

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara berkembang seperti Indonesia sangat membutuhkan dana untuk membiayai pembangunannya. Dana pembangunan berasal dari berbagai macam sumber pendapatan negara, salah satunya adalah dari pajak. Menurut Soemitro (1992) pajak merupakan iuran wajib bagi seluruh rakyat yang harus dibayarkan kepada kas negara menurut ketentuan undang-undang yang berlaku sehingga dapat dipaksakan dan tanpa adanya imbal jasa (kontraprestasi) secara langsung, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum negara. Oleh karena itu, semua rakyat yang menurut undang-undang termasuk sebagai wajib pajak harus membayar pajak sesuai dengan kewajibannya.

Pajak bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial sehingga menuntut adanya perbaikan baik secara sistemik maupun operasional. Perbaikan sistem perpajakan berupa penyempurnaan kebijakan dan sistem administrasi perpajakan diharapkan dapat mengoptimalkan potensi perpajakan yang tersedia dengan menjunjung asas keadilan sosial. Salah satu upaya perbaikan sistem perpajakan di Indonesia adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 yang merupakan perubahan keempat dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Menurut Jackson dan Milliron (Richardson, 2006), salah satu variabel nonekonomi kunci dari perilaku kepatuhan pajak adalah dimensi keadilan pajak.

Menurut Vogel, Spicer, dan Becker pembayar pajak cenderung untuk menghindari membayar pajak jika mereka menganggap sistem pajak tidak adil. Hal tersebut menunjukkan pentingnya dimensi keadilan pajak sebagai variabel yang mempengaruhi perilaku etis penggelapan pajak (Andarini,2010;2).

Kepatuhan adalah sebuah sikap yang rela untuk melakukan segala sesuatu, yang di dalamnya didasari kesadaran maupun adanya paksaan, yang membuat perilaku seseorang dapat sesuai dengan yang diharapkan. Namun pada kenyataan yang ada sekarang ini, negara Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak masih rendah. Fakta tersebut terbukti setelah diperoleh data yang menunjukkan bahwa penerimaan pajak yang tercermin dari *tax gap* dan *tax ratio* belum dapat dimaksimalkan (Dian. 2012;2).

Kebijakan atau kegiatan yang bisa menimbulkan persepsi, bahwa pajak itu adil bagi semua orang akan sangat membantu menyadarkan wajib pajak untuk memenuhi kewajiban untuk membayar pajak. Oleh karena itu, perlakuan yang dapat mengarahkan kepada kepatuhan untuk membayar pajak sangat penting dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan jumlah orang yang patuh. Hal ini dapat dicapai misalnya, dengan melakukan pemeriksaan dalam penetapan wajib pajak oleh petugas pemeriksa wajib pajak untuk menguji pemenuhan kewajiban perpajakan para wajib pajak.

Dimensi keadilan pajak disini adalah sifat yang tidak sewenang-wenang atau tidak berat sebelah atas sistem perpajakan yang berlaku. Menurut Gerbing (1988), dalam Richardson (2006) terdapat lima dimensi keadilan pajak, yakni:

keadilan umum, timbal balik yang diterima pemerintah, kepentingan pribadi, ketentuan-ketentuan yang diberlakukan secara khusus, dan struktur tarif pajak.

Wajib pajak akan patuh dalam membayar pajak apabila adanya unsur keadilan umum dan distribusi beban pajak, dimana pajak yang dikenakan kepada Wajib Pajak harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak. Menurut Waluyo (2007), semakin tinggi kemampuan membayar pajak seseorang maka semakin besar porsi pajak yang dibayarkan. Kebijakan atau kegiatan yang bisa menimbulkan persepsi, bahwa pajak itu adil bagi semua orang akan sangat membantu menyadarkan WP memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak (Mc Mahon, 2001 dalam Ferdianto, 2012). Oleh karena itu, perlakuan yang dapat mengarahkan kepada kepatuhan membayar pajak sangat penting untuk dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan jumlah orang yang patuh.

Kepatuhan wajib pajak karena adanya timbal balik pemerintah. Timbal balik yang diberikan pemerintah sebagai kompensasi pembayaran pajak. Wajib pajak berharap bahwa membayar pajak bisa memajukan kehidupannya, dimana wajib pajak berharap saat dana pajak yang mereka bayarkan serta merta diikuti perbaikan pelayanan publik dan birokrasi. Tapi nyatanya malah mengecewakan. Keadaan ini jelas tidak mendorong masyarakat untuk taat membayar pajak. Kalau tidak ada peningkatan pelayanan publik dan perbaikan birokrasi orang akan semakin malas membayar pajak. Rakyat hanya menginginkan timbal balik yang setimpal.

Kepatuhan wajib pajak karena adanya kepentingan pribadi, dimana perilaku kepatuhan pajak ini timbul karena adanya perilaku bahwa wajib pajak

berusaha mentaati semua peraturan yang tertuang pada hukum perpajakan (khususnya pajak penghasilan) yang berlaku saat ini, dengan mentatai hukum perpajakan yang berlaku, maka ada kepentingan pribadi untuk bisa terhindar dari sanksi. Undang-undang dan peraturan secara garis besar berisikan hak dan kewajiban, tindakan yang diperkenankan dan tidak diperkenankan oleh masyarakat. Agar undang-undang dan peraturan tersebut dipatuhi, maka harus ada sanksi bagi pelanggarnya. WP akan mematuhi pembayaran pajak bila memandang sanksi denda akan lebih banyak merugikannya. Semakin banyak sisa tunggakan pajak yang harus dibayar WP, maka akan semakin berat bagi WP untuk melunasinya. Oleh sebab itu sikap atau pandangan WP terhadap sanksi denda diduga akan berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan WP dalam membayar pajak.

Kepatuhan wajib pajak karena adanya ketentuan-ketentuan yang diberlakukan secara khusus, dimana perilaku kepatuhan pajak ini timbul karena adanya ketentuan-ketentuan yang tidak memihak pada wajib pajak tertentu, sehingga mengedepankan unsur keadilan. Selain itu, adanya beberapa pengurangan pajak berdasarkan peraturan yang adil. Saefudin (2003) mengemukakan bahwa undang-undang pajak dan peraturan pelaksanaannya tidak memuat jenis penghargaan bagi WP yang taat dalam melaksanakan kewajiban perpajakan baik berupa prioritas untuk mendapatkan pelayanan publik ataupun piagam penghargaan. Walaupun WP tidak mendapatkan penghargaan atas kepatuhannya dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, WP akan dikenakan banyak hukuman apabila alfa atau sengaja tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya.

Kepatuhan wajib pajak karena struktur tarif pajak dimana perilaku kepatuhan pajak ini timbul karena adanya penerima penghasilan tinggi memiliki suatu kemampuan untuk membayar pajak penghasilan lebih besar, wajar jika penerima penghasilan tinggi dikenakan pajak secara proporsional dibandingkan penerima penghasilan rendah, dan adanya tarif pajak yang adil berarti harus sama untuk setiap Wajib Pajak. Darmin Nasution (2008) juga mengatakan bahwa penurunan *tax rate* akan mampu menaikkan *tax revenue* melalui peningkatan kepatuhan wajib pajak.

*Self assessment system* sebagai system penetapan pajak di Indonesia telah diterapkan sejak *tax reform* tahun 1983, setelah sebelumnya pernah diberlakukan *official assessment system*. *Self assessment system* merupakan sistem pemungutan pajak yang memberi kepercayaan, tanggung jawab kepada WP untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar. *Official assessment system* merupakan system pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada fiskus untuk menentukan besarnya pajak terutang.

Keuntungan *self assessment system* ini adalah WP diberi kepercayaan oleh pemerintah (fiskus) untuk menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku. Fungsi penghitungan adalah fungsi yang memberi hak kepada WP untuk menentukan sendiri pajak yang terutang sesuai dengan peraturan perpajakan. Atas dasar fungsi penghitungan tersebut Wajib Pajak berkewajiban untuk membayar pajak sebesar pajak yang terutang ke Bank persepsi atau kantor pos. Selanjutnya Wajib Pajak

melaporkan pembayaran dan berapa besar pajak yang telah dibayar kepada Kantor Pelayanan Pajak (KPP).

Kelemahan *self assessment system* yang memberikan kepercayaan pada Wajib Pajak untuk menghitung, menyetorkan dan melaporkan sendiri pajak terutang, dalam prakteknya sulit berjalan sesuai dengan yang diharapkan atau bahkan disalah gunakan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak patuh, kesadaran Wajib Pajak yang masih rendah atau kombinasi keduanya, sehingga membuat Wajib Pajak enggan untuk melaksanakan kewajiban membayar pajak. Rendahnya kepatuhan dan kesadaran Wajib Pajak ini bisa terlihat dari sangat kecilnya jumlah mereka yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan mereka yang melaporkan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunannya (Tarjo, 2005).

Seperti yang diketahui, belum optimalnya penerimaan pajak di negara berkembang, khususnya Indonesia salah satunya dipengaruhi oleh masih buruknya administrasi perpajakan. Administrasi perpajakan berkorelasi langsung dengan tingkat penghindaran pajak, penggelapan pajak, dan korupsi pajak. Hal ini dapat dilihat dari besarnya *tax gap*, yaitu selisih antara kewajiban pajak yang seharusnya dengan pajak yang dibayar. *Tax gap* dibedakan menjadi tiga: *non-filing gap* yaitu *tax gap* yang terjadi karena pajak yang terutang tidak dibayar dan wajib pajak tidak menyampaikan SPT (Surat Pemberitahuan Tahunan), *underreporting gap* yaitu pajak yang dilaporkan dalam SPT dan berada di bawah yang seharusnya, *underpayment gap* yaitu potensi pajak yang hilang akibat wajib pajak menyampaikan SPT tetapi tidak membayar pajak yang seharusnya terutang.

Seperti yang dikemukakan oleh Adams bahwa orang-orang telah menggelapkan pajak sejak pemerintah mulai mengumpulkan pajak. Mereka melakukan hal tersebut dikarenakan bahwa pajak dipandang sebagai suatu beban yang akan mengurangi kemampuan ekonomisnya. Mereka harus menyisihkan sebagian penghasilannya untuk membayar pajak. Padahal, apabila tidak ada kewajiban pajak tersebut, uang yang dibayarkan untuk pajak bisa dipergunakan untuk menambah pemenuhan keperluan hidupnya (Nickerson, et al, 2009:1).

Diskriminasi adalah perlakuan yang tidak seimbang terhadap perorangan, atau kelompok, berdasarkan sesuatu, biasanya bersifat kategorikal, atau atribut-atribut khas, seperti berdasarkan ras, kesukubangsaan, agama, atau keanggotaan kelas-kelas sosial. Istilah tersebut biasanya untuk melukiskan, suatu tindakan dari pihak mayoritas yang dominan dalam hubungannya dengan minoritas yang lemah, sehingga dapat dikatakan bahwa perilaku mereka itu bersifat tidak bermoral dan tidak demokrasi.

Perlu kiranya dicatat di sini, bahwa dalam arti tertentu diskriminasi mengandung arti perlakuan tidak seimbang terhadap sekelompok orang yang pada hakekatnya adalah sama dengan kelompok pelaku diskriminasi. Obyek diskriminasi tersebut sebenarnya memiliki beberapa kapasitas dan jasa yang sama. Apakah diskriminasi dianggap illegal, tergantung dari nilai-nilai yang dianut masyarakat bersangkutan.

Salah satu upaya pemerintah dalam menangani kecurangan dalam perpajakan yaitu dengan melaksanakan pemeriksaan pajak, karena pada masa sekarang ini banyak sekali terjadi kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh

Wajib Pajak, diantaranya adalah memanipulasi pendapatan atau penyelewengan dana pajak. Pemeriksaan pajak ini dimaksudkan untuk menguji sejauhmana kepatuhan Wajib Pajak di dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya.

Pemeriksaan pajak yang telah di laksanakan dapat memberikan pengaruh positif terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, yaitu dapat mencegah terjadinya penyelundupan pajak oleh WP yang diperiksa. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pemeriksaan pajak merupakan bagian vital dari fungsi pengawasan dalam *self assessment*, karena tujuan pemeriksaan adalah menguji kebenaran pajak terutang yang dilaporkan WP berdasarkan data, informasi dan bukti pendukung. Dalam meningkatkan kepatuhan sukarela dari WP diperlukan keadilan dan keterbukaan dalam menerapkan ketentuan perpajakan, dan prosedur perpajakan dengan pelayanan prima terhadap WP yang melaksanakan kewajiban perpajakan, disamping pengawasan dan penegakan hukum.

Berdasarkan literatur Islam menunjukkan bahwa penggelapan pajak mungkin etis jika pengaruh pajak adalah untuk menaikkan harga atau jika pendapatan menyebabkan kenaikan pajak. Dengan demikian, pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan tarif pajak dapat di lihat dari segi moral pemerintahan termasuk pejabat pajak yang tidak baik sehingga menimbulkan persepsi tidak perlunya membayar pajak. Namun, percakapan pribadi dengan ulama mendapatkan kesimpulan, setidaknya-tidaknya beberapa sarjana Muslim berpendapat bahwa penggelapan pajak tidak selalu etis. Ulama dan sarjana Muslim mengutip dari segi perspektif Quran untuk membenarkan pendapatnya. Cara berpikir,



bersikap, dan bertindak seseorang pastilah diwarnai oleh ajaran agama yang dianutnya, jika ia sungguh-sungguh dalam kehidupan beragama. Dengan demikian, jikalau ajaran agama itu mengandung nilai-nilai yang dapat memacu pembangunan, jelaslah bahwa agama akan turut menentukan jalannya pembangunan atau modernisasi. Pajak hanyalah sebuah sistem yang dijalankan dan dikendalikan oleh manusia (fiskus dan WP). Bagaimanapun tampilan pemungutan pajak tidak bisa dilepaskan dari nilai-nilai etika dan religi yang dianut oleh manusia pelaksananya. Dengan kata lain, etika fiskus dan Wajib Pajak merupakan faktor yang mempengaruhi kesuksesan pemungutan pajak. Bila nilai etika tersebut dijunjung tinggi, maka aparat pajak maupun Wajib Pajak tentunya sebisa mungkin akan bersikap profesional dan menjalankan perannya dengan baik, demikian juga sebaliknya (Nickerson, et al, 2009:3).

Nickerson, et al, (2009:4) membahas tentang dimensionalitas skala etika tentang penggelapan pajak. Mereka mensurvei sekitar seribu seratus orang di enam negara. Sebuah skala pertanyaan sebanyak delapan belas item disajikan, dianalisis, dan dibahas. Temuan menunjukkan bahwa penggelapan pajak secara keseluruhan memiliki tiga dimensi persepsi skala etis dari item-item yang diuji, yaitu: 1) keadilan, yang terkait dengan kegunaan positif dari uang, 2) sistem perpajakan, yang terkait dengan tarif pajak dan kegunaan negatif atas uang, dan 3) diskriminasi, yang terkait dengan penggelapan pajak dalam kondisi tertentu.

Penelitian ini selanjutnya mengacu pada variabel-variabel seperti yang dilakukan oleh Andres dengan penyesuaian terhadap kondisi yang berlaku di Indonesia. Adapun dalam penelitian yang dilakukan oleh Suminarsasi (2011)

menghasilkan bahwa keadilan berpengaruh positif, sistem perpajakan berpengaruh negatif dan diskriminasi berpengaruh positif terhadap etika penggelapan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak di Yogyakarta.

Berdasarkan paparan penelitian mengenai perilaku wajib pajak (dalam berbagai aspek) yang telah dikemukakan diatas, pada dasarnya wajib pajak akan memandang pajak sebagai beban, dan sudah menjadi sifat dasar manusia untuk selalu mengurangi beban seminimal mungkin. Secara umum ada tiga tahapan yang akan dilakukan oleh seorang wajib pajak dalam melakukan penghindaran kewajibannya dalam membayar pajak, langkah pertama yaitu dengan melakukan penghindaran pajak secara legal ataupun illegal. Apabila upaya penghindaran ini tidak dapat dilakukan, maka wajib pajak akan mulai menerima bahwa pajak itu merupakan kewajiban dengan tetap melakukan usaha meminimalkan beban pajaknya. Dan ternyata jika hal tersebut telah dilakukan (atau ternyata tidak dapat dilakukan secara maksimal), maka barulah wajib pajak akan membayar kewajiban pajaknya tersebut.

Maka dapat dikatakan bahwa dengan menunjukkan sikap pemerintahan yang baik, jujur dan adil dalam menggunakan dan mendistribusikan dana yang bersumber dari pajak serta memberikan pemahaman yang menyeluruh seberapa pentingnya dana pajak untuk kemaslahatan masyarakat umum dan meningkatkan pengawasan dari berbagai kemudahan sistem perpajakan yang ada diharapkan untuk menjadikan masyarakat WP bisa membayarkan pajaknya dengan benar sehingga tujuan dapat tercapai dan penerimaan pajak dapat mencapai target yang diinginkan.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, peneliti tertarik untuk meneliti implikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Irma (2013). Adapun perbedaan penelitian saat ini dengan penelitian sebelumnya yaitu sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Wajib Pajak Pribadi Kantor Pelayanan Pajak di Gresik, sedangkan penelitian sebelumnya adalah Wajib Pajak pribadi yang berada di Jakarta. Selain itu, penelitian ini dilakukan pada tahun 2015 sedangkan penelitian sebelumnya pada tahun 2013.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian dan pembahasan masalah yang telah dijelaskan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah keadilan berpengaruh terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak?
2. Apakah sistem perpajakan berpengaruh terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak?
3. Apakah diskriminasi berpengaruh terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak?
4. Apakah kemungkinan terdeteksi kecurangan berpengaruh terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh keadilan terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak.
2. Untuk menganalisis pengaruh sistem perpajakan terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak.
3. Untuk menganalisis pengaruh diskriminasi terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak.
4. Untuk menganalisis pengaruh kemungkinan terdeteksinya kecurangan terhadap persepsi Wajib Pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis.

#### **1.4.1 Manfaat Praktisi**

Secara praktis, bukti empiris mengenai pengaruh Keadilan, Sistem Perpajakan, Diskriminasi dan Kemungkinan Terdeteksi Kecurangan terhadap persepsi wajib pajak mengenai Perilaku Etika Penggelapan Pajak dalam penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi :

1. Kantor Pelayanan Pajak sebagai informasi dan bahan evaluasi dalam memahami pengaruh keadilan, sistem perpajakan, diskriminasi dan

kemungkinan terdeteksi kecurangan terhadap persepsi wajib pajak mengenai perilaku etika penggelapan pajak

2. Para Wajib Pajak sebagai informasi yang bermanfaat bagi masyarakat secara umum dan secara khusus bermanfaat dalam mendorong kepercayaan masyarakat terhadap administrasi perpajakan di Indonesia.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat pula memberikan manfaat bagi kalangan akademisi, yaitu :

1. Kepentingan ilmu pengetahuan, khususnya analisis perpajakan, dimana dalam penelitian ini penulis akan berusaha melakukan pendekatan terhadap permasalahan yang terjadi berdasarkan metode ilmiah, sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan itu sendiri.
2. Manfaat bagi peneliti lain, berdasarkan hasil yang disimpulkan dari penelitian ini diharapkan dapat mendukung teori atau hasil penelitian terdahulu mengenai topik yang sama di bidang perpajakan atau pun memberikan pandangan dan wawasan baru yang akan mendukung keberadaan dan perkembangan teori mengenai perpajakan.

#### **1.5 Kontribusi Penelitian**

McGee (2006) menemukan bahwa beberapa negara mengategorikan penggelapan pajak tidak pernah etis, kadang-kadang dipandang etis tergantung

pada fakta-fakta dan keadaan atau dipandang selalu etis (Suminarsasi dan Supriyadi, 2011). Atas dasar tersebut, dilakukan penelitian mengenai pandangan skala etis yang dihubungkan dengan persepsi wajib pajak mengenai etika penggelapan pajak. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Irma Suryani Rahman (2013), Pengaruh Keadilan, Sistem Perpajakan, Diskriminasi, dan Kemungkinan Terdeteksi Kecurangan Terhadap Persepsi Wajib Pajak Mengenai Etika Penggelapan Pajak. Namun, penelitian ini tidak semata-mata replika dari penelitian sebelumnya, karena terdapat perbedaan objek penelitiannya. Pada penelitian ini yang menjadi pembeda objek penelitian ini adalah KPP Pratama Gresik. Penelitian ini dimotivasi dengan masih banyaknya kasus yang terjadi pada negara ini tentang kurangnya kesadaran masyarakat beserta oknum-oknum yang terkait terhadap penggelapan pajak yang hasilnya sangat merugikan negara dan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan Irma (2013) masih memiliki beberapa kelemahan, dengan memperbaiki kelemahan yang ada. Pada penelitian sebelumnya sampel penelitian adalah Wajib Pajak Orang Pribadi secara umum, padahal pada Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak memiliki kegiatan usaha, pajak yang dibayarkan sudah langsung dipotongkan dan dilaporkan dari perusahaan tempat ia bekerja, sehingga kesempatan melakukan *Tax Evasion* rendah. Oleh karena itu penelitian ini kemudian membatasi sampel pada WPOP yang bekerja di suatu perusahaan.