

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka mengamankan dan meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak, yang digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, diperlukan peran aktif dari seluruh masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan perpajakan KEP-DJP No. 161/PJ/2001 yang menyatakan setiap badan atau orang yang berada di Indonesia apabila telah memenuhi kewajiban untuk memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), maka kepadanya diwajibkan menjalankan kewajibannya untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan pajak, begitu pula bendaharawan sebagai pemotong dan pemungut pajak. Pemerintah sebagai penerima pajak selalu berusaha untuk meningkatkan jumlah pajak yang diterimanya (Purnamawati dan Supadmi, 2008, 417).

Di Indonesia masih banyak permasalahan yang sering terjadi berkaitan dengan pemungutan pajak yakni masih banyaknya masyarakat yang tidak mau memenuhi kewajiban pajaknya, atau dengan kata lain masih banyaknya tunggakan pajak. Tingkat kesadaran dan kepatuhan wajib pajak orang perorangan (WP OP) untuk menunaikan kewajiban pembayaran pajaknya di Indonesia masih cukup rendah. Struktur penerimaan pajak di Indonesia masih banyak ditopang oleh Pajak Penghasilan, terutama Pajak Penghasilan Badan. Proporsi pajak penghasilan terhadap total penerimaan perpajakan dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut (SETJEN DPR-RI, 2013, 16):

Tabel 1.1
Proporsi Pajak Penghasilan Terhadap Total Penerimaan Perpajakan

Tahun	Pajak Penghasilan	Pajak-Pajak Lainnya
2007	48,56%	51,44%
2008	49,72%	50,28%
2009	51,23%	48,77%
2010	49,36%	50,64%
2011	49,33%	50,67%
2012	50,54%	49,46%
2013	49,03%	50,97%

Sumber: Data Pokok APBN 2014, Kementerian Keuangan, diolah

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa hampir separuh dari total penerimaan pajak bersumber dari pajak penghasilan dengan kontribusi rata-rata sepanjang tahun 2007-2013 mencapai 49,68%. Untuk itu perlu dianalisis potensi pajak penghasilan serta permasalahan-permasalahan yang ada di dalamnya guna optimalisasi pajak penghasilan (SETJEN DPR-RI, 2013, 17).

Agus Martowardojo mengungkapkan, upaya menggenjot penerimaan negara merupakan salah satu komitmen pemerintah memaksimalkan potensi pendapatan untuk memenuhi kebutuhan belanja negara. “Kita harus lakukan itu karena kita berkomitmen mengelola defisit anggaran menuju keanggaran berimbang. Jadi kita mesti pacu penerimaan negara, baik itu pajak, pabean, maupun penerimaan negara bukan pajak.” (Direktorat Jenderal Anggaran, 2016, 1).

Pajak mempunyai dua fungsi utama, yaitu fungsi anggaran (*budgeter*) dan fungsi mengatur (*cregulerend*). Dalam fungsinya sebagai anggaran (*budgetair*) pajak lebih berkaitan dengan fungsinya sebagai salah satu sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya. Sedangkan dalam

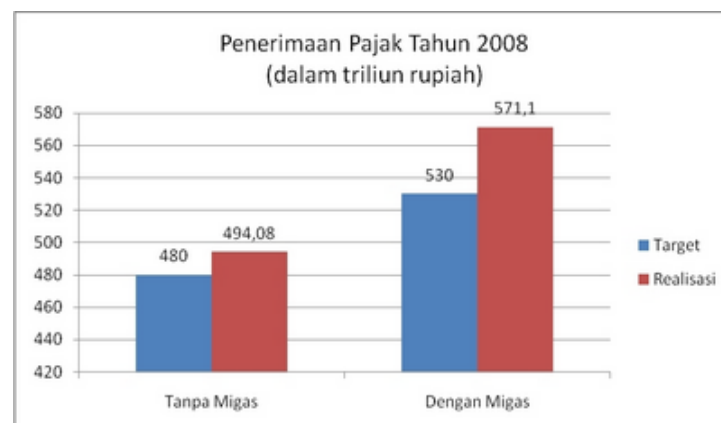
fungsinya yang mengatur (*regulerend*) pajak lebih berkaitan dengan fungsinya sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi (Mardiasmo 2016, 4).

Seiring dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, dimana muncul berbagai permasalahan perpajakan, maka peraturan perundang-undangan perpajakan telah mengalami beberapa kali amandemen. Tahun 2007 pemerintah telah mengesahkan UU No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP). Dalam salah satu pasalnya terdapat kebijakan pemerintah yang mengatur tentang adanya *Sunset Policy* (penghapusan sanksi pajak) kepada wajib pajak penghasilan (PPh) (Riadi, 2009, 3).

Menurut Rahayu (2010, 344) *Sunset Policy* adalah pemberian fasilitas penghapusan sanksi administrasi berupa bunga sebagaimana diatur dalam Pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007. Kebijakan ini memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memulai kewajiban perpajakannya dengan benar. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan penerimaan dari sektor pajak, terutama pajak penghasilan adalah dengan mengeluarkan kebijakan *Sunset Policy* yaitu kebijaksanaan publik dari pemerintah yang diharapkan diterima secara baik oleh masyarakat wajib pajak dalam mematuhi kewajiban pajaknya. Kebijakan *Sunset Policy* Jilid I berlaku dari 1 Januari sampai 31 Desember tahun 2008 dan diperpanjang sampai dengan tanggal 28 Februari 2009 sesuai dengan PERPU No. 5 tahun 2008.

Konsep dasar dari *Sunset policy* adalah sistem *self assessment*. Dalam *self assessment*, wajib pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terhutang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan Perpajakan. Sebagai konsekuensi pemberian kepercayaan tersebut, wajib pajak menyampaikan Surat Pemberitahuan berikut keterangan dan/atau dokumen yang harus dilampirkan, yang telah diisi secara benar, lengkap dan jelas (Mangunsong, 2009, 2).

Pada tahun 2008, *tax ratio* mengalami peningkatan sebesar 0,6% dari 12,4% (Tahun 2007) menjadi 13% (Tahun 2008). Peningkatan *tax ratio* ini merupakan indikator dari efektivitas diberlakukannya kebijakan *Sunset Policy* Jilid I yang dilakukan secara sukarela oleh wajib pajak. Dalam laporan tahunan Direktorat Jenderal Pajak tahun 2008, terdapat perbandingan antara target dengan realisasi penerimaan pajak (Widodo dan Austin, 2015, 1).



Sumber : Laporan Tahunan Dirjen Pajak 2008, diolah

Gambar 1.1. Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2008

Berdasarkan data perbandingan antara target dengan realisasi penerimaan pajak tahun 2008, dapat dilihat bahwa terjadi pencapaian target bahkan cukup melebihi target penerimaan pajak. Realisasi pajak yang diperoleh sebesar 571,1

triliun (termasuk PPh migas). Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa *Sunset Policy* Jilid I pada tahun 2008 sudah efektif dan bisa dikatakan berhasil dalam memenuhi pencapaian target penerimaan pajak dan juga dalam meningkatkan *tax ratio* (Widodo dan Austin, 2015, 1).

Sri Mulyani dalam rapat kerja dengan Komisi XI DPR di Gedung DPR, Senayan mengatakan bahwa sampai Desember 2008, SPT Tahunan PPh dalam rangka *Sunset Policy* yang diterima sebanyak 556.194 SPT dengan nilai pajak kurang bayar sebesar Rp 5.559.127.029.298.” Dengan dikeluarkannya kebijakan *Sunset Policy*, pemerintah berharap adanya kesadaran dan antusias masyarakat akan kesempatan emas yang telah diberikan sehingga target pemerintah akan meningkatkan penerimaan pajak dapat tercapai. (Daniel, 2009, 1). Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 bahwa alasan lain pemerintah menetapkan *Sunset Policy* hanya terbatas pada pajak penghasilan, ini didasarkan banyaknya wajib pajak pribadi yang belum mendaftarkan diri sebagai wajib pajak untuk memperoleh NPWP (Riadi, 2009, 5)

Pada tahun 2015 tepatnya di bulan Mei, Pemerintah menerapkan kebijakan *Sunset Policy* Jilid II atau yang disebut juga dengan *Reinventing Policy* untuk menyempurnakan kebijakan *Sunset Policy* sebelumnya, dimana perbedaannya adalah sebagai berikut: (1) Landasan hukum kewenangan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga pada *Sunset Policy* Jilid I adalah Pasal 37A UU KUP, sedangkan pada *Sunset Policy* Jilid II penghapusan sanksi administrasi menggunakan kewenangan Direktur Jenderal Pajak yang terdapat dalam Pasal 36 ayat (1) huruf a UU KUP; (2) Pemberian penghapusan sanksi

administrasi pada *Sunset Policy* Jilid I dengan KPP tidak menerbitkan STP, sedangkan pada *Sunset Policy* Jilid II ini nantinya STP atas sanksi administrasi tetap diterbitkan lalu akan dihapuskan setelah KPP menerima permohonan penghapusan dari wajib pajak; (3) Pada *Sunset Policy* Jilid I penyampaian atau pembetulan SPT mengandalkan pada kesukarelaan (*voluntary*) wajib pajak, sedangkan dalam *Sunset Policy* Jilid II, Selain bersifat kesukarelaan (*voluntary*), ada juga yang bersifat suatu keharusan (*mandatory*) (Liputan 6, 2015, 4). Meskipun metode yang digunakan berbeda, namun Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Suahasil Nazara lebih jauh memaparkan bahwa tujuan akhir dari *Sunset Policy* Jilid II ini sama dengan pendahuluannya, yaitu meningkatkan penerimaan pajak (Sari, 2015, 2).

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2015 diamanatkan bahwa dari total target penerimaan pajak Rp 1.294,3 triliun, sebesar Rp 904,1 triliun rencananya akan diperoleh dari penerimaan rutin, sedangkan sisanya sebesar Rp 390,2 triliun harus dikejar dengan upaya ekstra (*extra effort*) (Tambunan, 2015, 1). Realisasi pendapatan negara mencapai Rp 476,3 triliun, atau mencapai 27,0 persen dari target dalam APBNP tahun 2015 sebesar Rp 1.761,6 triliun. Dari jumlah realisasi pendapatan negara tersebut, realisasi penerimaan perpajakan mencapai Rp 392, 9 triliun, atau 26,4 persen dari target yang ditetapkan sebesar Rp 1.489,3 triliun. Pencapaian penerimaan perpajakan tersebut disumbang oleh penerimaan pajak penghasilan minyak dan gas serta pajak non-migas, pajak pertambahan nilai, serta penerimaan bea dan cukai. Di sisi lain, kinerja penerimaan negara bukan pajak (PNBP) menunjukkan

capaian yang baik dengan realisasi Rp 83,2 triliun, atau 30,9 persen dari target dalam APBNP 2015 sebesar Rp 269,1 triliun, atau hampir setara dengan realisasi periode yang sama di tahun 2014 yang mencapai 31,2 persen. Realisasi tersebut terutama bersumber dari penerimaan PNBPN Sumber Daya Alam (SDA) minyak dan gas, pendapatan laba bagian BUMN serta PNBPN lainnya (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015, 1).

Selain mengeluarkan kebijakan *Sunset Policy* pada tahun 2008 dan tahun 2015, pemerintah juga telah melakukan perbaikan-perbaikan dan perubahan mendasar dalam segala aspek perpajakan yang menjadi alasan dilakukannya reformasi perpajakan. Semenjak tahun 2002, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) telah meluncurkan program perubahan (*change program*) atau reformasi administrasi perpajakan yang secara singkat biasa disebut Modernisasi. Adapun jiwa dari program modernisasi ini adalah pelaksanaan *Good Governance*, yaitu penerapan sistem administrasi perpajakan yang transparan dan akuntabel, dengan memanfaatkan sistem informasi teknologi yang handal dan terkini. Strategi yang ditempuh dalam adalah pemberian pelayanan prima sekaligus pengawasan intensif kepada para Wajib Pajak (Fasmi dan Misra, 2014, 83).

Dalam melaksanakan tugasnya, Direktorat Jenderal Pajak berpegang pada prinsip-prinsip perpajakan yang baik yaitu: keadilan (*equity*), kemudahan (*simple and understandable*), waktu dan biaya yang efisien bagi institusi maupun wajib pajak, distribusi beban pajak yang lebih adil dan logis, serta struktur pajak yang dapat mendukung stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi. Untuk mendukung semua itu, Direktorat Jenderal Pajak melakukan reformasi birokrasi yang didasari

4 pilar, yaitu: *pertama*, Modernisasi Administrasi perpajakan; *kedua*, Amandemen Undang-Undang Perpajakan; *ketiga*, Intensifikasi Pajak; *keempat*, Ekstensifikasi (Theresia, 2008, 3).

Konsep modernisasi administrasi perpajakan pada prinsipnya merupakan perubahan pada sistem administrasi perpajakan yang dapat mengubah pola pikir dan perilaku aparat serta tata nilai organisasi sehingga dapat menjadikan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) menjadi suatu institusi yang profesional dengan citra yang baik di mata masyarakat. Diharapkan, dengan semakin membaiknya praktek *Good Governance* di Direktorat Jenderal Pajak, Kantor Wilayah Pajak maupun Kantor Pelayanan Pajak di setiap masing-masing daerah akan mampu meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan dan meningkatkan *tax ratio* Indonesia yang masih rendah. (Theresia, 2008, 3).

Menurut Purnawati dan Supadmi (2008, 429) dengan judul Pengaruh Efektivitas Kebijakan *Sunset Policy* Pada Penerimaan Pajak Penghasilan Di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bandung Utara. Hasil berdasarkan analisis data secara statistik dapat diketahui bahwa efektivitas kebijakan *Sunset Policy* berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerimaan pajak yang artinya, semakin efektif kebijakan *Sunset Policy*, maka penerimaan pajak penghasilan semakin meningkat.

Menurut Winastyo (2010, 60) dengan judul Efektivitas *Sunset Policy* Dalam Meningkatkan Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Dan Penerimaan Pajak Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Sawah Besar Dua. Dalam penelitian ini tingkat kepatuhan Wajib Pajak meningkat, hal tersebut dapat dilihat

dari pendaftaran NPWP, Pelaporan SPT Tahunan PPh, Penyetoran SPT Tahunan PPh yang meningkat yang tentunya berdampak pada penerimaan pajak.

Hasan (2009, 295) dengan *judul Sunset Policy Dan Implikasinya Terhadap Peningkatan Penerimaan Pajak Penghasilan Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Dalam penelitian ini, pelaksanaan *Sunset Policy* berimplikasi positif terhadap peningkatan penerimaan pajak penghasilan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kurun waktu Januari-Oktober 2008.

Theresia (2008, 68) dengan judul *Penerapan Good Governance Pada Direktorat Jenderal Pajak*. Dalam penelitian ini terdapat beberapa hal penting yang ditemukan terkait dengan pelaksanaan *Good Governance* yakni dari prespektif pemerintah dan wajib pajak, reformasi birokrasi yang telah dilakukan telah berjalan secara efektif dan berhasil memenuhi kepuasan wajib pajak terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Aryanto (2010, 107) dengan judul *Analisis Dampak Reformasi Perpajakan Terkait Pelaksanaan Good Government Governance Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak*. Dalam penelitian ini terdapat pengaruh signifikan dari penerapan prinsip *Good Government Governance* yaitu transparansi, *accountability*, *responsibility*, independensi, dan *fairness* secara bersama-sama terhadap kepatuhan Wajib Pajak.

Berdasarkan kondisi yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menganalisa efektivitas kebijakan *Sunset Policy* Jilid II serta pengaruh penerapan *Good Governance* terhadap upaya peningkatan penerimaan perpajakan. Penelitian ini dikembangkan dalam bentuk skripsi dengan

judul “Efektivitas Kebijakan *Sunset Policy* Jilid II/*Reinventing Policy* Dan Pengaruh Penerapan *Good Governance* Terhadap Penerimaan Pajak Penghasilan Dan Ditinjau Dari Sudut Pandang Islam.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana efektivitas kebijakan *Sunset Policy* Jilid II/*Reinventing Policy* terhadap penerimaan pajak penghasilan ?
- b. Bagaiman pengaruh penerapan *Good Governance* terhadap penerimaan pajak penghasilan ?
- c. Bagaimana efektivitas kebijakan *Sunset Policy* Jilid II/*Reinventing Policy* dan pengaruh penerapan *Good Governance* terhadap penerimaan pajak penghasilan dalam sudut pandang Islam ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas kebijakan *Sunset Policy* Jilid II/*Reinventing Policy* terhadap penerimaan pajak penghasilan.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penerapan *Good Governance* terhadap penerimaan pajak penghasilan.
- c. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas kebijakan *Sunset Policy* Jilid II/*Reinventing Policy* dan seberapa besar pengaruh penerapan *Good*

Governance terhadap penerimaan pajak penghasilan dalam sudut pandang islam.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Peneliti:

Penelitian ini bermanfaat sebagai sarana pelatihan intelektual, mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi dengan konsep ilmiah dan meningkatkan pemahaman mengenai sistem perpajakan.

b. Bagi Kantor Pelayanan Pajak:

Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan informasi dan pertimbangan untuk mengambil kebijakan terutama berkaitan dengan sistem perpajakan di masa yang akan datang.

c. Bagi Kalangan Akademik:

Penelitian ini tentunya bermanfaat sebagai kontribusi untuk memperkaya khasanah keilmuan pada umumnya dan pengembangan penelitian sejenis di masa yang akan datang.