

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara membutuhkan dana yang besar dalam menjalankan dan memenuhi segala kebutuhan pemerintahan dan pembangunannya (Winerungan, 2013). Untuk itu, negara melakukan pungutan pajak guna meningkatkan penerimaan negara. Pajak merupakan pungutan yang dibebankan kepada masyarakat yang bersifat memaksa dan terutang yang kemudian digunakan untuk kebutuhan negara dengan berdasarkan pada ketentuan UU (Siahaan, 2004). Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah pusat bukan merupakan satu-satunya pihak yang berhak untuk melakukan pemungutan pajak. Hal ini dikarenakan berdasarkan pada asas otonomi daerah seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat memberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan. Aturan ini memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah untuk meningkatkan penerimaan pendapatan asli daerah.

Ketentuan mengenai pajak daerah kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang kemudian diatur lebih lanjut oleh daerah masing-masing dalam Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Gubernur (Pergub). Terdapat beberapa jenis pajak yang dapat dipungut oleh daerah, salah satunya adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Di Provinsi

Bali sendiri, ketentuan mengenai pungutan terhadap PKB diatur dalam Perda Provinsi Bali No. 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Perda Provinsi Bali No. 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Disebutkan bahwa PKB merupakan pajak yang dipungut dari wajib pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Adapun lembaga yang berwenang dalam mengurus PKB adalah Badan Pendapatan Daerah melalui Kantor Bersama Sistem Administrasi Manunggal di Bawah Satu Atap (SAMSAT). Karena PKB merupakan pungutan pajak yang dibebankan pada objek kendaraan bermotor, maka meningkatnya jumlah kendaraan bermotor diharapkan dapat pula meningkatkan jumlah penerimaan pajak kendaraan bermotor (Widnyani & Suardana, 2016). Pada kenyataannya, jumlah kepemilikan kendaraan bermotor di Indonesia terus mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Menimbang banyaknya kendaraan bermotor setiap tahunnya, tentunya penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak kendaraan bermotor juga mengalami peningkatan yang kemudian dapat digunakan untuk pembangunan daerah. Provinsi Bali merupakan salah satu provinsi yang diperkenankan mengelola pajak daerah sebagai sumber pendapatannya dan PKB merupakan salah satu sumber perolehan pajak terbesar yang ada di Provinsi Bali. Adapun data terkait dengan pendapatan yang bersumber dari pajak daerah di Provinsi Bali adalah dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1
Pendapatan Pajak dan Retribusi Daerah Provinsi Bali Tahun 2017-2019

No.	Sember Pendapatan	Realita Anggaran 2017	Realita Anggaran 2018	Realita Anggaran 2019
1	Pajak Kendaraan Bermotor	Rp. 1.287.715.711.089	Rp. 1.434.941.880.650	Rp.1.560.964.729.126
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Rp. 981.926.029.800	Rp. 1.143.576.816.200	Rp.1.256.433.265.300
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Rp. 357.412.740.484	Rp. 389.200.457.073	Rp. 398.841.411.716
4	Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air	Rp. 3.512.252.710	Rp. 3.375.680.247	Rp. 3.669.053.842
5	Pajak Rokok	Rp. 241.787.478.547	Rp. 259.637.335.605	Rp. 244.087.933.600
6	Retribusi Jasa Umum:	Rp. 3.685.457.539	Rp. 4.740.715.700	Rp. 5.462.442.697
	- Retribusi Pelayanan Kesehatan	Rp. 2.957.857.539	Rp. 4.740.715.700	Rp. 5.462.442.697
	- Retribusi Persampahan	Rp. 727.600.000	-	-
7	Retribusi Jasa Usaha:	Rp. 26.128.914.150	Rp. 20.791.169.329	Rp. 17.390.557.867
	- Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Rp. 24.086.683.410	Rp. 18.669.740.329	Rp. 15.222.810.367
	- Retribusi Tempat Penginapan/ pesangrahan/ Villa	Rp. 107.150.000	Rp. 154.650.000	Rp. 121.950.000
	- Retribusi Tempat Olahraga dan Rekreasi	Rp. 514.529.240	Rp. 154.785.000	Rp. 128.776.000
	- Retribusi Penjualan Produk Usaha Daerah	Rp. 1.420.551.500	Rp. 1.811.993.500	Rp. 1.917.021.500
8	Retribusi Perjanjian Tertentu	Rp. 16.617.510.000	Rp. 14.709.895.000	Rp. 10.988.782.400
9	Denda Pajak	Rp. 58.935.175.417	Rp. 50.185.169.600	Rp. 55.204.579.825
10	Denda Retribusi	Rp. 190.902.964	Rp. 45.827.098	Rp. 183.759.979

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Provinsi Bali

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pajak kendaraan bermotor (PKB) memiliki peranan yang penting dalam pendapatan pajak daerah Provinsi Bali. Hal ini dikarenakan PKB merupakan penyumbang terbesar dalam penerimaan pajak daerah Provinsi Bali. Selain itu, besaran penerimaannya pun mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dengan demikian, PKB dapat dikatakan sebagai salah satu sector yang penting dalam menunjang pelaksanaan pembangunan daerah Bali.

Sebagai salah satu dari 8 kabupaten dan 1 kota di Provinsi Bali, Kabupaten Buleleng merupakan salah satu yang memberikan pendapatan yang signifikan terhadap perolehan pajak daerah di Provinsi Bali dari sector PKB. Kabupaten Buleleng mampu menyumbang PKB sebesar hampir Rp. 1,5 miliar terhadap realisasi penerimaan PKB Provinsi Bali, yang mencapai total Rp. 1.5 triliun (Wijaya/BaliPost, 2020). Adapun jumlah pasti kontribusi pajak yang diterima Kabupaten Buleleng dari pajak kendaraan bermotor (PKB) dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut.

Tabel 1.2.
Jumlah Penerimaan Pembayaran PKB di Kabupaten Buleleng

Tahun	Jumlah Penerimaan PKB
2019	121.118.428.300
2018	112.209.625.700
2017	98.041.258.151

Sumber: Kantor SAMSAT Buleleng, 2020

Perolehan PKB yang besar di Kabupaten Buleleng, seperti yang ditampilkan dalam Tabel 1.2 disebabkan oleh jumlah kendaraan bermotor di Kabupaten Buleleng yang terus mengalami peningkatan. Berdasarkan data yang dirilis oleh Kantor SAMSAT Buleleng (2020), pada tahun 2019 terdapat total 349.996 kendaraan bermotor di Kabupaten Buleleng. Jumlah ini mengalami peningkatan

yang cukup signifikan dari tahun-tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah kendaraan bermotor di Kabupaten Buleleng dapat meningkat sangat pesat dalam rentang waktu satu tahun saja. Detail dari jumlah peningkatan kepemilikan kendaraan bermotor di Kabupaten Buleleng dapat dilihat pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3

Jumlah Objek PKB yang Sudah dan Belum Membayarkan PKB pada 2017-2019

No	Tahun	Total Objek PKB	Unit yang melakukan Pembayaran	Unit yang Belum Melakukan Pembayaran
1	2019	298.871	247.746	51.125
2	2018	282.513	234.822	47.691
3	2017	267.958	221.724	46.234

Sumber: Kantor SAMSAT Buleleng, 2020

Berdasarkan Tabel 1.3, dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan jumlah kendaraan bermotor setiap tahunnya di Kabupaten Buleleng. Namun demikian, jumlah objek pajak yang tidak membayarkan kewajiban pajaknya juga mengalami peningkatan setiap tahunnya terlepas dari jumlah kepemilikan kendaraan bermotor yang semakin meningkat setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan, terlepas dari tingkat konsumsi masyarakat yang meningkat, yang ditunjukkan dengan bertambahnya jumlah objek PKB, masyarakat masih memiliki kesadaran yang cukup rendah untuk membayarkan kewajibannya.

Untuk dapat memperoleh pendapatan yang maksimal dari sektor PKB, maka diperlukan adanya kepatuhan dari wajib pajak itu sendiri. Riahi (2004) menyampaikan bahwa kepatuhan yang tinggi dari wajib pajak merupakan faktor penting dalam pelaksanaan sistem pemungutan pajak yang efektif. Semakin tinggi tingkat kepatuhan wajib pajak maka pelaksanaan kewajiban perpajakan semakin baik dan target pencapaian PKB dapat terwujud (Muliari, 2011). Apabila kepatuhan

masyarakat dalam membayar pajak masih rendah maka akan menyebabkan banyaknya potensi pajak yang tidak dapat dimanfaatkan.

Menurut hasil observasi awal melalui wawancara dengan Bapak I Gusti Ngurah Darmika, Kasi Pelayanan PKB dan BBNKB di Kantor SAMSAT Buleleng, pemerintah menerapkan sanksi yang mengatur secara tegas mengenai konsekuensi keterlambatan pembayaran pajak sebagai langkah penggalakan penerimaan pajak. Sanksi ini merupakan upaya preventif agar peraturan perpajakan yang telah diatur dapat dipatuhi dan tidak dilanggar serta dapat memberikan efek jera bagi pelanggar (Nurlaela, 2018). Keberadaan sanksi pajak menjadi penting karena wajib pajak akan memenuhi kewajibannya apabila sanksi dipandang akan lebih banyak merugikan wajib pajak (Nugroho, 2006). Besarnya pengaruh sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak tercermin dalam penelitian yang dilakukan oleh Ummah (2015), Dewi, dkk., (2017), Silalahi (2017), dan Widyana dan Putra (2019) yang menyatakan bahwa keberadaan sanksi atau denda pajak memberikan pengaruh yang signifikan dalam meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam membayarkan kewajibannya.

Penerapan sanksi PKB didasarkan pada Perda Provinsi Bali No. 1 Tahun 2011 yang menyatakan dalam pasal 12 ayat (3) bahwa Wajib Pajak PKB yang terlambat membayarkan kewajibannya akan dikenakan sanksi administrasi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pokok pajak. Jumlah sanksi ini kemudian dikalikan dengan waktu keterlambatan. Keterlambatan pembayaran, meski hanya satu hari, tetap dihitung sebagai keterlambatan satu bulan. Selain itu, pengendara yang belum melakukan pembayaran PKB saat terjaring razia juga akan menerima tilang. Data dari kantor SAMSAT Buleleng menunjukkan bahwa peran sanksi pajak dalam total

penerimaan wajib pajak tergolong cukup besar karena menyumbang hingga 3-4% dari total penerimaan PKB Kabupaten Buleleng.

Meskipun keberadaan sanksi pajak dinilai sangat signifikan, pada tahun 2019, Gubernur Bali mengeluarkan Pergub Provinsi Bali No. 28 Tahun 2019 tentang Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi berupa Bunga dan Denda terhadap Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor yang diberlakukan dari tanggal 5 Agustus 2019 hingga 6 Desember 2019. Pergub ini menghapuskan sanksi administrasi terhadap wajib pajak yang terlambat membayar kewajibannya sehingga, wajib pajak hanya perlu membayar pajak pokoknya saja. Penghapusan sanksi pajak ini dikenal dengan istilah pemutihan.

Dikutip dari detik.com (2019), Sekretaris Daerah Provinsi Bali, Dewa Indra, menyatakan bahwa penerapan pergub ini didasari pada perkiraan adanya 118.553 kendaraan yang terlambat membayar pajak dengan potensi penerimaan pajak hingga Rp. 63 miliar. Beliau menyampaikan lebih lanjut bahwa apabila pemutihan tidak dilakukan, maka denda yang sudah terlanjur terakumulasi cukup besar akan membuat orang semakin tidak ingin membayarkannya, utamanya orang dengan penghasilan yang pas-pasan. Melalui pemutihan tersebut, pemerintah juga diharapkan bisa melakukan perbaharuan data jumlah kendaraan yang ada di Bali sekaligus mendorong masyarakat yang masih menunggak untuk berbondong-bondong melunasi pajaknya.

Fenomena penunggakan pajak ini memiliki keterkaitan yang erat dengan kondisi keuangan wajib pajak itu sendiri. Torgler (2003) menyatakan bahwa seseorang yang mengalami kesulitan keuangan akan merasa tertekan ketika mereka

diharuskan membayar kewajibannya termasuk pajak. Lebih lanjut, Bloomqist (2003) mengidentifikasi bahwa tuntutan keuangan merupakan salah satu sumber tekanan bagi wajib pajak dengan pendapatan yang terbatas. Hal ini kemudian berujung pada terjadinya penghindaran pembayaran pajak dikarenakan dengan jumlah penghasilan yang terbatas, wajib pajak harus tetap membiayai kebutuhan keluarganya, dimana seringkali jumlah pengeluarannya lebih besar dari pendapatannya. Tingkat penghasilan dari wajib pajak dapat dilihat memberikan pengaruh yang cukup signifikan, entah dalam meningkatkan atau pun menurunkan kepatuhan wajib pajak dalam membayarkan kewajibannya.

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat dilihat bahwa efektivitas dari penerapan sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak dapat dipengaruhi, baik secara positif maupun negatif oleh tingkat penghasilan wajib pajak itu sendiri. Pembahasan tersebut menyatakan bahwa seseorang yang memiliki penghasilan terbatas akan mengalami kesulitan dalam membayarkan kewajiban pajaknya. Oleh sebab itu, wajib pajak dengan tingkat penghasilan yang baik sepatutnya memiliki kepatuhan yang lebih tinggi untuk membayarkan kewajibannya. Namun, berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan di kantor SAMSAT Buleleng, tidak terdapat data yang valid yang menunjukkan bahwa wajib pajak dengan penghasilan tinggi memiliki kepatuhan pajak yang tinggi sehingga tidak perlu sampai membayar sanksi pajak.

Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk menginvestigasi lebih jauh mengenai efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng dengan menjadikan tingkat penghasilan wajib pajak sebagai variabel pemoderasi. Adapun Kabupaten Buleleng dipilih sebagai *setting*

dalam penelitian ini karena perannya yang cukup signifikan dalam pemerolehan PKB Provinsi Bali, sehingga efektivitas dari pelaksanaan pemungutan pajaknya, termasuk dalam hal sanksi pajak perlu untuk diinvestigasi.

Penelitian oleh Irianingsih (2015) menunjukkan bahwa variable sanksi administrasi pajak tidak mempunyai pengaruh terhadap kepatuhan Wajib Pajak. Namun, hasil yang berbeda ditunjukkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Ummah (2015), Dewi, dkk., (2017), Silalahi (2017), serta Widnyana dan Putra (2019) dimana variable sanksi pajak berpengaruh secara signifikan terhadap kepatuhan Wajib Pajak. Meski demikian, hasil yang menunjukkan jika variable sanksi pajak kendaraan bermotor tidak berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak dalam membayarkannya kembali ditunjukkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Rizal pada tahun 2019. Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi dalam signifikansi dari variable sanksi pajak kendaraan bermotor. Dengan demikian, penelitian ini menjadi semakin penting untuk dilakukan guna menginvestigasi efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak kendaraan bermotor. Selain itu, terkait dengan variable tingkat penghasilan, penelitian oleh Yanti (2018) yang membahas mengenai pengaruh kualitas pelayanan, sanksi pajak dan kondisi keuangan wajib pajak terhadap kepatuhan wajib pajak menunjukkan bahwa kondisi keuangan wajib pajak secara parsial memiliki pengaruh yang positif terhadap kepatuhan wajib pajak. Hal ini bermakna bahwa semakin baik kondisi keuangan wajib pajak maka makin baik pula kepatuhannya dalam membayarkan pajak.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ummah (2015), Dewi, dkk., (2017), Silalahi (2017), dan Widyana dan Putra (2019) yang meneliti mengenai pengaruh sanksi atau denda pajak terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam membayarkannya, penelitian ini menawarkan hal yang baru dengan meneliti bukan hanya pengaruh dari sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak kendaraan bermotor, namun juga pengaruh dari tingkat penghasilan wajib pajak yang berperan sebagai variabel pemoderasi. Untuk itu, penelitian ini memberikan *novelty* dari segi variabel penelitian.

Penelitian ini penting untuk dilakukan mengingat perlunya dilakukan kajian yang lebih dalam mengenai efektivitas sanksi pajak terhadap kepatuhan Wajib Pajak kendaraan bermotor. Hal ini karena sanksi pajak yang efektif tentunya dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dan berimbas pada penerimaan pajak daerah yang lebih maksimal. Terkait dengan penggunaan tingkat penghasilan Wajib Pajak sebagai variabel pemoderasi, hal ini didasarkan pada teori yang disampaikan oleh Torgler (2003) dan Bloomquist (2003) dimana tingkat penghasilan seseorang dapat berpengaruh terhadap kepatuhannya dalam membayarkan kewajibannya. Kemudian, keberadaan pemutihan pajak juga menjadi hal yang mendasari penggunaan variabel pemoderasi ini. Apabila kemudian sanksi pajak saja sudah efektif, mengapa kemudian pemutihan dilakukan untuk mendorong Wajib Pajak dengan denda tinggi namun penghasilan rendah untuk membayarkan kewajibannya.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Jumlah kendaraan bermotor yang semakin meningkat di Kabupaten Buleleng

juga diharapkan dapat meningkatkan jumlah penerimaan pajak kendaraan bermotor (PKB) (Widnyani & Suardana, 2016). Namun kenyataannya, data menunjukkan bahwa masih terdapat banyak Wajib Pajak yang belum melaksanakan kewajibannya. Padahal, untuk dapat memperoleh pendapatan yang maksimal dari PKB, diperlukan adanya kepatuhan dari wajib pajak itu sendiri. Wajib pajak diharuskan untuk memiliki kesadaran dalam membayarkan kewajibannya setiap tahunnya. Tingkat kepatuhan wajib pajak dapat dipengaruhi oleh adanya sanksi pajak sebagai upaya preventif untuk menertibkan dan membuat jera wajib pajak dan pelanggar pajak. Namun, sanksi pajak yang sudah terakumulasi cukup besar seringkali membuat masyarakat yang memiliki tingkat penghasilan yang terbatas untuk tidak membayarkan kewajibannya. Data menunjukkan bahwa terlepas dari adanya sanksi pajak, jumlah objek PKB yang menunggak tetap meningkat setiap tahunnya. Selain itu, pemerintah juga masih sering mengadakan pemutihan yang menghapuskan denda keterlambatan pembayaran PKB. Untuk itu, efektivitas sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak menjadi sebuah pertanyaan. Selain itu, tingkat penghasilan wajib pajak juga dipandang sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi kepatuhan wajib pajak dalam membayarkan kewajibannya. Untuk itu, diperlukan adanya penelitian yang menganalisis mengenai efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng dengan tingkat penghasilan wajib pajak sebagai variabel pemoderasi.

C. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari pembahasan yang bersifat *bias*, aspek pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi menjadi pembahasan mengenai efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng, pengaruh tingkat penghasilan wajib pajak orang pribadi terhadap kepatuhan wajib pajak dalam membayar PKB, dan moderasi tingkat penghasilan wajib pajak terhadap efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka masalah penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor terhadap kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng?
2. Apakah tingkat penghasilan wajib pajak orang pribadi dapat memperlemah atau memperkuat terhadap hubungan antara efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor dengan kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui efektivitas sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak kendaraan bermotor di Kabupaten Buleleng
2. Untuk mengetahui pengaruh tingkat penghasilan wajib pajak orang pribadi terhadap pelemahan atau penguatan hubungan antara efektivitas sanksi pajak kendaraan bermotor dengan kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Kabupaten Buleleng

F. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan mengenai pentingnya memiliki kepatuhan terhadap pembayaran pajak, yang dalam hal ini merupakan PKB. Disamping itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menambah referensi dalam penelitian di bidang terkait sehingga bermanfaat bagi penelitian berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi wajib pajak serta para stakeholder perpajakan di Kabupaten Buleleng, sehingga ke depannya pendapatan PKB dapat dimaksimalkan.

