BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Saat ini dunia mengalami perlambatan ekonomi global yang dirasakan seluruh negara di dunia, sehingga menciptakan persaingan untuk memperoleh dana investasi bagi negara mereka. Di tengah persaingan ketat untuk dana investasi ini, Kementrian Keuangan RI berhasil memperoleh laporan bahwa terdapat estimasi sebesar minimal 11.000 triliun rupiah dana WNI yang tersimpan di luar negeri (DJP). Jumlah ini tentunya sangat bermanfaat apabila digunakan sebagai investasi dalam negeri.

Di sisi lain, seluruh negara di dunia, tidak terkecuali di Indonesia sedang terlibat dalam upaya adaptasi arus lalu lintas uang antar negara, dengan memasuki era keterbukaan akses data dan informasi. Salah satu tujuan keterbukaan itu, ialah meningkatkan pendapatan pajak, yang menyumbang porsi hingga 70% APBN setiap tahunnya (DJP). Dengan kata lain,

pada era keterbukaan informasi kelak, tidak ada lagi yang bisa disembunyikan dari otoritas pajak.

Penulis memperoleh dokumen dari KPP Pratama Sleman, bahwa di bawah ini terdapat beberapa latar belakang, mengapa perlu diadakannya *tax amnesty*, diantaranya:

- Moderasi pertumbuhan ekonomi global
- Perekonomian Amerika yang belum stabil
- Perlambatan pertumbuhan Tiongkok
- Ketidakpastian kebijakan moneter
- Harga komoditas menurun
- Risiko Geopolitik: Timur Tengah & Brexit

Hal-hal tersebut memberikan dampak bagi Indonesia, seperti:

- Perlambatan ekonomi Indonesia
- Defisit neraca perdagangan
- Defisit anggaran membesar

- Penurunan laju pertumbuhan sektor industri/manufaktur
- *Infrastructure Gap* yang masih tinggi

Alhasil, akibat yang ditimbulkan karena kondisi tersebut adalah PENGANGGURAN, KEMISIKINAN, serta KESENJANGAN semakin MENINGKAT. Maka dari itu, Indonesia perlu untuk menemukan SUMBER PERTUMBUHAN EKONOMI baru. Ketika laju pertumbuhan ekonomi menurun, Indonesia mencari sumber investasi di Luar Negeri dan memberikan Peluang Investasi yang TERBUKA LEBAR. Salah satu caranya adalah dengan melakukan REPATRIASI.

Kemajuan dan keterlambatan tingkat ekonomi, sosial, keuangan dan sistem pajak di berbagai negara berbeda-beda. Beberapa yang menyebabkannya yaitu kegiatan tersembunyi yang dilakukan pihak-pihak tertentu. Pihak-pihak tersebut tidak tunduk pada organisasi publik dan hukum perburuhan, serta tidak mendeklarasikan aset mereka kepada otoritas pajak. Fenomena tersebut dikenal dengan sebutan *"shadow*

economy" atau sering disebut juga *"black economy"* atau *"underground economy"*(Sari, 2017).

Pemerintah mendapat mandat dari rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa dan mengatasi kemiskinan. Pekerjaan ini jelas pekerjaan yang berat, dan tidak dapat dilakukan sendiri. Oleh karena itu, sudah semestinya setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat sebagai Wajib Pajak, melakukan pembayaran pajak, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan negara (Bayinah, 2015).

Underground economy merupakan sisi kegiatan ekonomi yang tak terpisahkan bagi mayoritas negara di dunia. *Underground economy* adalah berbagai kegiatan baik legal maupun ilegal yang perhitungannya tidak terdaftar dalam Produk Domestik Bruto (PDB) yang kemudian juga disebut *shadow economy* (Scheineider dan Enste, 2000) dalam (Samuda, 2016).

Tujuan kegiatan *"shadow economy"* yaitu, untuk menghindari kewajiban administratif dan prosedural (perijinan

dan sejenisnya), menghindari kewajiban membayar pajak (baik pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penghasilan (PPh), maupun pajak lain), menghindari kewajiban non-pajak seperti diatur dalam regulasi pemerintah, serta menghindari pemenuhan standar ketenagakerjaan yang legal (jam kerja yang telah ditetapkan, upah, standar keselamatan, kelayakan minimum, dan lain-lain) (Schneider and Montenegro, 2010).

Selain hal-hal tersebut, terdapat beberapa penyebab adanya *shadow economy*, diantaranya regulasi pemerintah yang ketat, baik itu perihal aturan bisnis dan investasi, perpajakan, serta regulasi lainnya yang mengurangi manfaat atau keuntungan yang didapatkan individu dan/atau perusahaan, sehingga mereka cenderung untuk melanggarnya.

Shadow economy terdapat di berbagai negara, tidak terkecuali Indonesia. *Shadow economy* berarti ada sesuatu yang tidak transparan atau tersembunyi. Misalnya, kejadian seperti wajib pajak yang enggan membayar pajak dengan tidak mengungkapkan asetnya. Hal tersebut menjadi sesuatu yang nantinya akan bias, karena tidak sesuai dengan realita, dan

berarti wajib pajak tersebut telah melanggar aturan pemerintah tetang mewajibkan warganya membayar pajak untuk pembangunan negara. Jika hal ini tidak dapat diatasi, maka negara akan mengalami keterlambatan peningkatan ekonomi, dari sisi penerimaan negara sebagai investasi untuk membangun negara.

Beberapa negara di dunia pernah melakukan *Tax Amnesty*. Ada yang berhasil, ada pula yang gagal. Berikut beberapa negara yang berhasil menerapkan *Tax Amnesty* di negaranya:

Tabel 1.1. Negara yang Berhasil Menerapkan *Tax Amnesty*

Negara	Tahun	Capaian
India	1997	Repatriasi yang diserap mencapai USD 2,5 miliar
Irlandia	1988	Dana yang didapat mencapai USD 750 juta jauh dari target awal USD 50 juta
Afrika Selatan	2003	Uang tebusan yang diperoleh mencapai 2,2 miliar rand
Italia	2001/2002	Berhasil membawa pulang 80 miliar euro dan 40 miliar euro penalti dari dana penduduk Itala yang ditanam diluar negeri

Sumber: Koran Sindo, Negara yang Sukses Terapkan Tax Amnesty, Edisi 17-07-2016

Tabel 1.1 merupakan contoh negara-negara yang berhasil menerapkan *tax amnesty*. Berikut ada beberapa contoh negara yang gagal dalam menerapkan *tax amnesty*:

Tabel 1.2. Negara yang Gagal Menerapkan *Tax Amnesty*

Negara	Penyebab
India	• Program *tax amnesty* terlalu sering diadakan • Intensitas tuntutan hukum menjadi lebih rendah • Tidak ada tindak lanjut memperkuat UU tentang sistem perpajakan • Adanya ekspektasi WP tentang program *tax amnesty* yang lebih menarik di masa yang akan datang • *Tax amnesty* tidak diiring dengan tax enforcement
Argentina	• Tidak ada perubahan sistem perpajakan • Terlalu sering mengadakan program *tax amnesty* • *Tax amnesty* tidak diiringi dengan *tax enforcement*

Sumber: okezone.com, Kisah Tax Amnesty di Penjuru Dunia, 18 April 2016

Indonesia pertama kali melakukan *tax amnesty* yaitu pada tahun 1964 dan tahun 1984. Namun keduanya tidak berhasil dikarenakan pada tahun 1964 terdapat Gerakan 30 September PKI (G30S/PKI) dan pada tahun 1984 dikarenakan sistem pajak belum terbangun (Jupriyanto, 2016).

Pemerintah menerapkan amnesti pajak bukan tanpa alasan. Beberapa tujuan yang ingin dicapai pemerintah dalam implementasi pajak, dikutip dari Menteri Keuangan, Bambang Brodjonegoro, ada 4 tujuan yang ingin dicapai dengan adanya implementasi amnesti pajak:

"**Pertama**, menarik kembali dana warga negara Indonesia yang ada di luar negeri (repatriasi), menjadi tujuan utama implementasi amnesti pajak. **Kedua**, meningkatkan pertumbuhan nasional. **Ketiga**, dengan aset yang disampaikan dalam amnesti pajak (deklarasi), dapat dimanfaatkan untuk pemajakan yang akan datang, sehingga dapat meningkatkan basis perpajakan nasional, yaitu pada perbaikan administrasinya. **Keempat**, untuk meningkatkan pendapatan pajak tahun ini (2016)."

Dikutip dari situs resmi Direktorat Jenderal Pajak (DJP), berikut ini merupakan beberapa alasan dibentuknya kebijakan amnesti pajak, diantaranya yaitu:

Kebutuhan Dana. Pembangunan suatu negara membutuhkan dana yang tidak sedikit. Pajak merupakan salah satu sumber dana untuk pembangunan negara. Sedangkan, banyak dari WNI yang menyimpan hartanya di luar negeri, bahkan tidak membayar kewajiban pajak dalam negerinya. Oleh karena itu, kebijakan amnesti pajak ini diadakan untuk meraih kembali harta WNI yang terparkir di luar negeri.

Era Keterbukaan Informasi (*Automatic Exchange of Information*). Indonesia akan memasuki era keterbukaan informasi. *Automatic Exchange of Information* (AEOI) adalah pertukaran informasi antar negara tanpa harus memintanya. AEOI ada untuk mengurangi penghindaran pajak global. Dengan begitu, tidak ada yang bisa menghindari kewajiban pajak.

Kepatuhan Pajak yang Masih Minim. Masih banyak masyarakat yang belum sadar akan manfaat membayar pajak. Padahal dengan membayar pajak, masayarakat berarti ikut andil dalam pembangunan negara. Adanya amnesti pajak,

diharapkan dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan negara.

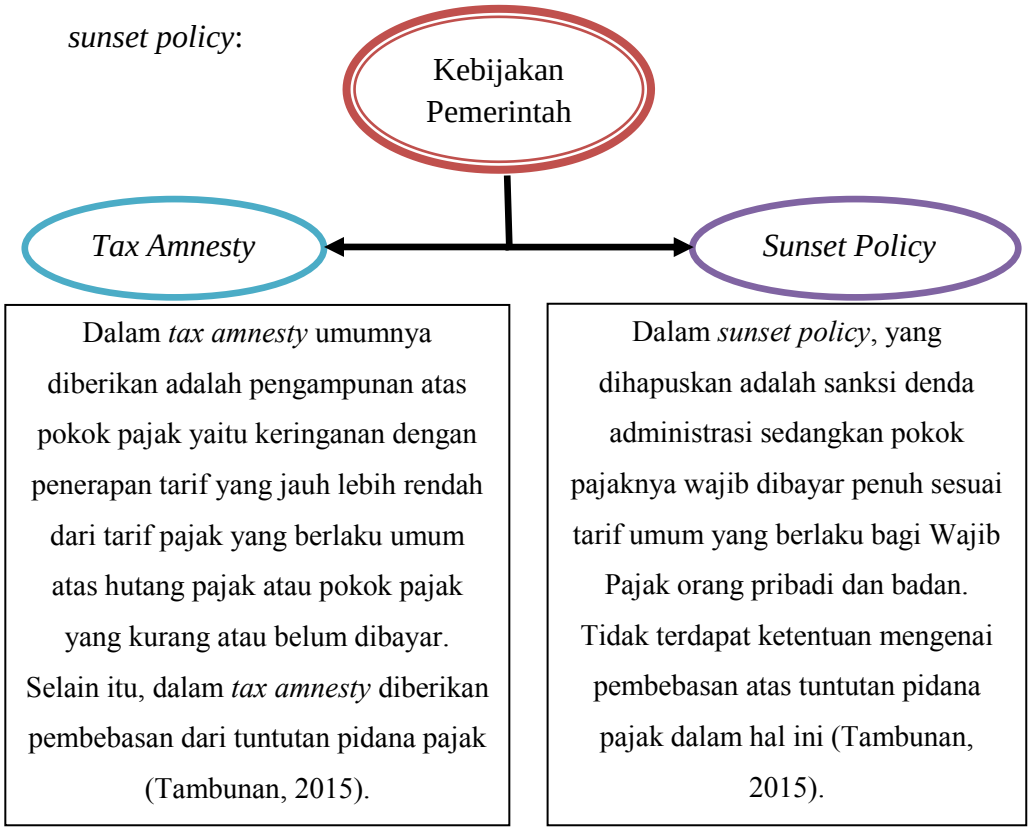
Adapun harapan dari dibentuknya kebijakan amnesti pajak dapat memberikan manfaat berupa peningkatan *tax ratio* melalui pencapaian potensi penerimaan pajak; perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif dan terintegrasi; serta peningkatan investasi dan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, dan penurunan suku bunga.

Konsep amnesti pajak merupakan faktor penting yang mempengaruhi kepatuhan pajak dari wajib pajak (İpek et al, 2012). Konsep kepatuhan pajak didefinisikan sebagai menafsirkan informasi yang dibutuhkan tentang pajak secara tepat waktu, memenuhi kewajiban wajib pajak dan membayar pajak tepat waktu tanpa sanksi (Silvani and Katherina, 2000). Lebih umum, kita dapat mengatakan bahwa itu melibatkan pemenuhan dari hukum pajak dengan benar (Torgler and Schaltegger, 2005).

Amnesti pajak memiliki tempat yang sangat penting dalam faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan pajak. Amnesti pajak juga merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertimbangan pembayar pajak (İpek et al, 2012). Amnesti juga dapat digunakan secara sistematis sebagai mekanisme untuk meningkatkan efisiensi atau bahkan ekuitas dari sistem pajak, jika pemerintah komitmen untuk menegakkan hukum pajak secara kredibel (Marchese, 2014).

Amnesti pajak dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan fiskal. Program seperti amnesti pajak tersebut memberikan para penunggak pajak kesempatan untuk membayar semua atau bagian dari pajak yang belum dibayar tanpa dikenai tuntutan dan hukuman. Namun, tidak semua dari amnesti dapat meningkatkan pendapatan pajak yang cukup besar. Pendapatan jangka pendek tergantung krusial pada apakah sejumlah besar pembayar pajak zmemilih untuk mengambil bagian dalam amnesti atau tidak (Bayer et al, 2014).

Selain *tax amnesty*, terdapat program lain yang disebut dengan *sunset policy*. Walaupun sama-sama diterbitkan pemerintah, *tax amnesty* tidak sama dengan *sunset policy*. Berikut merupakan perbedaan antara *tax amnesty* dengan *sunset policy*:



Gambar 1.1. Perbedaan *Tax Amnesty* dengan *Sunset Policy*

Sebelum adanya program *tax amnesty* tahun 2017, pemerintah mengadakan program *sunset policy* di tahun 2015,

dengan tujuan kejar target pajak. Namun menurut Tambunan (2015), mungkin beberapa wajib pajak sudah mulai melakukan pertimbangan, apakah akan ikut *sunset policy* di tahun 2015, atau ikut program *tax amnesty* di tahun 2017. Ia juga memperkirakan akan ada kemungkinan wajib pajak yang tidak ikut kedua program tersebut karena mereka berpikir, bahwa pemerintah akan membentuk program serupa yang akan diadakan di masa mendatang.

Oleh karena itu, sebaiknya pemerintah mengadakan program *tax amnesty* tidak lebih dari 1 kali. Jadi, wajib pajak mesti diberi keyakinan, jika mereka tidak ikut program *tax amnesty*, maka setelah program tersebut selesai, untuk wajib pajak yang tidak ikut, akan diberikan sanksi yang tegas (Ariyanti, 2015).

Pada penelitian ini, penulis mengamati bagaimana kebijakan *Tax Amnesty* ini dijalankan. Bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan *Tax Amnesty* (dilihat dari target-realisasi pencapaian tiap periode). Apakah kebijakan tersebut memberikan perubahan terhadap pendapatan pajak sebelum

dan setelah kebijakan dilaksanakan. Dalam pelaksanaannya, apa saja faktor-faktor yang mendukung suksesnya *tax amnesty* serta kendala apa saja yang dihadapi pemerintah ketika menjalankan kebijakan tersebut.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**ANALISIS EFEKTIVITAS PENERAPAN AMNESTI PAJAK PADA KANTOR PELAYANAN PAJAK PRATAMA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA."**

Tulisan ini bermaksud untuk menawarkan model penelitian dimana peneliti mencoba mengumpulkan informasi tentang penjelasan beberapa hal untuk melihat seberapa efektif penerapan *tax amnesty*. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan evaluasi atas tindakan yang sudah dilaksanakan dan evaluasi untuk tindakan yang akan ditempuh kedepannya guna meningkatkan penerimaan pajak penghasilan dan kepatuhan membayar pajak, serta sebagai referensi untuk peneliti yang ingin melanjutkan penelitian dengan tema *tax amnesty* atau tema relevan lainnya.

Penelitian ini penting dilakukan untuk mengeksplorasi perihal efektivitas pelaksanaan *tax amnesty* serta subjek yang terkait. Motivasi penulis memilih judul tersebut adalah untuk menilai, bagaimana pelaksanaan amnesti pajak, apakah efektif dijalankan, dan dapat memberikan perubahan yaitu meningkatkan pendapatan pajak negara serta dapat meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak.

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus yang pengumpulan datanya menggunakan triangulasi. Triangulasi pada hakekatnya merupakan pendekatan multi metode yang dilakukan peneliti dalam mengumpulkan dan menganalisis data. Ide dasarnya adalah bahwa fenomena yang diteliti dapat dipahami dengan baik sehingga diperoleh kebenaran tingkat tinggi jika didekati dari berbagai sudut pandang (Rony, 2017). Triangulasi dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi dari data berupa angka maupun penjelasan yang diperoleh dari wawancara.

Subjek wawancara meliputi petugas KPP, dan sampel beberapa konsultan (ahli) perpajakan, serta sampel beberapa

wajib pajak dan/atau peserta *tax amnesty*. Disamping itu, penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai salah satu referensi untuk pengambilan keputusan atas keberlangsungan implementasi amnesti pajak atau program sejenis lainnya.

1.2. Perumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian mengenai fenomena tentang pajak yang telah dijelaskan dalam latar belakang, maka peneliti merasa perlu adanya uraian sebagai evaluasi dari pelaksanaan program *tax amnesty*. Penelitian ini mencoba mengeksplorasi efektivitas pelaksanaan *tax amnesty* pajak berdasarkan tanggapan dari beberapa subjek pajak, diantaranya dari sudut pandang KPP Pratama, Wajib Pajak serta Konsultan Pajak.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah penelitian yang telah dibahas sebelumnya, maka pertanyaan penelitian yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

a. Bagaimana efektivitas implementasi *Tax Amnesty* diukur dari perubahan pendapatan pajak KPP Pratama di DIY

sebelum dan ketika berjalannya implementasi *Tax Amnesty*?

b. Bagaimana efektivitas implementasi *Tax Amnesty* diukur dari target dan realisasi pendapatan pajak yang diperoleh KPP Pratama di DIY?

c. Bagaimana tingkat kepatuhan wajib pajak setelah implementasi *Tax Amnesty*?

d. Faktor-faktor apa sajakah yang mendukung kesuksesan KPP Pratama di DIY dalam implementasi *Tax Amnesty*?

e. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala yang dihadapi KPP Pratama di DIY dalam implementasi *Tax Amnesty*?

f. Implikasi apa saja yang ditemui KPP Pratama di DIY dari implementasi *Tax Amnesty*?

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengeksplorasi efektivitas pelaksanaan *tax amnesty* dari beberapa pihak yang terlibat dalam pelaksanaan *tax amnesty*. Dengan kata lain, penelitian ini dapat memberikan pemahaman

tentang pelaksanaan *tax amnesty* dari sudut pandang KPP Pratama, Wajib Pajak, dan Konsultan Pajak.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat teoritis, manfaat praktis serta manfaat kebijakan. Adapun manfaat teoritis ini adalah melengkapi referensi bagi kalangan akademisi yang berminat membahas tentang analisis efektivitas implementasi kebijakan *tax amnesty*, mengembangkan kajian dan pendalaman materi tentang studi implementasi kebijakan *tax amnesty*, serta sekurang-kurangnya diharapkan, penelitian ini dapat berguna bagi penelitian selanjutnya bagi penggiat peneliti serta seluruh pihak yang tertarik untuk mengembangkan penelitian tentang Analisis Efektivitas Penerapan Amnesti Pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Manfaat praktis dari penelitian, yakni menyediakan bahan informasi dan *feedback* bagi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tentang pelaksanaan *Tax Amnesty* di Yogyakarta. Sedangkan, manfaat

kebijakan yaitu sebagai bahan evaluasi atas implementasi kebijakan *Tax Amnesty* di Yogyakarta Tahun 2017.