

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengertian pajak menurut Soemitro, seperti dikemukakan oleh Waluyo (2010) merupakan iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapat jasa timbal balik dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Peranan pajak dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang semakin besar membuat pemerintah semakin aktif dalam melakukan intensifikasi maupun ekstensifikasi subjek dan objek pajak. Berdasarkan sistem pemungutan pajak yang diterapkan di Indonesia, yakni *self assesment system*, pemerintah memberikan wewenang dan kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk secara sukarela menghitung, membayar, dan melaporkan pajak terutang berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Hal ini membuat penerimaan negara benar-benar tergantung pada kepatuhan Wajib Pajak. Dalam hal ini diperlukan partisipasi dari masyarakat agar dapat mencapai visi dan misi pemerintah.

Pajak merupakan tumpuan sumber penerimaan negara dan berdasarkan jenisnya Pajak Penghasilan (PPh) telah memberikan kontribusi terbesar, sehingga diharapkan penerimaannya semakin meningkat seiring dengan semakin besar pengeluaran pemerintah. Kontribusi penerimaan perpajakan sebagai sumber utama penerimaan dalam negeri untuk pembiayaan pengeluaran dan pembangunan mempunyai peranan yang signifikan.

Dalam APBN 2017 kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan dalam negeri mencapai 85,6%. Target penerimaan pajak yang selalu meningkat dari tahun ke tahun mendorong Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai lembaga yang ditugaskan oleh pemerintah menghimpun penerimaan pajak untuk mereformasi di bidang perpajakan. Reformasi sistem perpajakan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1983 secara terus menerus hingga sekarang. Dalam APBN 2017, total target penerimaan pajak dalam negeri yang terdiri dari pendapatan Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), cukai, dan pajak lainnya sebesar Rp 1.464.796.546.935.000,-.

Peningkatan penerimaan dari sektor pajak masih sangat terbuka luas bila didasarkan pada penambahan jumlah Wajib Pajak dan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mencapai rata-rata 5,68% dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2011-2015). Selain itu, pajak merupakan sektor yang berperan besar bagi pendapatan pemerintah bahkan, Hammar, Jager dan Norddlow (2005) mengungkapkan apabila semua Wajib Pajak tidak mempunyai kewajiban membayar pajak maka pemerintahan tidak akan berfungsi secara baik. Oleh karena itu, kontribusi penerimaan pajak terhadap penerimaan negara diharapkan akan semakin meningkat dari tahun ke tahun, seiring dengan semakin menurunnya peranan minyak dan gas bumi terhadap penerimaan negara (Munari, 2005).

Untuk lebih memaksimalkan penerimaan pajak, pemerintah telah mengambil langkah-langkah kebijakan agar dapat memancing kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajibannya di bidang perpajakan. Sebelum

membuat kebijakan-kebijakan tersebut, ada beberapa hal yang harus diketahui oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penerimaan pajak diantaranya pemerintah, fiskus/petugas pajak, dan masyarakat yang sangat berperan penting dalam upaya mengoptimalkan penerimaan pajak (Fouktone, 2007).

Pada tahun 2008 pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak mengeluarkan kebijakan berupa *sunset policy*. Kebijakan *sunset policy* ini diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak sehingga dana pajak yang dirasakan dapat lebih luas bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Dalam *sunset policy*, pemerintah secara tidak langsung mewajibkan masyarakat sebagai Wajib Pajak untuk memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (Fitriyani dan Wiwik, 2009).

Setiap Wajib Pajak yang telah memenuhi persyaratan subjektif dan objektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan berdasarkan sistem *self assessment*, wajib mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak dan kepadanya diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Persyaratan objektif adalah persyaratan bagi subjek pajak yang menerima atau memperoleh penghasilan atau yang diwajibkan untuk melakukan pemotongan/pemungutan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pajak Penghasilan 1984 dan perubahannya. 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 (Casavera, 2009).

Tabel 1.1
Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

No.	Tahun	Tingkat Pertumbuhan (%)
1.	2011	6,49
2.	2012	6,26
3.	2013	5,78
4.	2014	5,06
5.	2015	4,79

Sumber : LKPP (Audited), LKDJP (Audited)

Tabel 1.2
Peran Penerimaan Pajak dan Rasio Pajak Terhadap PDB
(dalam miliar rupiah)

Tahun	Realisasi Penerimaan Pajak (DJP)	PDB	Tax Ratio (%)
2006	358.199	3.339.216	10,73
2007	425.372	3.950.893	10,77
2008	571.007	4.951.356	11,53
2009	544.661	5.613.441	9,70
2010	627.463	6.446.900	9,73
2011	742.719	7.419.200	10,01
2012	835.830	8.230.900	10,15
2013	921.400	9.087.280	10,14
2014	985.130	10.094.930	9,76
2015	1.060.860	11.375.300	9,33

Sumber : LKPP (Audited), LKDJP (Audited), Kemenkeu

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas dapat dilihat bahwa penerimaan pajak yang menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dari tahun 2006 sampai

dengan tahun 2015 mengalami kenaikan tetapi tingkat rasio pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) naik turun seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1.2 dimana pada tahun 2008 tingkat rasio pajak paling tinggi terhadap PDB mencapai 11,53% dan pada tahun berikutnya 2009 menurun dengan tingkat rasio pajak sebesar 9,70%. Hal ini menunjukkan bahwa *tax ratio* Indonesia masih rendah dibandingkan dengan negara tetangga di ASEAN seperti Filipina (14,4%), Malaysia (15,5%), dan Thailand (17%), sedangkan untuk negara maju sudah pada tingkat rata-rata rasio pajaknya 30%. Seharusnya dengan jumlah penduduk Indonesia yang merupakan ke-5 terbesar di dunia dan dengan tingkat angkatan kerja yang mencapai 118,9 juta orang (Badan Pusat Statistik, 2013), maka potensi pajak yang dapat digali sangat besar. Potensi-potensi tersebut dapat dihimpun melalui berbagai cara yang dilakukan oleh fiskus/aparat pajak dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Tingkat rasio juga menjadi ukuran kemampuan pemerintah dalam menghimpun penerimaan pajak dari rakyat. Oleh karena itu, jumlah penerimaan pajak yang digunakan pemerintah untuk pembangunan nasional suatu negara membutuhkan peranan dari masyarakat dimana kemauan seluruh Wajib Pajak baik orang pribadi maupun badan untuk mematuhi hukum pajak yang berlaku di suatu negara (Eshag, 1983).

Salah satu faktor yang diperkirakan menjadi penyebab belum maksimalnya penerimaan pajak di Indonesia adalah masih rendahnya kepatuhan pajak (*tax compliance*). Rendahnya kepatuhan pajak salah satunya ditandai dengan bentuk penggelapan pajak oleh Wajib Pajak (*tax evasion*). Penggelapan pajak dapat berupa penggelapan oleh Wajib Pajak yang melaporkan pendapatan

lebih rendah dari sebenarnya maupun kegiatan yang tidak terdaftar resmi atau perekonomian tersembunyi (*underground economy*).

Kajian dan analisis mengenai pengaruh faktor ekonomi terhadap kepatuhan pajak ataupun penggelapan pajak telah banyak dilakukan, salah satunya dilakukan oleh Becker (1968) dengan memperkenalkan pendekatan teori ekonomi kriminal atau *economics of crime*, dimana individu diasumsikan akan memaksimalkan utilitas-ekspektasinya melalui suatu permainan penghindaran pajak dengan melakukan *under-reporting*. Jumlah penghasilan yang digelapkan tergantung pada probabilitas audit dan besarnya denda. Selanjutnya dikembangkan oleh Allingham dan Sandmo (1972) yang dikenal dengan model A-S, di mana pembayar pajak diasumsikan sebagai pihak yang benar-benar tidak bermoral yang menyamakan keputusan apakah melakukan penggelapan pajak atau tidak, dan berapa banyak, dengan pendekatan keputusan beresiko yaitu sebagai suatu pilihan memaksimalkan utilitas yang diekspektasi.

Masalah penggelapan pajak di Indonesia merupakan suatu fenomena terkait dengan sistem perpajakan dan moral pajak. Tarif pajak merupakan variabel yang sering menjadi obyek kebijakan, namun pemahaman terhadap permasalahan bagaimana perubahan tarif pajak mempengaruhi kepatuhan pajak masih terbatas. Pada tataran teori sebagaimana model A-S yang dimodifikasi oleh Yitzhaki (1974), tarif pajak dianggap mempengaruhi secara negatif terhadap kepatuhan pajak, yaitu semakin besar tarif pajak, penggelapan pajak semakin menguntungkan. Hal ini didukung oleh beberapa temuan empirik yang

memperlihatkan penurunan kepatuhan pajak seiring meningkatnya tarif pajak (Clotfelter, 1983; Alm, Jackson, McKee, 1992; Chang dan Jin, 2003).

Berkaitan dengan masalah tarif pajak, pada tahun 2013 pemerintah Indonesia mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2013 yang lebih didorong oleh spirit untuk memudahkan Direktorat Jenderal Pajak dalam menegakkan aturan perpajakan terutama bagi Wajib Pajak yang menghindari kewajibannya. Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2013, bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara dan mewujudkan sistem perpajakan yang lebih baik. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 yang berfokus pada penurunan tarif (*tax rate reductions*), penekanan *cost of compliance*, dan *law enforcement* yang lebih tegas. Perubahan tarif pajak tersebut diberlakukan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) maupun Wajib Pajak Badan. Penelitian ini berfokus pada perubahan tarif pajak untuk Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP). Untuk selanjutnya, yang dimaksud dengan kebijakan pajak dalam penelitian ini adalah perubahan tarif pajak, khususnya bagi Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP). Kebijakan pajak ini diharapkan menguntungkan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang berbentuk perseorangan. Hal ini dikarenakan sebelumnya UMKM yang berbentuk perseorangan dikenakan tarif pajak sesuai Pasal 17 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan salah satu penopang utama perekonomian Indonesia. Berdasarkan data statistik Kementerian Koperasi dan UKM tahun 2014, jumlah pelaku UMKM di Indonesia sekitar 57,9 juta. Tidak hanya itu, UMKM memberikan kontribusi sebesar 58,92% terhadap

Product Domestic Bruto (PDB) dan 97,30% penyerapan tenaga kerja nasional merupakan kontribusi dari UMKM.

Selain itu, faktor yang penting dalam rangka meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak adalah menciptakan adanya budaya kualitas pelayanan fiskus yang baik. Pelayanan yang diberikan kepada Wajib Pajak merupakan pelayanan publik yang lebih diarahkan sebagai suatu cara pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelayanan pada Wajib Pajak bertujuan untuk menjaga kepuasan Wajib Pajak yang nantinya diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajibannya di bidang perpajakan. Jika pelayanan terhadap Wajib Pajak baik maka akan berdampak kepada penerimaan pajak untuk tahun-tahun berikutnya. Dalam penelitian Supadmi (2010) disebutkan bahwa untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, kualitas pelayanan pajak harus ditingkatkan oleh fiskus/aparat pajak. Pelayanan fiskus/aparat pajak yang baik akan memberikan kenyamanan bagi Wajib Pajak. Keramahmatan petugas pajak dan kemudahan dalam sistem informasi perpajakan termasuk dalam pelayanan perpajakan tersebut. Penelitian Jatmiko (2006) menyimpulkan bahwa pelayanan fiskus/aparat pajak memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap kepatuhan Wajib Pajak.

Beberapa penelitian yang berkaitan dengan tingkat kepatuhan Wajib Pajak yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya diantaranya, James O. Alabede (2011) melakukan penelitian mengenai pengaruh persepsi kualitas pelayanan fiskus/aparat pajak terhadap kepatuhan Wajib Pajak orang pribadi di

Nigeria yang dimoderasi oleh kondisi keuangan Wajib Pajak dan preferensi risiko. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi tentang kualitas pelayanan pajak berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap kepatuhan Wajib Pajak orang pribadi.

Namun, Wajib Pajak orang pribadi dalam penelitian tersebut merupakan Wajib Pajak orang pribadi secara keseluruhan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, sasaran dalam penelitian ini akan difokuskan pada Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan dengan menggunakan Form 1770. Yang dimaksud pekerjaan bebas adalah pekerjaan yang dilakukan oleh orang pribadi yang mempunyai keahlian khusus sebagai usaha untuk memperoleh penghasilan yang tidak terikat oleh suatu hubungan kerja. Sebagai contoh Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas adalah pedagang eceran dan distributor.

Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas lebih rentan terhadap pelanggaran pajak daripada Wajib Pajak orang pribadi yang tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Hal tersebut dikarenakan mereka melakukan pembukuan atau pencatatan sendiri atas usaha mereka. Pembukuan atau pencatatan yang dilakukan dapat dilaksanakan sendiri maupun mempekerjakan orang yang ahli dalam akuntansi. Namun kebanyakan dari pelaku kegiatan usaha atau pekerjaan bebas tersebut beranggapan bahwa akan kurang efisien apabila mempekerjakan orang untuk melakukan pembukuan atau

pencatatan, terutama dalam hal biaya. Dengan demikian, yang bersangkutan lebih memilih untuk menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan sendiri, sehingga menimbulkan kemungkinan kesalahan maupun ketidakjujuran dalam pelaporan pajaknya.

Faktor lain yang tidak kalah pentingnya dalam mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya adalah pajak penghasilan. Pajak penghasilan merupakan jenis pajak subjektif yang kewajiban pajaknya melekat pada subjek pajak yang bersangkutan, artinya kewajiban pajak tersebut tidak dapat dilimpahkan kepada subjek lain. Maka dari itu kesadaran dan kepatuhan subjek pajak sangat diperlukan. Tingkat pendapatan Wajib Pajak sebagai objek pajak dalam pajak penghasilan sangat terkait dengan besarnya pajak terutang. Semakin besar tingkat pendapatan Wajib Pajak maka akan semakin besar pula pajak yang harus dibayar dan dapat membuat seorang Wajib Pajak enggan membayar pajak. Di samping itu tingkat pendapatan juga akan mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak dalam membayar pajak tepat pada waktunya. Kemampuan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban pajak terkait erat dengan besarnya pendapatan, maka salah satu hal yang dipertimbangkan dalam pemungutan pajak adalah tingkat pendapatan.

Beberapa penelitian mengenai pengaruh tingkat pendapatan dan pemahaman pajak terhadap kepatuhan pajak telah dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pengaruh tingkat pendapatan terhadap kepatuhan pajak antara lain, penelitian yang dilakukan Sri Rustiyaningsih (2011), hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa tingkat penghasilan berpengaruh terhadap kepatuhan Wajib

Pajak. Penelitian yang dilakukan oleh Fajar (2005) di Kantor Pelayanan Pajak Purwokerto terhadap 100 responden Wajib Pajak, menunjukkan bahwa pelayanan publik, penyuluhan dan penghasilan Wajib Pajak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan pajak.

Objek dalam penelitian ini adalah Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) yang melakukan pekerjaan bebas yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jayapura. Oleh karena itu, berdasarkan kondisi yang telah dipaparkan di atas, penelitian ini mengkaji tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jayapura karena berdasarkan fakta bahwa kepatuhan masyarakat Indonesia masih rendah terutama Wajib Pajak Orang Pribadi. Penelitian ini berjudul *“Pengaruh Perubahan Tarif Pajak, Pelayanan Fiskus, dan Tingkat Pendapatan terhadap Kepatuhan Wajib Pajak” (Studi Empiris terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi di KPP Pratama Jayapura)*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- 1) Apakah perubahan tarif pajak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura?
- 2) Apakah persepsi kualitas pelayanan fiskus berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura?
- 3) Apakah tingkat pendapatan berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji secara empiris hal-hal sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui pengaruh perubahan tarif pajak terhadap kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh kualitas pelayanan fiskus terhadap kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh tingkat pendapatan terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (WP OP) di KPP Pratama Jayapura.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bagi Direktorat Jenderal Pajak dan KPP Pratama Jayapura, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi fiskus/aparat pajak dalam memberikan gambaran mengenai dampak perubahan tarif Pajak Orang Pribadi (WP OP), kualitas pelayanan fiskus/aparat pajak, dan tingkat pendapatan terhadap Wajib Pajak sehingga dapat meningkatkan kepercayaan Wajib Pajak terhadap fiskus/aparat pajak.
- 2) Bagi pihak akademisi dan peneliti yang tertarik melakukan kajian di bidang yang sama, hasil penelitian ini diharapkan menjadi literatur bagi penelitian selanjutnya dan dapat memberikan bukti empiris dalam pengembangan teori mengenai perpajakan.