang rendah menggambarkan ketidakadilan pemungutan pajak. Hal ini disebabkan bahwa Wajib Pajak yang selama ini menanggung pajak sebagai sumber penerimaan negara masih sebagian kecil saja, baik dilihat dari perbandingan Wajib Pajak potensial dengan Wajib Pajak terdaftar ataupun bila dilihat dari perbandingan Wajib Pajak yang jujur dengan Wajib Pajak yang tidak jujur.



Gambar 3.1.  
Bagan Fungsi Pemeriksaan  
Sumber : Dirangkum dari berbagai sumber

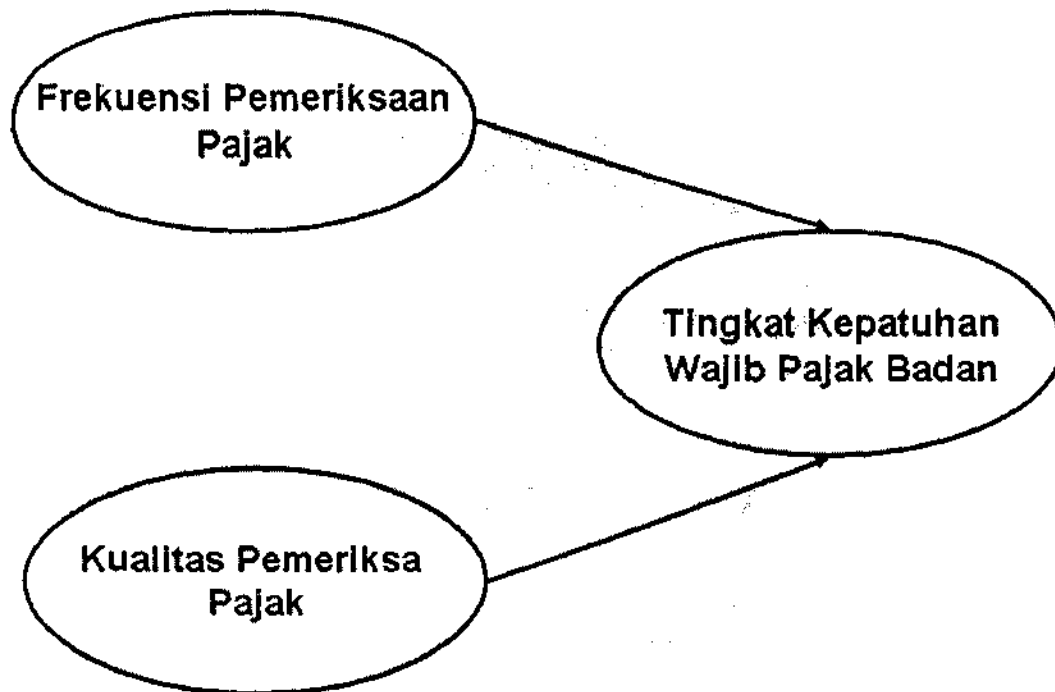
Kebijakan pemerintah meningkatkan jumlah Wajib Pajak yang akan diperiksa memberikan dampak bagi peningkatan probabilitas terdeteksi (*probability of being detected*) perilaku penghindaran pajak, dan dengan semakin tingginya kemungkinan untuk terdeteksi maka akan memperkecil kemungkinan terjadinya perilaku penghindaran pajak ataupun penggelapan pajak. Peningkatan jumlah pemeriksaan secara tidak langsung dapat juga menimbulkan peningkatan frekuensi pemeriksaan pajak pada setiap Wajib Pajak.

Peningkatan frekuensi pemeriksaan pajak tentunya harus diikuti dengan peningkatan kualitas pemeriksa pajak, karena dengan meningkatnya kualitas pemeriksa pajak dapat mengecilkan risiko salah mendeteksi. Studi yang dilakukan Rhoades (1996) menyimpulkan bahwa pemeriksaan pajak dapat mengurangi adanya *tax evasion* secara total hanya pada Wajib Pajak yang jujur disamping itu pemeriksaan pajak yang menghasilkan kesalahan pendeteksian, akan mengakibatkan timbulnya *tax evasion* baru. Sehingga kesimpulan yang dapat diambil adalah perlu bagi pemeriksa pajak untuk menjaga atau meningkatkan kualitas pemeriksa pajak, karena bila pelaksanaan proses pemeriksaan pajak yang dilakukan oleh pemeriksa yang berkualitas akan memperkecil resiko salah mendeteksi.

Dari uraian tersebut dapat disarikan bahwa baik peningkatan frekuensi pemeriksaan pajak dan peningkatan kualitas pemeriksa pajak, keduanya dapat meningkatkan tingkat kepatuhan Wajib Pajak. Untuk menyederhanakan hubungan antar variabel tersebut (frekuensi pemeriksaan pajak, kualitas pemeriksa pajak dan

tingkat kepatuhan Wajib Pajak) maka direpresentasikan dalam model sebagai berikut:

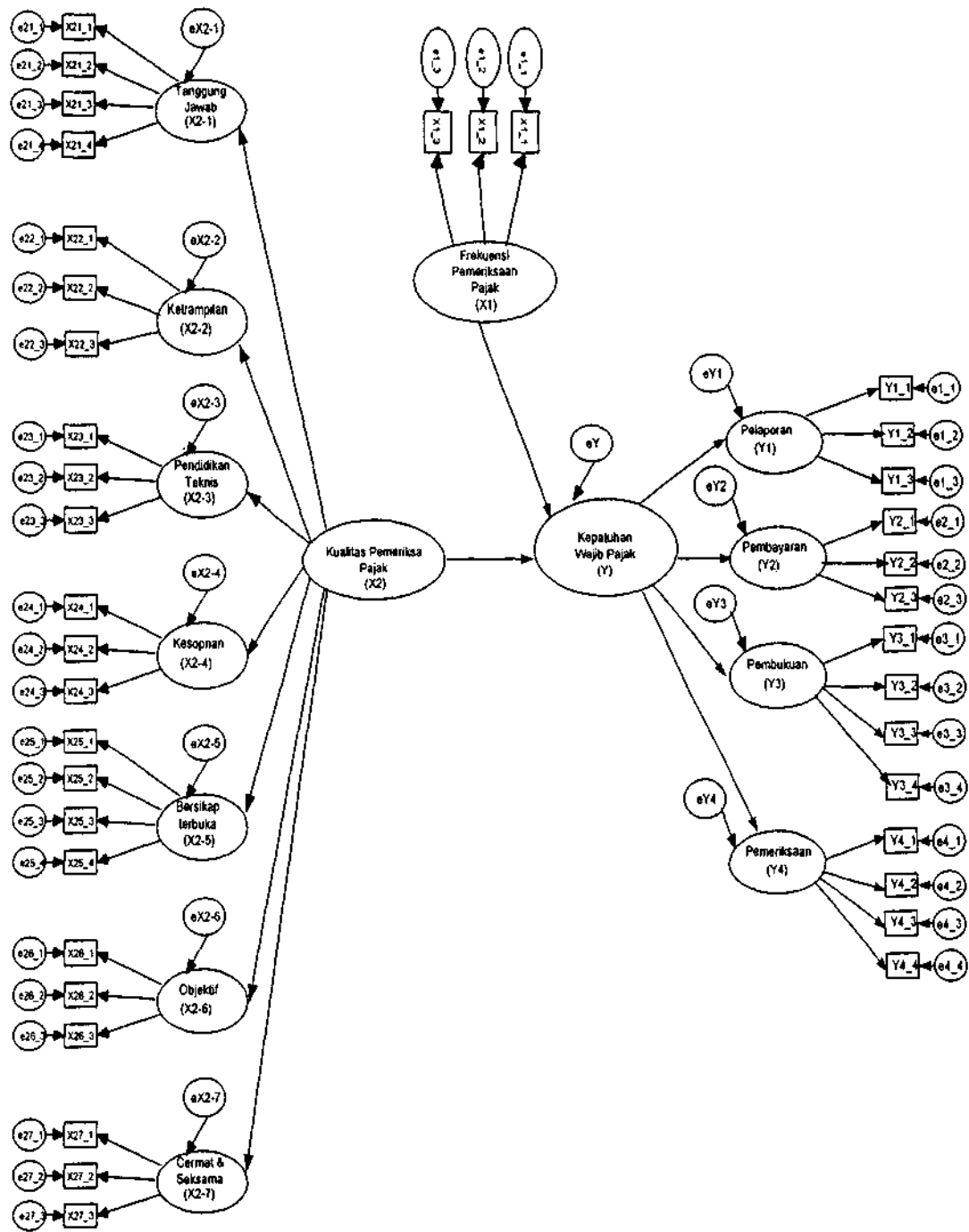
Secara diagramatis dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 3.2.  
Diagram Penelitian

Sedangkan kerangka konseptual sesuai dengan tujuan penelitian dengan analisis *Structural Equation Modelling* (SEM) adalah sebagai berikut :





Gambar 3.3.  
 Kerangka Konseptual  
 Pengaruh Frekuensi Pemeriksaan Pajak Dan Kualitas Pemeriksa Pajak Terhadap  
 Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Badan Pada Kanwil DJP  
 Jawa Bagian Timur I Surabaya  
 (Pendekatan Analisis *Structural Equation Modelling*)

### 3.2. Pengembangan Hipotesis

Perilaku adalah manifestasi motivasi dimana motivasi bersifat tidak tampak, dan dipengaruhi oleh faktor-faktor dari luar maupun faktor-faktor dari dalam diri seseorang, yang pada akhirnya sampai kepada pilihan yaitu perilaku yang akan diambil. Kepuasan akan kebutuhan dan ketidakpuasan akan kebutuhan seseorang dapat mempengaruhi pilihan tersebut.

Pemeriksaan Pajak bertujuan untuk memodifikasi perilaku Wajib Pajak. Dalam teori modifikasi perilaku seringkali dikaitkan dengan teori belajar (*learning theory*) Teori belajar dibagi dalam 3 (tiga) teori yaitu *classical conditioning*, *operant conditioning*, dan *social learning*. Dalam ketiga teori tersebut disebutkan bahwa untuk memodifikasi perilaku perlu memakai stimulus (Sigit,2003). Dalam hal perpajakan, stimulus tersebut adalah *law enforcement* (pemeriksaan, Penyidikan dan Penagihan).

Dalam teori *operant conditioning* tersebut juga disebutkan bahwa perilaku akan termodifikasi jika stimulus tersebut bersyarat, untuk itu *law enforcement* akan lengkap jika diimbangi dengan *reward and punishment*. Dalam Perpajakan di Indonesia berkaitan dengan masalah *reward* telah dikeluarkan kriteria Wajib Pajak Patuh. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa jika Wajib Pajak termasuk kategori sebagai Wajib Pajak patuh, maka berhak untuk mendapatkan *reward* yang berupa proses penyelesaian restitusi dipercepat. Fasilitas tersebut bagi Wajib Pajak tentunya berakibat positif khususnya bagi *cash flow* perusahaan. Sedangkan bagi Wajib Pajak yang ditemukan melakukan pelanggaran pajak maka akan dikenakan ketentuan pajak berikut sanksi baik administrasi maupun pidana.

Dampak lainnya yang dapat ditimbulkan dari pemeriksaan pajak adalah menimbulkan *deterrent effect* yaitu kepatuhan pajak oleh Wajib Pajak lainnya (yang tidak sedang diperiksa), pernyataan ini didukung oleh teori relatif. Witte dan Woodbury (2001) menyimpulkan perilaku Wajib Pajak memiliki efek penting atas kepatuhan artinya orang yang tinggal dalam area dimana sejumlah besar Wajib Pajak tidak patuh akan cenderung untuk kurang patuh dibanding dengan Wajib Pajak yang tinggal pada area dimana sejumlah besar Wajib Pajaknya Patuh.

Langkah modifikasi perilaku Wajib Pajak melalui pemeriksaan atas kebenaran pelaporan SPT-nya merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Peningkatan pengawasan dengan meningkatkan jumlah pemeriksaan secara tidak langsung dapat menyebabkan peningkatan frekuensi pemeriksaan. Frekuensi pemeriksaan adalah kekerapan pemeriksaan terhadap satu Wajib Pajak, hal ini dimungkinkan karena Wajib Pajak dapat diperiksa beberapa kali, yaitu : untuk tahun pajak yang berbeda, masa pajak yang berbeda, jenis pajak yang berbeda ataupun sebab atau alasan yang berbeda, misalnya: pemeriksaan ulang yang tentunya syarat untuk dilakukan pemeriksaan tersebut terpenuhi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat ditentukan hipotesis pertama, sebagai berikut :

**H1 : Frekuensi Pemeriksaan Pajak memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan.**

Studi yang dilakukan Rhoades (1996) menyimpulkan bahwa pemeriksaan pajak yang menimbulkan kesalahan pendeteksian akan mengakibatkan timbulnya *tax evasion* baru, sehingga kebijakan untuk meningkatkan frekuensi pemeriksaan

dan atau cakupan pemeriksaan akan mencapai tujuan optimal (kepatuhan Wajib Pajak), jika pemeriksa pajak dapat menekan kesalahan pendeteksian tersebut.

Resiko *audit* didefinisikan sebagai probabilitas dikeluarkannya pendapat yang tidak tepat terhadap laporan keuangan oleh karena adanya kesalahan yang materil yang tidak dapat diketemukan dalam pemeriksaan. Ada dua komponen resiko *audit* yang dapat mengakibatkan pemberian pendapat yang tidak tepat, yakni: 1). Kemungkinan terjadinya kesalahan materil dalam proses akuntansi (*Inherent risk dan control risk*), 2). Kemungkinan tidak diketemukannya kesalahan materil tersebut dalam pemeriksaan. (*Detection Risk*)

Dalam audit atas laporan keuangan komersial, komponen resiko pertama adalah dasar untuk menentukan diterima atau tidaknya suatu pekerjaan dan juga digunakan untuk mengambil keputusan tentang sifat, luas dan saat pengujian *audit*, maupun keputusan tentang siapa yang ditunjuk untuk melaksanakan pengujian tersebut. (Boynton WC et al; 2003). Sedangkan komponen resiko berupa kemungkinan tidak diketemukannya kesalahan materil dalam pemeriksaan adalah sepenuhnya berada dibawah kontrol pemeriksa.

Komponen resiko yang kedua yaitu *detection risk* akan dapat ditekan jika pemeriksa dapat melaksanakan pekerjaannya secara profesional, sehingga laporan *audit* yang dihasilkan berkualitas, yang artinya bahwa probabilitas seorang auditor profesional dalam menemukan penyelewangan yang terjadi dalam sistem akuntansi perusahaan lebih besar daripada auditor yang tidak profesional. Seorang auditor yang profesional haruslah memenuhi standard kualifikasi tertentu. Carcello et al(1992) mengemukakan faktor-faktor seperti pengalaman dengan

klien, *Industry expertise*, *responsiveness* dan ketaatan pada standard auditing mempengaruhi kualitas audit yang dihasilkan.

Standard audit dalam Pemeriksaan pajak dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 625/KMK.04/1994 tanggal 27 Desember 1994 tentang tata cara pemeriksaan di bidang perpajakan yang telah diperbahurui dengan Keputusan Menteri Keuangan No.545/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 tentang Tata Cara Pemeriksaan Pajak. Dengan demikian, kepatuhan terhadap Keputusan Menteri Keuangan mempengaruhi kualitas pemeriksaan pajak yang dilakukan. Kualitas daripada pemeriksaan pajak juga tergantung daripada kualitas pemeriksa pajak. Didalam Keputusan Menteri Keuangan tersebut disebutkan bahwa kualifikasi seorang pemeriksa pajak adalah: (1) Bertanggung jawab, (2) Memiliki keterampilan sebagai Pemeriksa Pajak, (3) Memiliki pendidikan teknis yang cukup, (4) Sopan, (5) Bersikap terbuka, (6) Objektif, (7) Cermat dan seksama

Kualitas pemeriksa pajak akan mempengaruhi hasil laporan pemeriksaan yang artinya bahwa laporan pemeriksaan yang didukung oleh perhitungan yang akurat dan didasarkan oleh ketentuan yang berlaku, dan penyelesaiannya yang tepat waktu, serta sikap pemeriksa dalam memperlakukan Wajib Pajak sesuai dengan hak dan kewajibannya (*equal treatment*) maka dapat berakibat pada kepatuhan Wajib Pajak.

Kesimpulan akhir yang dapat ditarik adalah, kualitas audit berpengaruh terhadap perilaku Wajib Pajak, karena kualitas audit yang berbentuk dari ketaatan terhadap tatacara pemeriksaan akan menghasilkan suatu temuan yang berkualitas (koreksi didukung oleh bukti yang kuat dan dasar hukum), sehingga menimbulkan

kepuasan Wajib Pajak yang berakibat secara langsung juga bagi peningkatan perilaku kepatuhan Wajib Pajak. Berdasarkan uraian tersebut diatas diambil suatu hipotesis sebagai berikut :

**H2 : Kualitas pemeriksa pajak memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Badan.**

