

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Saat ini, ekonomi di Indonesia belum dapat mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta banyak pembangunan nasional yang dinilai masih kurang, bahkan fasilitas-fasilitas umum seperti jalan raya, puskesmas dan lembaga masyarakat lainnya masih perlu diperbaiki. Masyarakat seringkali mengeluh dan tidak puas akan kebijakan pemerintah dalam hal pembangunan nasional. Kondisi ini dipengaruhi oleh ketidakpatuhan para wajib pajak yakni masyarakat itu sendiri dalam membayar pajak. Pajak juga merupakan penghasilan negara yang nantinya akan dikembalikan kepada masyarakat berupa fasilitas-fasilitas umum. Namun, banyak masyarakat yang tidak tahu akan hal ini. Masyarakat perlu mengetahui peranan pengetahuan pajak dengan benar. Hal ini sangatlah penting demi kemajuan pajak di Indonesia (Rahayu, 2017).

Menurut Priantara (2012:2) bahwa pajak merupakan iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang sehingga dapat dipaksakan dengan tiada mendapat balas jasa secara langsung. Pajak dipungut penguasa berdasarkan norma-norma hukum untuk menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif untuk mencapai kesejahteraan umum.

Sesuai dengan yang diungkapkan oleh Gunawan dan Sukartha (2016) bahwa penerimaan negara dari sektor pajak memegang peranan yang sangat penting untuk kelangsungan sistem pemerintahan suatu negara. Adapun menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 dalam pasal 1 berbunyi bahwa “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Anggaran pendapatan negara yang semakin meningkat setiap tahunnya ditopang oleh beberapa sumber yang salah satunya berasal dari pendapatan perpajakan. Berikut adalah realisasi penerimaan negara tahun 2015-2017 yang disajikan pada tabel 1.1 sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Penerimaan Negara Tahun 2015-2017 (dalam Milyaran Rupiah)**

Sumber penerimaan	2015	2016	2017
<b>I. Penerimaan dalam negeri</b>	<b>1.496.047,33</b>	<b>1.784.249,90</b>	<b>1.736.256,70</b>
Penerimaan pajak	<b>1.240.418,86</b>	<b>1.539.166,20</b>	<b>1.495.893,80</b>
Pajak dalam negeri	1.205.478,89	1.503.294,70	1.461.818,70
Pajak penghasilan	602.308,13	855.842,70	784.726,90
Pajak pertambahan nilai	423.710,82	474.235,30	493.888,70
Pajak bumi dan bangunan	29.250,05	17.710,60	17.295,60
Bea perolehan hak atas Tanah dan bangunan	0	0	0
Cukai	144.641,30	148.091,20	157.158,00
Pajak lainnya	5.568,30	7.414,90	8.749,60
Pajak perdagangan internasional	34.939,97	35.871,50	34.075,10
Bea masuk	31.212,82	33.371,50	33.735,00
Pajak ekspor	3.727,15	2.500,00	340,10
<b>Penerimaan bukan pajak</b>	<b>255.628,48</b>	<b>245.083,60</b>	<b>240.362,90</b>
Penerimaan sumber daya alam	100.971,87	90.524,30	80.273,90
Bagian laba BUMN	37.643,72	34.164,00	38.000,00
Penerimaan bukan pajak lainnya	81.697,43	84.124,00	84.430,70
Pendapatan badan layanan umum	35.315,46	36.271,20	37.658,30
<b>II. Hibah</b>	<b>11.973,04</b>	<b>1.975,20</b>	<b>1.372,70</b>
<b>Jumlah</b>	<b>1.508.020,37</b>	<b>1.786.225,00</b>	<b>1.737.629,40</b>

Sumber : Badan Pusat Statistik (2017)

Menurut Akbar (2017) selaku pegawai Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI bahwa di tahun 2016 penerimaan pajak ditargetkan Rp1.546.664,6

juta dan mencapai 85% dari total pendapatan negara. Kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak masih rendah dan dapat dilihat dari jumlah wajib pajak yang terdaftar yang memiliki NPWP hanya sebanyak 26 juta orang dari total penduduk Indonesia yang mencapai 250 juta orang. Untuk mengoptimalkan potensi pajak yang ada di Indonesia, pemerintah berencana untuk mengeluarkan beberapa terobosan kebijakan, salah satunya adalah *tax amnesty*.

Kondisi perpajakan Indonesia masih cukup mengkhawatirkan sebab dari tingkat kepatuhannya masih mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data yang dirangkum dalam refleksi tingkat kepatuhan wajib pajak (2016) ditemukan bahwa hingga tahun 2015, Wajib Pajak (WP) yang terdaftar dalam sistem administrasi Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mencapai 30.044.103 WP, yang terdiri atas 2.472.632 WP Badan, 5.239.385 WP Orang Pribadi (OP) Non Karyawan, dan 22.332.086 WP OP Karyawan. Dari hal itu, dilihat bahwa data jumlah wajib pajak wajib SPT sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Jumlah wajib pajak wajib SPT**

<b>Kategori wajib pajak wajib SPT</b>	<b>Jumlah wajib pajak wajib SPT</b>
WP Wajib SPT Berbentuk Badan	1.184.816
WP Wajib SPT Berbentuk Orang Pribadi Non Karyawan	2.054.732
WP Wajib SPT Berbentuk Orang Pribadi Berstatus Karyawan	14.920.292
<b>Total</b>	<b>18.159.840</b>

**Sumber : Dirjen Pajak (2015)**

Kristiyono (2016) selaku Direktur Penegakan Hukum Ditjen Pajak menyebutkan bahwa tidak adanya imbalan langsung dari membayar pajak

menjadi alasan wajib pajak tidak mau menuntaskan kewajibannya. Kurangnya tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia pada petugas pajak, menjadi salah satu penyebab rendahnya kesadaran membayar pajak. Kesadaran wajib pajak untuk memenuhi kewajibannya masih rendah, baik untuk melaporkan surat pemberitahuan maupun membayar pajak. Kondisi ini pun membuat penerimaan negara menjadi tidak maksimal. Penerimaan negara sendiri adalah 75% berasal dari pajak. Jika penerimaan bisa melebihi porsi tersebut, pembangunan di Indonesia bisa lebih optimal dan tercipta keadilan bagi semua lapisan masyarakat (Rahayu, 2017).

Santoso dan Setiawan (2009) menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan sistem pemungutan pajak bergantung pada dua hal yaitu kesadaran masyarakat sebagai pembayar pajak dan keefektifan pemerintah dalam penyuluhan dan pengawasan. Fenomena di negara yang sedang berkembang adalah adanya upaya penghindaran pajak sehingga setiap tahun pemerintah kehilangan potensi pajak yang cukup besar dari berbagai jenis pajak.

Anggraeni dan Kiswara (2011) menyatakan bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan penerimaan di dalam negeri khususnya di bidang penerimaan pajak, maka mulai tahun 1983 pemerintah telah mengadakan *tax reform* (pembaharuan di bidang perpajakan), yaitu dengan dikeluarkannya tiga undang-undang pajak baru, yang masing-masing adalah :

1. Undang-undang Nomor 6 tahun 1983, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, yang telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2009.
2. Undang-undang Nomor 7 tahun 1983, tentang Pajak Penghasilan, yang mengalami perubahan terakhir dengan Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2008; dan
3. Undang-undang Nomor 8 tahun 1983, tentang Pajak Pertambahan Nilai Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, yang mulai berlaku tanggal 1 April 1985, yang telah mengalami perubahan terakhir dengan Undang-Undang Perpajakan Nomor 42 Tahun 2009.

Sanksi pajak merupakan jaminan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan (norma perpajakan) akan dituruti/ditaati/dipatuhi, dengan kata lain sanksi perpajakan merupakan alat pencegah agar wajib pajak tidak melanggar norma perpajakan (Mardiasmo, 2009). Setiap jenis pelanggaran pajak mulai dari yang tingkatannya paling kecil sampai yang paling berat sudah tersedia ancaman sanksinya. Hal ini semakin tercermin pasca amandemen undang-undang ketentuan umum dan tata cara perpajakan (UU Nomor 16 Tahun 2009) yang berhasil menggulirkan ketentuan-ketentuan baru menyangkut sanksi seputar pelanggaran kewajiban wajib pajak dan fiskus. Peraturan itu dibuat untuk meminimalisir tindakan pelanggaran hukum yang dilakukan baik oleh wajib pajak maupun fiskus. Penegakkan hukum secara adil oleh aparat pajak diperlukan bagi wajib pajak yang lalai dalam membayar pajak sehingga diharapkan mampu mendorong motivasi wajib pajak dalam membayar pajak. Oleh karena itu,

ketegasan sanksi perpajakan sangat diperlukan agar kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dapat meningkat (Rahayu, 2017).

Brodjonegoro (2016) selaku Menteri Keuangan RI, salah satu strategi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah melalui kebijakan fiskal berupa program *tax amnesty*. Kebijakan *tax amnesty* tidak hanya ditujukan pada dana yang disimpan di luar negeri tetapi kebijakan yang diberlakukan untuk semua wajib pajak di Indonesia. Adanya *tax amnesty* diharapkan wajib pajak akan secara sukarela melaporkan pajaknya dan kemudian akan patuh terhadap kewajiban perpajakannya (Husnurrosyidah dan Ulfah, 2016).

Santoso dan Setiawan (2009) menjabarkan *tax amnesty* sebagai berikut “pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh (*tax evaders*) menjadi wajib pajak yang patuh (*honest taxpayers*) sehingga diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak di masa yang akan datang.”

Tujuan *tax amnesty* antara lain adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui repatriasi aset, yang ditandai dengan peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi. Selain itu *tax amnesty* juga bertujuan memperluas basis data perpajakan yang

lebih valid, komprehensif dan terintegrasi serta meningkatkan penerimaan pajak (Rahayu, 2017).

Indonesia pernah menerapkan *tax amnesty* pada tahun 1984, namun pelaksanaannya tidak efektif karena wajib pajak kurang merespons dan tidak diikuti dengan reformasi sistem administrasi perpajakan secara menyeluruh (Ragimun, 2014). Di samping itu, peranan sektor pajak dalam sistem APBN masih berfungsi sebagai pelengkap saja sehingga pemerintah tidak mengupayakan lebih serius. Pada saat itu, penerimaan negara banyak didominasi dari sektor ekspor minyak dan gas bumi. Berbeda dengan saat ini, penerimaan pajak merupakan sumber penerimaan dominan dalam struktur APBN Pemerintah Indonesia.

Gunawan dan Sukartha (2016) menyatakan bahwa Indonesia telah dua kali melakukan *tax amnesty* yang pertama yaitu tahun 1984 dan tahun 2008. *Tax amnesty* tahun 1984 dianggap banyak pihak telah gagal, sementara *tax amnesty* pada tahun 2008 yang dikenal dengan nama *sunset policy* telah meningkatkan jumlah wajib pajak baru 5,6 juta dan bertambahnya SPT tahunan sebanyak 804.814. Penerimaan PPN naik sebesar Rp 7,46 Trilyun. Setelah periode *sunset policy* berakhir, tingkat kepatuhan wajib pajak menjadi stagnan serta *tax ratio* tidak menunjukkan perkembangan. Kedua program *tax amnesty* tersebut dinilai gagal karena tidak didukung dengan sistem administrasi dan basis data perpajakan yang baik serta penegakan hukum (*law-enforcement*) yang tegas pasca *tax amnesty*.

Wacana untuk menjalankan program *tax amnesty* kembali muncul seiring dengan peningkatan target penerimaan pajak dari tahun ke tahun yang diyakini tidak akan dapat dicapai dalam jangka pendek kecuali melakukan *extra-effort* dikarenakan basis data perpajakan yang belum kuat serta jumlah aparat pajak yang kurang dari jumlah ideal. Syafrian (2016) selaku Ekonom *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) menjelaskan tentang ekonomi politik *tax amnesty* bahwa dalam teori ekonomi, kebijakan *tax amnesty* memiliki dua mata pisau. Satu sisi kebijakan ini (sebagaimana argumen pemerintah) memang dapat menambah pundi-pundi pendapatan negara, memperluas basis pajak (*tax base*) dan meningkatkan kepatuhan pajak (*tax compliance*). Namun, di sisi lain kebijakan ini juga dapat kontra produktif jika tidak diikuti oleh perubahan struktural, perumusan berbagai kebijakan berikutnya, tindak lanjut (*follow up*) serta penegakan kepatuhan pajak (*enforcement*). Karena itu jika pengelolaannya keliru, kebijakan *tax amnesty* justru dapat menyebabkan semakin banyak orang yang mengemplang pajak.

Bagiada dan Darmayasa (2016) menyatakan bahwa wajib pajak yang memanfaatkan *tax amnesty*, segala aset yang dilaporkan wajib disusun dalam suatu *database* yang lebih baik. *Database* tersebut merupakan potensi pajak kedepannya. Menjadi tantangan berikutnya bagaimana menjamin kerahasiaan sumber dari aset yang dilaporkan dalam program *tax amnesty*, apakah ada jaminan kepada WP untuk tidak mengusut asal muasal aset tersebut sesuai dengan Pasal 41 ayat (3) UU KUP. *Tax amnesty* akan dianggap berhasil apabila dari wajib

pajaknya bisa menghendaki untuk dapat menjadi lebih jujur dalam mengungkapkan harta dan patuh dalam melaporkan setiap asset yang dimiliki.

Susherdianto (2014) menyatakan bahwa untuk menjamin semua aset dari wajib pajak yang telah dilaporkan maka diupayakan wajib pajak melakukan deklarasi aset secara penuh (*full disclosure*). Wajib pajak yang memanfaatkan *tax amnesty* mempunyai hak untuk mengadukan jika terjadi pembocoran data rahasia oleh tim pemeriksa atau pegawai Direktorat Jenderal Pajak. Faktor-faktor yang meningkatkan kepatuhan wajib pajak di antaranya adalah kesadaran wajib pajak. Kesadaran wajib pajak akan meningkat ketika wajib pajak tersebut berpersepsi baik terhadap pajak itu sendiri.

Beberapa hasil penelitian yang dilakukan oleh Jatmiko dan Nugroho (2006), Ngadiman dan Huslin (2015) mengenai sanksi perpajakan menunjukkan bahwa sanksi perpajakan berpengaruh positif terhadap kepatuhan wajib pajak. Semakin tinggi atau beratnya sanksi, maka akan semakin merugikan wajib pajak. Oleh sebab itu, sanksi perpajakan diduga akan berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan formal wajib pajak.

Berdasarkan *research gap* di atas, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Kepatuhan Wajib Pajak dan Sanksi Pajak terhadap Keikutsertaan *Tax Amnesty*.”

## 1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah yang diajukan dalam penelitian ini, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apakah kepatuhan wajib pajak berpengaruh terhadap keikutsertaan *tax amnesty*?
2. Apakah sanksi pajak berpengaruh terhadap keikutsertaan *tax amnesty*?
3. Seberapa besar pengaruh kepatuhan wajib pajak dan sanksi pajak terhadap keikutsertaan *tax amnesty* secara parsial dan simultan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menguji apakah kepatuhan wajib pajak berpengaruh terhadap keikutsertaan *tax amnesty*.
2. Untuk mengetahui dan menguji apakah sanksi pajak berpengaruh terhadap keikutsertaan *tax amnesty*.
3. Untuk mengetahui dan menguji seberapa besar pengaruh kepatuhan wajib pajak dan sanksi pajak terhadap keikutsertaan *tax amnesty* secara parsial dan simultan.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kegunaan antara lain :

### 1. Manfaat Praktis

#### a. Bagi Wajib Pajak

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk para wajib pajak agar dapat memahami dan mengetahui seberapa pentingnya kepatuhan wajib pajak agar terhindar dari sanksi pajak dan mengetahui sanksi, juga manfaat dari keikutsertaan *tax amnesty*.

#### b. Bagi Direktorat Jenderal Pajak

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk dijadikan sebagai bahan masukan untuk memahami tingkat kepatuhan dan sanksi pajak terhadap keikutsertaan wajib pajak dalam *tax amnesty*.

### 2. Manfaat teoritis

#### a. Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti lain atau bagi kalangan akademisi untuk mengembangkan penelitian selanjutnya dengan menambah variabel yang lebih luas.