

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembiayaan terhadap belanja negara yang semakin lama semakin meningkat tentu memerlukan pendapatan yang lebih besar pula ke dalam kas negara dari tahun ke tahun. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pendapatan negara adalah semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, serta penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Sementara itu, dari sudut pandang ekonomi yang menjadi salah satu primadona penerimaan negara yang paling potensial adalah pajak. Pajak memberikan kontribusi terbesar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hingga saat ini hampir 70% penerimaan negara kita ditopang dari pajak (Zaini, 2011).

Kemajuan dan perkembangan yang terjadi di Negara ini tidak lain bersumber dari warga negaranya sendiri, yaitu salah satunya dicapai dengan membayar pajak. Pada dasarnya, pembayaran pajak di Indonesia dilakukan untuk kepentingan warga negaranya sendiri seperti halnya membangun fasilitas umum, membayar gaji pegawai, memberikan subsidi dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan membiayai kepentingan Negara yang lainnya. Berdasarkan UU KUP No. 16 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat (1) Pajak diartikan sebagai suatu kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang

pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa pembayaran pajak bersumber dari rakyat dan kembali lagi untuk kepentingan rakyat.

Untuk memungut pajak dari rakyat, negara kita menganut tiga sistem perpajakan yaitu *self assesment system*, *official assessment system* dan *withholding system*. *Self assesment system* merupakan suatu sistem pemungutan pajak di mana Wajib Pajak secara aktif melaksanakan kewajiban pajaknya, sedangkan aparat pajak mengawasi pemenuhan kewajiban perpajakan dari Wajib Pajak. Sementara *official assessment system* merupakan suatu sistem pemungutan pajak di mana aparat pajak menetapkan sendiri jumlah pajak terutang. Dan yang terakhir adalah sistem pemungutan pajak yang dikenal dengan *withholding system*, yaitu suatu sistem pemungutan pajak di mana pihak ketiga diberi kewajiban untuk melaksanakan pemungutan dan pemotongan pajak atas penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak.

Pelaksanaan tugas yang melibatkan pihak ketiga seperti yang telah disebutkan sebelumnya memiliki banyak manfaat. Manfaat itu di antaranya yaitu digunakan sebagai alat pengawasan dalam pemenuhan kewajiban pajak para Wajib Pajak. Hal ini dikarenakan pemungutannya melibatkan pihak ketiga, di mana pihak ketiga dibebani sanksi pajak apabila tidak melaksanakan kewajibannya untuk memungut atau pun memotong pajak atas penghasilan Wajib Pajak. Manfaat lainnya dari *withholding system* yaitu sebagai sarana yang

membantu pemerintah dalam mengoleksi penerimaan pajak, apabila pihak penerima atau pemeroleh penghasilan tidak atau belum menjadi Wajib Pajak.

Wajib Pajak yang diperintah oleh Undang-Undang Perpajakan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan sebagaimana dimaksud dalam *withholding system* tersebut adalah Bendaharawan Pemerintah. Bendaharawan ini melaksanakan kewajiban perpajakan karena badan dan instansi pemerintah tidak termasuk ke dalam subjek pajak, sehingga segala hal yang berhubungan dengan pemenuhan kewajiban pajak yang terjadi pada badan dan instansi tersebut dilakukan oleh Bendaharawan tersebut.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 563/KMK.03/2003 tentang Penunjukan Bendaharawan Pemerintah Dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara untuk Memungut, Menyeter, dan Melaporkan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah Beserta Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporannya, Bendaharawan Pemerintah diartikan sebagai Bendaharawan dan Pejabat yang melakukan pembayaran yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang terdiri dari Bendahara Pemerintah Pusat dan Daerah baik, Propinsi, Kabupaten, atau Kota. Bendaharawan Pemerintah ditetapkan sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 22. Selain sebagai Pemungut, Bendaharawan Pemerintah juga sebagai pemotong PPh Pasal 4 ayat 2, PPh Pasal 21/26, dan Pasal 23/26 sebagaimana ketentuan yang berlaku umum.

Beberapa dasar hukum yang menunjukkan pemenuhan kewajiban perpajakan Bendaharawan tersebut, adalah :

1. Undang-Undang No 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) sebagaimana telah diubah terakhir Undang-Undang No 16 tahun 2009. Dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sebagai hukum pajak formal yang memberikan batasan Wajib Pajak (WP) sebagai Orang Pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak tertentu. Yang termasuk pengertian pemotong pajak atau pemungut pajak tertentu seperti disebutkan di atas di antaranya adalah Bendaharawan.
2. Undang-Undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang No. 36 tahun 2008. Dalam Pasal 21, pasal 22, pasal 23 dan pasal 26 UU Pajak Penghasilan dinyatakan bahwa Bendaharawan merupakan salah satu pemotong atau pemungut Pajak Penghasilan. Bahkan pada tahun 2005 sebelum diterbitkannya Undang Undang Pajak penghasilan perubahan, Dirjen Pajak melalui SE No 1 tahun 2005 menegaskan tentang kewajiban Bendaharawan Pemerintah sebagai pemotong pajak penghasilan.

3. Undang-Undang No. 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang No. 42 tahun 2009. Dalam Pasal 1 angka 27 UU PPN tahun 2009 dinyatakan bahwa Pemungut Pajak Pertambahan Nilai adalah Bendaharawan Pemerintah, Badan, atau Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan untuk memungut, menyeter, dan melaporkan pajak yang terutang oleh Pengusaha Kena Pajak atas penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau penyerahan Jasa Kena Pajak kepada Bendaharawan Pemerintah, badan, atau instansi Pemerintah tersebut.
4. Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 jo Nomor 24 Tahun 1995 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja. Dalam pasal 6 ayat (2) menyebutkan bahwa Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Bea Cukai, Bendaharawan, BUMN, BUMD, dan badan-badan lain yang melakukan pembayaran untuk barang dan jasa dari belanja negara dan/atau belanja daerah diterapkan sebagai wajib pungut Pajak Penghasilan (PPh) dan pajak lainnya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
5. Keputusan Menteri Keuangan RI No. 547/KMK.04/2000 tentang Penunjukan Bendaharawan Pemerintah, Badan-badan Tertentu dan Instansi Pemerintah tertentu untuk Memungut, Menyeter dan Melaporkan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
6. Keputusan Menteri Keuangan RI No.548/KMK.04/2000 tentang Tata Cara Pemungutan, Penyeteran, dan Pelaporan Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak

Penjualan atas Barang Mewah oleh Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.

Dengan demikian, dari beberapa aturan perpajakan tersebut secara jelas dan tegas telah disebutkan dasar-dasar hukum di atas menunjukkan bahwa Bendaharawan Pemerintah bertugas dan bertanggung jawab dalam memenuhi kewajiban perpajakannya sebagai pemotong atau pemungut pajak untuk menyetor dan melaporkan pajak dalam batas waktu yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No.541/KMK.04/2000.

Peran Bendaharawan Pemerintah dirasa cukup penting kontribusinya dalam rangka penyetoran pajak ke kas Negara. Pasalnya, sesuai dengan Pengumuman Nomor: Peng-05/PJ.09/2010 tentang Kewajiban Bendahara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk Melakukan Pemotongan/Pemungutan Pajak bahwa atas kelalaian Bendaharawan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa dalam memenuhi kewajibannya tersebut, akan mengakibatkan berkurangnya penerimaan pajak sehingga akan menurunkan kemampuan pemerintah untuk mengatasi pengangguran, kemiskinan dan pembangunan infrastruktur sebagaimana dirumuskan dalam rencana pembangunan ekonomi Indonesia yang didasarkan pada prinsip *triple track strategy plus one: pro-growth, pro-job, pro-poor, dan pro-environment*. Untuk itu, Kementerian Keuangan menghimbau para Bendahara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk melakukan pemotongan atau pemungutan pajak. Hal ini dilakukan karena masih ada ketidaktertiban Bendahara Pemerintah Pusat dan Daerah yang belum melakukan kewajiban pemotongan atau

pemungutan, penyetoran dan pelaporan pajak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

Sementara itu, Dirjen Pajak Mochamad Tjiptardjo mengatakan bahwa optimalisasi akan dilakukan dalam bentuk pengawasan atas setoran pajak yang dilakukan oleh Bendaharawan, mengingat sepanjang tahun 2009 dan 2010 terakhir ada kejadian bahwa empat Bendaharawan di Jakarta yang tidak menyetor pajak karena tidak diawasi (www.vivanews.com). Akibat dari kejadian ini, negara dirugikan miliaran rupiah. Berikut ini adalah beberapa tindak pidana korupsi yang melibatkan Bendaharawan Pemerintah di antaranya:

1. Bendaharawan Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi di Jakarta, dengan 4 tersangka yaitu: BSI, HG, ES dan PS, dengan kerugian negara Rp 22,2 miliar
2. Bendaharawan Dinas Pendidikan & Pengajaran di Jakarta, dengan 4 tersangka yaitu: S, P, ES, dan PS, dengan kerugian Rp 23,6 miliar.
3. Bendaharawan Kantor Pelayanan Pajak di Jakarta, dengan tersangka AS, dengan kerugian negara Rp 1,5 miliar.
4. Bendaharawan Dinas Pekerjaan Umum di Sulawesi, dengan 3 tersangka, yaitu: AB, HIB dan D dengan kerugian 4,1 miliar.

Dikutip juga dalam Jakarta-Micom bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mencatat sebanyak 30 instansi pemerintah tidak taat bayar pajak sehingga negara kehilangan potensi penerimaan pajak yang mencapai Rp859,64 miliar pada tahun 2010. Dalam pemeriksaannya, BPK menemukan berbagai macam permasalahan yang membuat instansi pemerintah tidak taat bayar pajak. Dalam pemeriksaan BPK, masalah-masalah yang ditemui antara lain, indikasi surat

setoran pajak fiktif dan juga kesalahan-kesalahan yang dilakukan Bendaharawan Pemerintah. Bendaharawan Pemerintah ditemukan belum sepenuhnya melakukan pungutan pajak yang menjadi kewajibannya sesuai ketentuan pajak yang berlaku, terlambat menyetorkan pajak yang telah dipungut, serta masih ditemukan Bendaharawan Pemerintah yang tidak atau terlambat menyampaikan SPT ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP) di mana Bendaharawan Pemerintah tersebut terdaftar. Selain itu, hal ini didukung dengan sistem yang mengelola pemungutan pajak juga belum memadai. Dari hasil pemeriksaan tersebut, BPK menghitung ketidakpatuhan penyetoran pajak dari 30 instansi pemerintah tersebut bisa mencapai nilai Rp859,64 miliar ditambah sanksi mencapai Rp13,69 miliar.

Berdasarkan informasi di atas, dapat kita lihat bahwa besarnya pajak yang tidak disetor oleh satu orang Bendaharawan saja mencapai nilai yang cukup besar, terlebih lagi jika oleh 30 Bendaharawan sekaligus. Dengan demikian penting sekali bagi Pemerintah dan aparat pajak mengawasi bagaimana kepatuhan Bendaharawan dalam menyetor dan melaporkan pajak. Untuk itu, penelitian ini dirasa perlu dilakukan untuk mengidentifikasi apakah yang sebenarnya dapat memicu para Bendaharawan untuk patuh dalam membayar pajak sehingga akan meningkatkan penerimaan Negara.

Dalam menentukan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan Bendaharawan, peneliti berusaha mengembangkan beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat permasalahan tentang kepatuhan Wajib Pajak. Sebagian besar penelitian terdahulu memilih Wajib Pajak secara umum sebagai responden. Ada juga beberapa penelitian yang lain yang membatasi

ruang lingkup respondennya untuk Wajib Pajak Orang Pribadi atau Wajib Pajak Badan. Sementara di sini, peneliti lebih memfokuskan tujuan penelitian dengan responden para Bendaharawan Pemerintah di Kota/Kabupaten Malang, dan dipersempit lagi yaitu bagi Bendaharawan yang bekerja pada Satuan Kerja di wilayah kerja KPPN Kota Malang.

Hal ini berdasarkan data yang tercatat di Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pajak Jawa Timur III Malang (Kanwil DJP Jatim III Malang) yang memberikan data bahwa jumlah Wajib Pajak Bendaharawan Pemerintah yang terdaftar di Kota Malang menunjukkan jumlah yang cukup banyak dengan total penyetoran pajak yang cukup besar. Berikut ini disajikan total jumlah Wajib Pajak yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang.

Tabel 1.1
Jumlah Wajib Pajak Terdaftar di Kanwil DJP Jatim III

Keterangan	Jumlah Wajib Pajak (orang)	
	Tahun 2010	Tahun 2011
WP terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang	1.021.644	1.150.918
WP Bendaharawan Pemerintah terdaftar di di Kanwil DJP Jatim III Malang	33.498	38.373

Sumber: Data Sekunder

Berdasarkan tabel di atas, dapat kita lihat jumlah Wajib Pajak (WP) yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang mencapai 1.021.644 orang pada tahun 2010 dan 1.150.918 orang di tahun 2011. Sementara, jumlah Wajib Pajak Bendaharawan yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang mencapai 33.498 orang pada tahun 2010 dan 38.373 orang di tahun 2011. Hal ini menunjukkan

bahwa terjadi peningkatan jumlah WP baik WP keseluruhan maupun WP Bendaharawan Pemerintah di Kanwil DJP Jatim III Malang pada tahun 2011.

Dari sejumlah WP Bendaharawan yang terdaftar di atas, total pajak yang mereka setorkan dapat kita lihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.2
Total Penerimaan Pajak di Kanwil DJP Jatim III

Keterangan	Total Penerimaan Pajak (Rp)	
	Tahun 2010	Tahun 2011
Total Penyetoran Pajak dari WP yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang	6.384.425.519.164	6.409.412.284.140
Total Penyetoran Pajak dari WP Bendaharawan Pemerintah yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang	1.753.249.411.482	988.647.240.240

Sumber: Data Sekunder

Total penerimaan pajak dari WP yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang meningkat dari tahun 2010 ke tahun 2011, yaitu dari Rp6.384.425.519.164 pada tahun 2010 dan Rp6.409.412.284.140 pada tahun 2011. Sementara itu, total penerimaan pajak WP Bendaharawan Pemerintah yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim II Malang menunjukkan penurunan dua tahun terakhir ini, yaitu Rp1.753.249.411.482 pada tahun 2010 dan Rp988.647.240.240 pada tahun 2011.

Berdasarkan data di atas, dapat kita cermati bahwa dengan peningkatan jumlah WP Bendaharawan Pemerintah yang terdaftar di Kanwil DJP Jatim III Malang, justru membuat total pajak yang disetorkan ke kas Negara semakin

berkurang. Berkurangnya penerimaan pajak dari Bendahrawan Pemerintah untuk tahun 2011 dapat disebabkan oleh semakin menurunnya tingkat kepatuhan mereka. Oleh karenanya, hal ini menjadi dasar bagi peneliti untuk dijadikan alasan yang kuat meneliti faktor-faktor apakah yang dapat meningkatkan tingkat kepatuhan para Bendaharawan Pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Zakya (2011) menjadi acuan peneliti untuk mengembangkan penelitian selanjutnya. tersebut, Zakya menyimpulkan bahwa kompensasi berpengaruh signifikan terhadap kepatuhan pajak Bendaharawan, seperti pemberian insentif dan sejenisnya akan mendorong pekerja untuk memberikan hasil kerja yang lebih baik. Sementara, pemahaman perpajakan, pengalaman, dan komitmen organisasi tidak berpengaruh secara langsung terhadap kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah Provinsi Riau. Pengetahuan dan pengalaman saja tidak cukup untuk memprediksikan kepatuhan pajak Bendaharawan. Sedangkan komitmen dipengaruhi tidak hanya dari dalam diri karyawan, melainkan juga dari pihak eksternal.

Zakya menyarankan bagi penelitian selanjutnya untuk menggunakan variabel independen yang lainnya yang tidak ia teliti seperti komitmen pimpinan, pemahaman, penerapan sanksi, pemeriksaan, pelayanan aparat pajak atau perilaku lainnya yang dapat mempengaruhi Bendaharawan. Oleh karena itu, di sini peneliti mencoba memperluas variabel independen yang diprediksi dapat menjadi pengaruh pada tingkat kepatuhan Bendaharawan dalam menyetorkan pajak dengan menggunakan empat variabel independen yang terdiri atas

pemahaman perpajakan, penerapan sanksi pajak, pemeriksaan pajak dan pelayanan pajak.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini menganalisis bagaimana pengaruh pemahaman perpajakan, penerapan sanksi perpajakan, pemeriksaan pajak dan pelayanan pajak terhadap kepatuhan Wajib Pajak Bendaharawan Pemerintah. Sehingga peneliti menuangkan penelitian ini dalam skripsi yang berjudul “Pengaruh Pemahaman, Penerapan Sanksi, Pemeriksaan dan Pelayanan Pajak terhadap Kepatuhan Pajak Bendaharawan Pemerintah”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan utama yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah tingkat pemahaman pajak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah?
2. Apakah penerapan sanksi pajak pengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah?
3. Apakah pemeriksaan pajak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah?
4. Apakah pelayanan pajak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah?

1.3. Batasan Masalah

Agar lebih fokus pada permasalahan penelitian yang dilakukan, maka peneliti membatasi masalah penelitian pada Bendaharawan Pemerintah yang

bekerja pada satuan kerja di wilayah kerja Kantor Pusat Perbendaharaan Negara (KPPN) Malang.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan masalah penelitian yaitu mengetahui sejauh mana kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang melekat di sekitarnya. Ada pun tujuan secara rinci yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pengaruh tingkat pemahaman pajak terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah.
2. Mengetahui pengaruh penerapan sanksi pajak terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah.
3. Mengetahui pengaruh pemeriksaan pajak terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah.
4. Mengetahui pengaruh pelayanan pajak terhadap tingkat kepatuhan pajak Bendaharawan Pemerintah.

1.5. Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan peneliti, maka diharapkan akan memberikan kontribusi bagi beberapa pihak, di antaranya:

1. Bagi Wajib Pajak Bendaharawan Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada Wajib Pajak Bendaharawan Pemerintah tentang pentingnya peran serta mereka dalam

rangka meningkatkan pendapatan Negara khususnya dalam hal penyetoran pajak ke Kas Negara untuk kemakmuran Bangsa Indonesia.

2. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan koleksi referensi penelitian yang telah ada di perpustakaan.

3. Bagi Direktorat Jendral Pajak dan Kantor Pelayanan Pajak

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau sumbangsih pemikiran bagi Direktorat Jendral Pajak dan Kantor Pelayanan Pajak dalam melakukan perbaikan-perbaikan untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak khususnya para Bendaharawan Pemerintah.

4. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan peneliti, khususnya dalam sektor perpajakan. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya, bagi siapa saja yang berminat melakukan penelitian dengan tema yang sama.

