

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang. Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia terus melakukan pembangunan di segala bidang dengan tujuan utama untuk memajukan kesejahteraan masyarakat seperti yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Dalam hal mewujudkan pembangunan nasional secara berkesinambungan dan merata demi mensejahterakan masyarakat secara maksimal, pemerintah Indonesia menggunakan sebuah instrumen yaitu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam rangka memenuhi kebutuhan Belanja Negara, pemerintah selalu berupaya menghimpun dan menggali potensi sumber-sumber Pendapatan Negara untuk memperoleh dana yang diperlukan.

Dalam UU RI Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, sumber pendapatan negara Indonesia negara dan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, serta penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Dari berbagai sumber pendapatan tersebut, setiap tahunnya penerimaan dari sektor pajak merupakan penerimaan yang paling dominan dalam membantu pemerintah membangun negara ini. Hal ini tercemin dari persentase penerimaan pajak terhadap pendapatan negara. Persentase penerimaan pajak terhadap pendapatan negara dapat dilihat pada Tabel I.1

Tabel I.1
Persentase Penerimaan Pajak terhadap Pendapatan Negara
(dalam Miliar Rupiah)

Tahun	Penerimaan Pajak	Pendapatan Negara	Persentase
2009	619.922,20	847.096,40	73%
2010	743.325,90	990.500,60	75%
2011	839.540,40	1.082.628,10	78%
2012	1.019.332,40	1.292.052,60	79%
2013	1.192.994,00	1.525.190,00	78%

Sumber: Diolah penulis, dari www.pajak.go.id dan www.bps.go.id

Dari tabel diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa penerimaan perpajakan di negara Indonesia selalu menyumbangkan lebih dari 70% dana dari total anggaran setiap tahunnya. Hal ini membuat pajak menjadi sebuah tumpuan bagi negara Indonesia dalam melakukan pembangunan nasional. Dengan menjadi tumpuan pendapatan negara, pajak memiliki peran yang sangat penting bagi negara. Dengan kesadaran bahwa pajak merupakan hal yang sangat penting, Direktorat Jenderal Pajak sebagai penanggung jawab atas penerimaan pajak kemudian memiliki tugas untuk senantiasa melakukan usaha yang keras guna meningkatkan jumlah penerimaan pajak negara.

Besarnya jumlah penerimaan pajak terhadap pendapatan negara tidak akan terlepas dari peran serta dari wajib pajak dalam pelaksanaan sistem pemungutan pajak. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam memaksimalkan penerimaan pajak adalah dengan melalui reformasi peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dengan mengganti *official assessment* menjadi *self-assessment system* dalam pemungutan pajak sejak tahun fiskal 1984.

Penggunaan *Self Assessment System* dalam sistem pemungutan pajak di Indonesia memberi kepercayaan kepada wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban maupun hak perpajakannya, diantaranya adalah dalam menghitung, membayar, dan melaporkan kewajiban pajaknya melalui Surat Pemberitahuan (SPT) (Pangestu dan Rusmana, 2012). Pelaksanaan dari *Self Assessment System* menaruh kepercayaan penuh kepada wajib pajak untuk menjalankan kewajiban-kewajiban perpajakannya, kebenaran atas pembayaran pajak dari wajib pajak sangat tergantung kepada kepatuhan wajib pajak itu sendiri dalam melaporkan kewajiban perpajakannya, sementara itu fungsi dari Direktorat Jenderal Pajak hanya sebagai pemfasilitas agar pelaksanaan *Self Assessment System* ini berjalan sebagaimana diharapkan.

Kepatuhan pajak yang dimaksud adalah terkait dengan bagaimana melaporkan semua informasi yang diperlukan tepat pada waktunya, mengisi secara benar jumlah pajak terutang, dan membayar pajak pada waktunya (Pangestu dan Rusmana, 2012). Kepatuhan wajib pajak merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam hal penerimaan pajak, hal ini terlihat dari pernyataan Direktur Jenderal Pajak Fuad Rahmany, yang menyatakan bahwa potensi penerimaan pajak dari pajak perseorangan atau pribadi atau biasa disebut dengan Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP) belum tergalil secara maksimal. Potensi penerimaan pajak perseorangan yang belum tergalil tersebut sedikitnya bernilai Rp 150 triliun, selain itu Fuad juga menegaskan bahwa terdapat 40.000.000 warga negara Indonesia yang seharusnya membayar pajak tetapi belum membayarkan pajaknya dengan sebagaimana seharusnya.

Adanya warga yang tidak patuh dalam pembayaran pajak tersebut, penerimaan pajak berpotensi untuk berkurang sebesar Rp 150 triliun, tentu angka ini bukan angka yang kecil dan angka ini sangat berpengaruh sangat terhadap pendapatan negara. Hal ini sangat menunjukkan bahwa terdapat suatu masalah didalam kepatuhan membayar pajak.

Disisi lain, Direktur Penyuluhan, Pelayanan dan Humas Pajak, Kismantoro Petrus mengungkapkan permasalahan utama perpajakan masih seputar tingkat kepatuhan wajib pajak yang masih sangat rendah. Berdasarkan catatan Ditjen Pajak, baru sekitar 25 juta wajib pajak orang pribadi yang sudah membayar pajak dari sekitar 60 juta wajib pajak orang pribadi yang seharusnya membayar pajak.

Persentase tingkat kepatuhan wajib pajak tahun 2012 lalu masih tergolong sangat rendah, tidak jauh berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Menteri Keuangan, Agus Martowardojo mengatakan bahwa orang pribadi yang seharusnya membayar pajak atau yang mempunyai penghasilan diatas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebanyak 60 juta orang, tetapi jumlah yang mendaftarkan dirinya sebagai wajib pajak hanya 20 juta orang dan yang membayar pajaknya/melapor Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak Penghasilannya hanya 8,8 juta orang dengan rasio SPT sekitar 14,7%. Sementara badan usaha yang terdaftar sebanyak 5 juta, yang mau mendaftarkan dirinya sebagai wajib pajak hanya 1,9 juta dan yang membayar pajak/melapor Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak Penghasilannya hanya 520 ribu badan usaha dengan rasio SPT sekitar 10,4%. Apabila kita bandingkan dengan negara tetangga kita seperti Malaysia, yang memiliki tingkat kepatuhan masyarakatnya dalam membayar pajak

mencapai 80%, maka persentase kepatuhan pajak masyarakat Indonesia masih jauh dibawah kepatuhan pajak masyarakat Malaysia.

Melalui pernyataan yang di utarakan oleh Kismantoro Petrus dan Agus Martowardojo telah menambah bukti bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak orang pribadi masih sangat rendah, masih ada lebih dari setengah dari total wajib pajak orang pribadi yang tidak melaksanakan kewajibannya.

Selain itu, masalah kepatuhan wajib pajak lain yang timbul dapat dilihat dari *tax ratio* negara Indonesia yang selalu menduduki posisi bawah diantara negara-negara yang lain. Kenyataan yang ada di Indonesia menunjukkan tingkat kepatuhan masih rendah, hal ini bisa dilihat dari belum optimalnya penerimaan pajak yang tercermin dari *tax gap* dan *tax ratio* (Mustikasari, 2007).

Sesuai pernyataan Sommerfeld, *et al* (1994) dalam Santoso (2008) menjelaskan *tax gap* sebagai besarnya penerimaan pajak yang hilang karena adanya ketidakpatuhan, yang berbentuknya baik penghasilan yang tidak dilaporkan (*underreported income*) maupun pengurang penghasilan yang lebih dilaporkan (*overstated deductions*). Dalam pelaksanaan pengumpulan pajak, administrasi pajak akan menghadapi risiko atas penerimaan wajib pajak yang tidak patuh atau risiko ketidakpatuhan wajib pajak, yakni risiko yang harus ditanggung oleh administrasi pajak karena perilaku wajib pajak yang tidak mematuhi kepatuhan sehingga ada pajak terutang yang tidak di bayar (*taxes at risk*), OECD (2001) dalam Santoso (2008). Resiko ketidakpatuhan wajib pajak tersebut didefinisikan oleh Gunadi (2005) dalam Santoso (2008) sebagai *tax gap*, yaitu selisih antara penerimaan pajak potensial dengan penerimaan aktual atau

perbedaan antara realisasi penerimaan pajak dengan penerimaan yang seharusnya diterima apabila wajib pajak melaksanakan kewajiban perpajakannya secara penuh.

Meskipun data mengenai *tax gap* Indonesia belum tersedia, namun menurut Gunadi yang mengutip hasil laporan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tentang audit kinerja Direktorat Jenderal Pajak, bahwa Indonesia mengalami *tax gap* yang cukup signifikan (Mustikasari, 2007).

Tax ratio menurut Taripar Doly adalah angka perbandingan antara jumlah pajak yang terhimpun dalam satu tahun dengan Produk Domestik Bruto (PDB/*GDP*) tanpa memasukkan unsur pajak daerah dan penerimaan SDA.

Menurut Yustinus Prastowo, Direktur Eksekutif *Center for Indonesia Taxation Analysis*, *tax ratio* di Indonesia juga masih sangat rendah, nilai *tax ratio* di Indonesia hanya berkisar 12% sampai dengan 13% saja. Bahkan angka tersebut hampir mendekati *tax ratio* negara miskin berdasarkan standar Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) yaitu sebesar 10%. Hal ini jauh di bawah rata-rata negara maju dalam OECD, yaitu 35%.

Tax ratio Indonesia juga di bawah standar pembangunan milenium PBB, yaitu sebesar 24%. Selain itu, dikawasan ASIA, *tax ratio* Indonesia juga masih kalah dengan *tax ratio* Malaysia yang sebesar 17%, Thailand yang sebesar 19%, dan Korea Selatan yang sebesar 24%. Meskipun menurut Dirjen Pajak Bapak Fuad Rachmany jika Indonesia memasukkan unsur pajak daerah dan penerimaan dari SDA, maka *tax ratio* Indonesia mampu mencapai angka 14,64%, angka tersebut masih kalah dibandingkan negara tetangga. Hal ini sangat menunjukkan

bahwa persentase penerimaan pajak di Indonesia sangat rendah, dan dapat diartikan kondisi perpajakan Indonesia masih kurang baik. Hal ini juga menunjukkan bahwa usaha dalam pemeriksaan pajak di Indonesia masih tergolong kurang, sehingga memungkinkan bagi wajib pajak untuk tidak patuh dalam memenuhi kewajibannya.

Selain itu, dengan diberlakukannya *Self Assessment System*, kepatuhan wajib pajak menjadi penting karena wajib pajak dituntut bersikap jujur untuk patuh dalam penyampaian kewajiban pajak yang sebenarnya. Rendahnya *tax ration* di Indonesia menunjukkan bahwa hingga saat ini masih terdapat wajib pajak yang menyalahgunakan kebijakan pemerintah tersebut. Masih banyak wajib pajak yang tidak jujur dalam melaporkan pajaknya dengan hanya melaporkan pekerjaan utamanya ataupun melaporkan beban pajak yang ditanggungnya menjadi sangat rendah. Tidak jujurnya pelaporan ini mengharuskan petugas pajak untuk melakukan suatu pemeriksaan terhadap pajak yang telah dilaporkan oleh wajib pajak tersebut untuk mengetahui kebenaran yang sesungguhnya.

Dari pernyataan yang telah dipaparkan menunjukkan bahwa, pemeriksaan pajak sesungguhnya dapat menjadi sebuah instrumen yang memungkinkan untuk meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak, baik kepatuhan formal maupun kepatuhan material. Tanpa adanya pemeriksaan pajak, maka ketidakpatuhan wajib pajak tersebut dapat berkembang sedemikian rupa sehingga bisa mencapai suatu tingkat dimana sistem perpajakan akan menjadi lumpuh (Agusti dan Herawaty, 2009).

Dalam melakukan pemeriksaan pajak, terdapat dua kemungkinan yang dapat terjadi, kemungkinan yang pertama adalah apabila setelah diperiksa dan pemeriksaan petugas pajak terbukti adalah benar bahwa wajib pajak terbukti melakukan lebih bayar atas pajak yang dibayarkannya, wajib pajak tersebut diberikan pilihan atas kelebihan pembayarannya seperti melakukan kompensasi atau restitusi atas pajak yang lebih bayar tersebut.

Kemungkinan yang kedua adalah apabila setelah diperiksa dan pemeriksaan petugas pajak terbukti adalah benar bahwa wajib pajak terbukti melakukan kurang bayar atau melakukan pembayaran pajak yang tidak sesuai dengan yang seharusnya, maka petugas pajak dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak akan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) berupa Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) atas pajak yang terhutang tersebut. Apabila wajib pajak menghiraukan surat mengenai SKP tersebut hingga lewat dari masa waktu yang ditetapkan, maka dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak akan melakukan penagihan dengan mengeluarkan Surat Paksa hingga Surat Penyitaan beserta denda atas hutang pajak yang telah lewat jatuh tempo tersebut.

Menurut Pangestu dan Rusmana (2012), kepatuhan wajib pajak itu sendiri dapat dilihat dari sisi psikologis wajib pajak. Kajian dalam bidang psikologis mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku kepatuhan pajak bagi wajib pajak salah satunya adalah melalui *Theory of Planned Behavior* (Hidayat dan Nugraha, 2010: 83, dalam Pangestu dan Rusmana, 2012). Dalam meneliti kepatuhan pajak dengan melihat sisi psikologis dari wajib pajak, banyak peneliti yang menggunakan *Theory of Planned Behavior* (TPB) untuk menjelaskan

perilaku kepatuhan pajak wajib pajak orang pribadi (WPOP). Bobek & Hatfield (2003), Blanthorne (2000), dan Hanno & Violette (1996) dalam Mustikasari (2007) memanfaatkan TPB untuk menjelaskan kepatuhan pajak WPOP.

Kerangka model TPB yang digunakan dalam penelitian terdahulu, seperti penelitian yang dilakukan oleh Mustikasari (2007), pada umumnya menggunakan tiga jenis variabel, yaitu variabel sikap, variabel norma subyektif, dan variabel kontrol keperilakuan yang dipersepsikan. Dari ketiga variabel tersebut, variabel kontrol keperilakuan yang dipersepsikan merupakan sebuah variabel yang erat kaitannya dengan niat seseorang. Menurut Mustikasari (2007) sesuai dengan kondisi pengendalian yang nyata di lapangan (*actual behavioral control*) niat akan diwujudkan jika kesempatan muncul, sebaliknya, perilaku yang dimunculkan bisa jadi bertentangan dengan niat individu tersebut. Hal tersebut terjadi karena kondisi di lapangan tidak memungkinkan memunculkan perilaku yang telah diniatkan sehingga dengan cepat akan mempengaruhi *perceived behavioral control* individu tersebut.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Bobek dan Hatfield (2003) dalam Mustikasari (2007) menghasilkan pengaruh kontrol keperilakuan yang dipersepsikan tidak signifikan terhadap niat untuk berperilaku patuh. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Pangestu dan Rusmana (2012) menghasilkan adanya pengaruh yang signifikan antara keperilakuan yang dipersepsikan terhadap niat wajib pajak untuk patuh.

Keinginan atau niat dari individu untuk memenuhi kewajibannya kemudian diduga dipengaruhi oleh sikap rasional yang dimiliki oleh individu

tersebut. Mengutip pendapat Yustinus Prastowo, struktur penerimaan pajak Indonesia menunjukkan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Menurut teori perpajakan dan riset perpajakan, aspek keadilan akan terpenuhi apabila prinsip *ability to pay* menjadi dasar, yaitu orang dengan penghasilan lebih tinggi akan membayar pajak lebih besar. Hal ini tercermin dalam Pajak Penghasilan (PPh). Artinya, PPh adalah instrumen yang paling mungkin bagi pencapaian *tax justice* dan mengurangi kesenjangan.

Berbeda dengan keadaan yang seharusnya, kondisi yang sebenarnya menunjukkan bahwa masih banyak wajib pajak yang kurang patuh dalam melaporkan SPT Tahunan PPh tersebut. Saat ini masih terdapat wajib pajak yang enggan melaporkan seluruh penghasilan yang sesungguhnya. Seperti yang dikutip dari Ara pada laporannya di media surat kabar *online*, masih banyak wajib pajak pribadi yang hanya melaporkan penghasilan dari pekerjaan utamanya saja, padahal kenyataannya wajib pajak tersebut juga memperoleh penghasilan dari kegiatan lain, misalnya mengisi seminar dan menjadi konsultan atau melakukan kegiatan lainnya. Sebagai wajib pajak seharusnya patuh untuk melaporkan seluruh penghasilan yang diperolehnya dalam setahun. Kecurangan dalam hal ini diduga dengan adanya sikap rasional yang dimiliki oleh wajib pajak. Sikap rasional itu sendiri merupakan sebuah pertimbangan bagi wajib pajak atas untung dan ruginya dalam memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak.

Dari penelitian Novitasari (2007) dalam Siat dan Toly (2013) mengenai sikap rasional, diperoleh hasil bahwa sikap rasional tidak berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Santi (2012)

dan Siat dan Toly (2013) diperoleh hasil bahwa sikap rasional berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak. Hal ini mencerminkan adanya perubahan hasil penelitian dari tahun 2007 ke tahun 2013. Perubahan atas hasil penelitian tersebut yang kemudian menarik untuk diteliti lebih lanjut.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yaitu:

- 1) Adanya *tax gap* yang signifikan dan adanya lebih dari setengah dari total wajib pajak orang pribadi yang tidak melaksanakan kewajibannya mengindikasikan bahwa terdapat masalah dalam kepatuhan wajib pajak.
- 2) Nilai *tax ratio* yang rendah dan diberlakukannya *self assessment system* yang memungkinkan kecurangan dalam pelaporan wajib pajak mengharuskan petugas pajak untuk melakukan suatu pemeriksaan terhadap pelaporan pajak, sehingga pemeriksaan pajak ini diduga akan mempengaruhi kepatuhan wajib pajak.
- 3) Adanya kajian dalam bidang psikologis mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku kepatuhan, sehingga dengan melihat sisi psikologis individu, kontrol berperilaku yang dipersepsikan melalui niat diduga akan mempengaruhi kepatuhan wajib pajak.
- 4) Adanya sikap rasional, yaitu mempertimbangkan keuntungan serta resiko yang akan diterima, yang diduga dapat mempengaruhi kepatuhan wajib pajak.

C. Pembatasan Masalah

Penelitian ini menggunakan objek Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP) efektif yang terdaftar sampai dengan tanggal 31 Maret 2014 (Kalender 2013), pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) X di Jakarta Pusat. Variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah variabel *independent* (bebas) yaitu pemeriksaan pajak, kontrol berperilaku yang dipersepsikan melalui niat dan sikap rasional, serta variabel *dependent* (terikat) yaitu kepatuhan wajib pajak orang pribadi, dalam hal ini variabel-variabel yang digunakan dijelaskan dalam bentuk kuesioner.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pemeriksaan pajak berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak?
2. Apakah kontrol berperilaku yang dipersepsikan melalui niat berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak?
3. Apakah sikap rasional berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak?

E. Kegunaan Penelitian

a) Kegunaan teoritis

Peneliti berharap penelitian ini akan menambah wawasan tambahan, masukan serta memberikan pemahaman lebih mengenai teori-teori yang digunakan oleh peneliti.

b) Kegunaan Praktis

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Bagi peneliti, dapat menambah wawasan serta pengetahuan khususnya di bidang perpajakan mengenai hal-hal dan permasalahan yang dapat mempengaruhi kepatuhan wajib pajak orang pribadi.
2. Bagi Direktorat Jenderal Pajak serta petugas perpajakan khususnya bagi Kantor Pelayanan Pajak yang berada di Jakarta Pusat, sebagai bahan informasi dan masukan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak akan kewajiban perpajaknya.
3. Bagi mahasiswa, sebagai referensi bagi para akademisi dan peneliti selanjutnya.
4. Bagi masyarakat, sebagai penambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang perpajakan.