

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan utama negara yang digunakan untuk membiayai pembangunan dan pengeluaran pemerintah. Untuk menjalankan kegiatan pembangunan tersebut diperlukan pembiayaan yang tidak sedikit. Salah satu pemasukkan negara untuk pembiayaan tersebut adalah dari hasil penerimaan pajak. Pemerintah telah melakukan berbagai banyak upaya dalam bidang perpajakan melalui penyempurnaan atas pelaksanaan sistem perpajakan, yaitu dengan reformasi perpajakan. Hal ini berkaitan erat dengan kenyataan bahwa penerimaan kas negara sebagian besar berasal dari pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak baik wajib pajak orang pribadi maupun wajib pajak badan kepada negara.

Negara memiliki wewenang dan kebijakan untuk mengenakan dan memungut pajak warga negaranya sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang dibuat oleh negara tersebut. Pajak memiliki arti yang sangat penting bagi suatu negara, karena saat ini pemerintah lebih mengandalkan penerimaan dari sektor pajak untuk membiayai pembangunan nasional. Pemerintah tidak dapat hanya bergantung pada pinjaman dari luar negeri atau pada penerimaan sektor migas yang semakin lama semakin menurun. Selama beberapa tahun ini sejak sumber pembiayaan negara yang berasal dari minyak bumi dan gas yang semakin

menurun, pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang dari tahun ke tahun semakin meningkat dan diandalkan oleh pemerintah.

Seiring dengan perkembangan zaman, untuk penyelenggaraan program pemerintah dalam pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan makmur sesuai dengan UUD 1945, pemerintah membutuhkan dana yang relatif besar. Dalam APBN pemerintah memenuhi kebutuhan dana dengan mengandalkan dua sumber pokok yaitu sumber dana Luar Negeri dan sumber dana Dalam Negeri. Dalam perkembangannya pajak merupakan komponen utama penerimaan dalam negeri yang digunakan untuk menunjang kemandirian pembiayaan APBN dan merupakan pendapatan negara terbesar serta mempunyai umur yang tidak terbatas.

Perubahan sistem pemungutan pajak sejak awal tahun 1984 di Indonesia berubah dari *Official Assessment System* menjadi *Self Assessment System*. Dengan adanya *Self Assessment System* diharapkan Wajib Pajak dapat patuh dalam kewajiban perpajakan.

Dengan adanya beberapa kali perubahan pada sistem perpajakan nasional tersebut ternyata tidak merubah ciri dan corak sistem pemungutan pajak yang berlaku, yaitu *Self Assessment System*, yang berarti bahwa Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terhutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku, sehingga penentuan besarnya pajak yang terhutang berada pada Wajib Pajak sendiri. (Mardiasmo, 2001)

Selain itu, Wajib Pajak juga diwajibkan melaporkan secara tertatur jumlah pajak yang terhutang dan telah dibayar sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan sistem ini diharapkan administrasi perpajakan yang berbelit-belit dan birokratis akan dapat dihilangkan. Tugas administrasi perpajakan tidak lagi seperti yang terjadi pada masa lampau, dimana administrasi perpajakan meletakkan kegiatannya pada tugas merampungkan/menetapkan semua Surat Pemberitahuan (SPT) guna menentuukan jumlah pajak yang terhutang dan jumlah pajak yang seharusnya dibayar. Sistem perpajakan seperti ini nampaknya sangat ideal karena Wajib Pajak yang dapat mengetahui dengan persis kewajiban perpajakannya, perhitungan besarnya pajak dan penyelesaiannya diserahkan kepada mereka sendiri. (Ardani, 2010)

Apabila Wajib Pajak telah melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (benar dan lengkap), maka secara teoritis kewajiban perpajakannya itu menjadi rampung. Namun, dalam kenyataannya hal tersebut bisa saja terjadi sebaliknya. Oleh karena itu, dalam rangka untuk menguji kepatuhan Wajib Pajak yang telah mendapatkan kepercayaan menghitung, menyeter, dan melaporkan sendiri pajak-pajak terhutangnya, maka fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang meliputi kegiatan penelitian, pemeriksaan, dan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan harus secara terus menerus dilakukan. (Gunadi, 2002 dalam Ardani, 2010)

Indonesia sebagai negara berkembang yang senantiasa melakukan pembangunan di segala bidang sebagai wujud dari pemenuhan kewajiban terhadap rakyat Indonesia. Kewajiban tersebut seperti, melindungi rakyat dari segala kepentingannya, dan menyediakan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melancarkan pelaksanaan pemerintahan. Tidak hanya itu, kewajiban suatu negara harus secara adil memberikan pelayanan kepada rakyat, menegakkan hukum, serta memelihara ketertiban dan keamanan negara. Dalam rangka memenuhi kewajiban tersebut, negara melakukan berbagai upaya untuk mengoptimalkan berbagai jenis penerimaan sebagai sumber pendapatan negara.

Peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak sebagai salah satu sumber pembiayaan yang masih dimungkinkan terbuka luas, didasarkan pada jumlah pembayar pajak dari tahun ke tahun yang diharapkan semakin banyak seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan kesejahteraan masyarakat. Pajak merupakan penerimaan negara yang akan digunakan untuk pembiayaan umum dari segala kegiatan pemerintah, bahkan pajak juga merupakan salah satu tolak ukur dari keberhasilan perekonomian suatu negara.

Pajak mempunyai dua fungsi utama, yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi mengatur. Dalam fungsinya yang *budgeter* pajak lebih berkaitan dengan fungsinya sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang nantinya akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan administrasi pemerintahan, sedang dalam fungsinya yang mengatur (*regulerend*) pajak lebih berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mengatur : perekonomian, alokasi sumber-sumber ekonomi,

redistribusi pendapatan dan konsumsi. Fungsi mengatur dari pajak ini akan semakin nampak dengan semakin majunya perekonomian suatu negara. Semakin kompleks perekonomian suatu negara, pajak akan semakin diperlukan sebagai salah satu kebijakan fiskal yang dapat digunakan untuk mengatur irama perekonomian. (Miyasto, 1997 dalam Ardani, 2010)

Disamping dapat dipergunakan untuk mengatur irama perekonomian, pajak dapat juga digunakan untuk mengatur alokasi sumber-sumber ekonomi kearah yang dikehendaki. Pemberian fasilitas perpajakan pada daerah-daerah atau sektor-sektor tertentu dapat mendorong alokasi sumber-sumber ekonomi pada daerah-daerah atau sektor-sektor tersebut. Demikian juga sebaliknya, pengenaan pajak yang tinggi terhadap hasil yang diperoleh oleh suatu daerah akan cenderung menimbulkan realokasi sumber dari sektor tersebut kearah sektor lain.

Aturan pajak yang terangkum dalam undang-undang perpajakan telah banyak dibenah secara intensif dengan melakukan reformasi pajak sejak tahun 1983. Undang-Undang Pajak tersebut juga mengalami perubahan-perubahan sejalan dengan perkembangan bisnis di Indonesia. Salah satu perubahan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994, lalu diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000, kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009. Reformasi perpajakan ini dilaksanakan untuk memperkuat upaya penerimaan pajak yang

semakin menjadi tulang punggung dalam pembiayaan keuangan Negara, selain itu dengan reformasi perpajakan ini pemerintah berharap dapat meningkatkan jumlah wajib pajak yang terdaftar dan dapat meningkatkan jumlah penerimaan pajak dari waktu ke waktu. (Sutanto, 2013)

Sebelumnya pada tahun 2008 pemerintah telah membuat Reformasi Perpajakan. Reformasi Perpajakan 2008 merupakan salah satu Reformasi perpajakan jilid pertama yaitu reformasi bidang peraturan perpajakan. Hasilnya berupa diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan yang melalui proses panjang dan melibatkan *stakeholder* termasuk pengusaha yang mencerminkan keadilan dan kesetaraan kedudukan antara fiskus dan Wajib Pajak. Penurunan tarif, penekanan *cost of compliance, law enforcement* yang lebih tegas kepada Wajib Pajak tidak patuh, kesetaraan fiskus dan Wajib Pajak merupakan poin-poin dalam *tax reform* Undang-Undang PPh. Reformasi ini diatur berdasarkan Aturan Pelaksanaan Ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 dan dipertegas dengan Peraturan Menteri Keuangan PMK-238/PMK.03/2008. (Widjaya, 2011)

Dalam program reformasi perpajakan 2008 terdapat konsep modernisasi administrasi perpajakan yaitu adanya layanan yang prima dan pengawasan yang intensif dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*. Untuk mensukseskan pelayanan prima tersebut DJP telah menyiapkan pelayanan ekstra pada setiap KPP Modern. Perubahan struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak

yaitu struktur berdasarkan jenis pajak menjadi struktur berdasarkan fungsi, perbaikan pelayanan bagi setiap Wajib Pajak melalui pembentukan *Account Representative* (AR) dan *Compliant Center* untuk menampung keberatan Wajib Pajak. Selain itu, sistem administrasi perpajakan yang modern juga merangkul kemajuan teknologi terbaru diantaranya perkembangan Sistem Informasi Perpajakan (SIP) yang dikendalikan oleh *Case management system* serta berbagai pelayanan dengan basis *e-system* seperti *e-SPT*, *e-Filling*, *e-Payment*, *Taxpayer account*, *e-RegISTRATION*, dan *e-counseling* yang diharapkan meningkatkan mekanisme pengontrolan yang lebih efektif ditunjang dengan penerapan Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Pajak untuk mengontrol perilaku para pegawai pajak (www.ortax.org, 2007).

Sebagai upaya untuk melakukan terobosan khususnya dalam penggalian potensi perpajakan, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak pada tahun 2008 telah mengeluarkan kebijakan pajak bagi Wajib Pajak yang secara sukarela melakukan pembetulan atas pelaporan pajak tahun-tahun yang lalu dan juga memberikan kelonggaran bagi masyarakat untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), yang dikenal dengan *Sunset Policy*.

Sunset Policy Jilid I ini merupakan program penghapusan sanksi administrasi Pajak Penghasilan sebagai bentuk pemberian fasilitas perpajakan yang diatur berdasarkan Pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan diperkuat melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 18/PMK.03/2008.. Setelah kebijakan *Sunset*

Policy Jilid I ini berakhir pada tanggal 28 Februari 2009, kebijakan ini dinilai belum cukup berhasil karena kepatuhan Wajib Pajak Tidak berlangsung lama. Memang pada awal diberlakukannya, tampak bahwa *Sunset Policy* Jilid I ini memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap peningkatan jumlah Wajib Pajak terdaftar dan jumlah SPT yang dilaporkan. Tetapi, pada tahun 2010 peningkatan kepatuhan Wajib Pajak pasca *Sunset Policy* ini kembali rendah, diakibatkan oleh krisis dunia yang mengakibatkan kepada penerimaan negara dari sektor pajak menjadi buruk. Ini dapat dilihat dari pertumbuhan penerimaan pajak setiap tahun masih rendah. Padahal idealnya tumbuh hingga 15-17 persen pertahunnya. (www.hukumonline.com, 2015)

Menanggapi permasalahan tersebut pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan mencari cara agar dapat membuat penerimaan negara dari sektor pajak menjadi lebih besar. Salah satunya dengan menerapkan kembali program *Reiventing Policy on Tax Administration*, atau lebih dikenal dengan sebutan *Sunset Policy* Jilid II pada tahun 2015. Kebijakan *Sunset Policy* Jilid II ini mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 2015 dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.03/2015 pada tanggal 30 April 2015 dan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-53/PJ/2015 tentang Pelaksanaan Pemeriksaan Tahun 2015 dalam rangka mendukung Tahun Pembinaan Wajib Pajak, serta dilandasi dalam Pasal 36 ayat (1) UU KUP No. 16 Tahun 2009. Melalui program ini, pemerintah akan menghapus sanksi berupa bunga atas wajib pajak yang membetulkan surat pemberitahuan (SPT), namun berakibat kurang

bayar. Kebijakan ini disamping merupakan bagian dari program intensifikasi dan ekstensifikasi pajak juga dimaksudkan sebagai jembatan penghubung antara ketentuan di dalam Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) yang lama dengan ketentuan yang ada di dalam KUP yang baru. Dengan demikian, perubahan ketentuan undang-undang perpajakan tidak serta merta berubah secara drastis.

Pada dasarnya kebijakan *Sunset Policy* Jilid I dan *Sunset Policy* Jilid II ini memiliki tujuan akhir yang sama, yakni menghapuskan sanksi administrasi bagi Wajib Pajak yang terlambat menyampaikan SPT Tahunan atau pembetulan SPT Tahunan. Sehingga membantu pemerintah dalam hal penerimaan pajak agar terus meningkat dan mendorong Wajib Pajak agar lebih jujur, patuh, dan konsisten dalam meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dimasa yang akan datang dan sukarela dalam melaksanakan kewajiban pajaknya. (www.pajak.go.id, 2015)

Seorang Wajib Pajak dikatakan patuh jika memenuhi persyaratan sebagai berikut : 1) tepat waktu dalam menyampaikan Surat Pemberitahuan, 2) tidak mempunyai tunggakan pajak untuk semua jenis pajak, kecuali tunggakan pajak yang telah memperoleh izin mengangsur atau menunda pembayaran pajak, 3) laporan keuangan diaudit oleh Akuntan Publik atau lembaga pengawasan keuangan pemerintah dengan pendapat Wajar Tanpa Pengecualian selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, dan 4) tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam jangka waktu 5 (lima) tahun terakhir. (Istichomah, 2013)

Sementara itu, menurut Apriany (2013), Wajib Pajak patuh juga dapat dilihat dari penurunan jumlah Surat Tagihan Pajak (STP) yang diterbitkan Kantor Pelayanan Pajak (KPP). Surat Tagihan Pajak adalah surat untuk melakukan tagihan pajak dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda. STP dikeluarkan apabila wajib pajak tidak bayar atau kurang bayar yang dilaporkannya. Jadi, apabila jumlah STP yang dikeluarkan semakin berkurang, maka tingkat kepatuhan Wajib Pajak semakin meningkat.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Sutanto (2013), menyimpulkan bahwa “*sunset policy* berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak. Hal ini terbukti dengan meningkatnya jumlah Wajib Pajak dan jumlah Surat Pemberitahuan (SPT) yang disampaikan oleh Wajib Pajak”. Namun, penelitian tersebut hanya dilakukan pada KPP Pratama dilingkungan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jawa Timur II, sehingga tidak mencakup secara keseluruhan.

Oleh karena itu, Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana dampak program *Sunset Policy* terhadap kepatuhan membayar pajak bagi Wajib Pajak khususnya pada KPP Pratama di Kota BauBau dalam lingkungan Kanwil DJP SulselBarTra. Efektifitas pelaksanaan program ini dalam jangka panjang memberikan kontribusi positif bagi peningkatan sumber pembiayaan negara. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk membuat penelitian dengan judul **“ANALISIS KEPATUHAN WAJIB PAJAK SETELAH**

KEBIJAKAN *SUNSET POLICY* JILID I DAN SETELAH *SUNSET POLICY* JILID II (Studi Kasus Wajib Pajak Pada KPP Pratama Kota BauBau)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset Policy* Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah Wajib Pajak Terdaftar?
2. Apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset Policy* Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah Wajib Pajak yang melaporkan SPT Tahunan?
3. Apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset Policy* Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah STP yang diterbitkan oleh KPP dalam hal membayar pajak?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan memberikan bukti empiris apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset*

Policy Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah Wajib Pajak terdaftar.

2. Untuk menganalisis dan memberikan bukti empiris apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset Policy* Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah Wajib Pajak yang melaporkan SPT Tahunan.
3. Untuk menganalisis dan memberikan bukti empiris apakah terdapat perbedaan tingkat kepatuhan Wajib Pajak setelah *Sunset Policy* Jilid I dan setelah *Sunset Policy* Jilid II pada KPP Pratama Kota BauBau berdasarkan jumlah STP yang diterbitkan oleh KPP dalam hal membayar pajak.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan kebijakan *Sunset Policy* Jilid I dan *Sunset Policy* Jilid II terhadap kepatuhan Wajib Pajak.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah terutama fiskus dalam membuat suatu kebijakan di masa yang akan datang, agar dapat mencapai tujuan dari kebijakan yang optimal, khususnya dalam meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.