

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori dan Konsep

2.1.1 Pajak

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbul (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Rochmat Soemitro dalam Brotodiharjo, 1993). Hal tersebut juga sejalan dengan pengertian pajak menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (selanjutnya disebut UU KUP) yang menyatakan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak dapat dipandang dengan dua perspektif, antara lain perspektif secara ekonomi dan hukum. Pada perspektif ekonomi dapat diartikan sebagai pengurangan kemampuan sumber

daya dari individu atau badan kepada sektor publik dalam rangka meningkatkan penerimaan negara melalui peralihan sumber daya tersebut. Selanjutnya, peralihan sumber daya tersebut akan digunakan oleh negara untuk memberikan kesejahteraan umum serta kemakmuran bagi rakyat melalui fasilitas penyediaan barang dan jasa publik dengan tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan pada perspektif hukum dijelaskan bahwa pajak dapat muncul karena undang-undang sehingga setiap warga negara memiliki kewajiban dalam menyetorkan iuran kepada negara (Soemitro dalam Sumarsan, 2017). Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa pajak yang dipungut oleh negara memiliki kepastian hukum yang dapat dijamin melalui undang-undang yang berlaku di negara tersebut.

2.1.2 Utang Pajak

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 (selanjutnya disebut UU PPSP) menyebutkan bahwa utang pajak merupakan besarnya tunggakan yang belum dibayar oleh penanggung pajak sejak diterbitkan surat ketetapan pajak (SKP) atau surat lain yang sejenis termasuk sanksi administrasinya.

Siti Resmi (2019) menyatakan bahwa terdapat dua ajaran yang mendasari timbulnya utang pajak yaitu:

1. Ajaran Formil

Timbulnya utang pajak disebabkan oleh SKP yang diterbitkan oleh fiskus. Melalui SKP penanggung pajak dapat mengetahui apakah seseorang akan

dikenakan pajak atau tidak, besarnya pajak yang harus dibayar, dan jangka waktu pembayaran pajak. Ajaran ini konsisten dengan pelaksanaan sistem *official assesment*. Dengan demikian, utang pajak tidak akan timbul apabila tidak ada penerbitan SKP oleh fiskus.

2. Ajaran Materiil

Timbulnya utang pajak disebabkan oleh undang-undang perpajakan yang berlaku. Pada ajaran ini, wajib pajak menentukan apakah dirinya akan dikenai pajak atau tidak berdasarkan peraturan perpajakan. Ajaran ini konsisten dengan pelaksanaan sistem *self assesment*. Ajaran materiil ini sejalan dengan Pasal 12 ayat (1) UU KUP yang menyebutkan bahwa wajib pajak tidak perlu menunggu SKP yang diterbitkan oleh fiskus dalam membayar pajak yang terutang.

Erly Suandy (2011) menyebutkan beberapa hal yang menjadi penyebab utang pajak dapat dihapuskan yaitu:

1. Pembayaran atau pelunasan

Pembayaran atau pelunasan pajak dapat dilakukan oleh wajib pajak dengan pemotongan/pemungutan oleh pihak lain maupun pembayaran sendiri oleh wajib pajak melalui surat setoran pajak atau dokumen lain yang sejenis ke kantor penerima pajak.

2. Kompensasi

Kompensasi diartikan sebagai kelebihan pembayaran pajak. Kelebihan pembayaran pajak dapat dikompensasikan pada masa atau tahun pajak berikutnya terhadap pajak yang terutang.

3. Daluwarsa

Pasal 22 ayat (1) UU KUP menyatakan bahwa daluwarsa penagihan pajak terjadi setelah melampaui 5 (lima) tahun terhitung sejak diterbitkannya surat ketetapan atau surat lainnya yang sejenis. Dengan demikian, apabila dalam jangka waktu tersebut tidak dilakukan penagihan pajak maka tidak dapat dilakukan penagihan karena daluwarsa.

4. Penghapusan

Utang pajak dapat dihapuskan apabila wajib pajak setelah dilakukan penyelidikan ternyata dalam kondisi tidak mampu melunasi utang pajaknya. Salah satu contohnya ketika wajib pajak dinyatakan bangkrut.

5. Pembebasan

Pembebasan utang pajak biasanya dilakukan apabila terdapat kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

2.1.3 Penagihan Pajak

Pasal 1 angka 9 UU PPSP mendefinisikan penagihan pajak sebagai serangkaian tindakan agar penanggung pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak dengan menegur atau memperingatkan, melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus, memberitahukan surat paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan, penyanderaan, dan menjual barang yang telah disita.

Selain itu, penagihan pajak juga didefinisikan oleh Mardiasmo (2016) sebagai tindakan yang dilangsungkan oleh fiskus kepada wajib pajak karena tidak memenuhi ketentuan peraturan perpajakan, khususnya dalam hal pembayaran pajak yang terutang. Melalui definisi-definisi tersebut dapat diartikan apabila utang pajak dan biaya penagihan yang tidak kunjung dilunasi oleh wajib pajak maka fiskus

dapat melaksanakan serangkaian tindakan penagihan pajak untuk menagih utang pajak yang ditanggung oleh wajib pajak supaya penerimaan pajak dapat dimaksimalkan.

2.1.4 Dasar Penagihan Pajak

Pasal 18 UU KUP mengatur mengenai dasar penagihan pajak yang berupa surat tagihan, surat ketetapan, surat keputusan, dan putusan yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak semakin bertambah. Penjelasan lebih lanjut mengenai dasar penagihan pajak diuraikan sebagai berikut:

1. Surat tagihan pajak (STP) dalam Pasal 1 angka 20 UU KUP didefinisikan sebagai surat yang diterbitkan untuk melaksanakan penagihan pajak dan/atau sanksi adminitrasinya.
2. Surat ketetapan pajak kurang bayar (SKPKB) dalam Pasal 1 angka 16 UU KUP didefinisikan sebagai surat ketetapan yang berisikan besarnya jumlah pokok pajak, kredit pajak, kekurangan pembayaran pokok pajak, sanksi adminitrasi, dan pajak yang harus masih dibayar oleh wajib pajak.
3. Surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan (SKPKBT) dalam Pasal 1 angka 17 UU KUP didefinisikan sebagai surat ketetapan yang berisikan tentang tambahan jumlah pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak.
4. Surat keputusan pembetulan (SK pembetulan) dalam Pasal 1 angka 33 UU KUP didefinisikan sebagai surat keputusan untuk membetulkan kesalahan dalam hal kesalahan tulis, hitung, dan/atau keliru menerapkan ketentuan yang berlaku dalam peraturan perpajakan. Kesalahan-kesalahan tersebut terdapat dalam surat

ketetapan, surat tagihan, dan surat keputusan yang ada dalam ketentuan perpajakan.

5. Surat keputusan keberatan (SK keberatan) dalam Pasal 1 angka 34 UU KUP didefinisikan sebagai surat keputusan yang diajukan oleh wajib pajak mengenai keberatan atas SKP atau pihak ketiga yang melakukan pemungutan atau pemotongan pajak.
6. Putusan Banding dalam Pasal 1 angka 35 UU KUP didefinisikan sebagai putusan yang ditetapkan oleh badan peradilan pajak terkait SK keberatan atas permohonan wajib pajak.
7. Putusan Peninjauan Kembali dalam Pasal 1 angka 37 UU KUP didefinisikan sebagai putusan oleh Mahkamah Agung terhadap Putusan Banding atau Putusan Gugatan melalui badan peradilan pajak atas permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Direktur Jendral Pajak atau wajib pajak.

2.1.5 Tindakan Penagihan Pajak

Erly Suandy (2013, dikutip dalam Loi 2019) menyatakan bahwa fiskus dalam melaksanakan penagihan pajak dapat dibedakan menjadi dua kelompok penagihan antara lain:

2.1.5.1 Penagihan Pasif

Dalam melaksanakan kewajibannya fiskus dapat melangsungkan penagihan pajak secara pasif yaitu dengan menerbitkan STP, SKPKB, SKPKBT, SK pembetulan, SK keberatan, serta Putusan Banding yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak semakin bertambah. Pada penagihan ini, peran fiskus adalah memberitahukan jumlah utang pajak yang harus dibayar oleh wajib

pajak dalam jangka waktu yang sudah ditetapkan. Jika dalam jangka waktu yang sudah ditentukan dan wajib pajak belum melunasi utang pajak yang ditanggungnya, fiskus akan melaksanakan kewajiban tindakan penagihan pajak aktif.

2.1.5.2 Penagihan Aktif

Dalam melaksanakan penagihan aktif, fiskus akan berperan aktif dalam upaya penagihan utang pajaknya. Artinya fiskus tidak hanya mengirimkan surat ketetapan ataupun surat tagihan saja, melainkan akan disertai dengan serangkaian tindakan penagihan pajak yang biasanya dilakukan oleh juru sita. Terdapat lima tahap yang menjadi kewajiban juru sita dalam melaksanakan penagihan aktif, yaitu dengan menerbitkan surat teguran, surat paksa, surat perintah melaksanakan penyitaan, pengumuman lelang, dan penagihan seketika dan sekaligus.

2.1.6 Penagihan dengan Surat Teguran

Rudy Suhartono dan Wirawan B Ilyas (2010) menyebutkan bahwa surat teguran, surat peringatan, dan surat lain yang sejenis yang diterbitkan merupakan tindakan awal dalam penagihan pajak. Hal tersebut selaras dengan Pasal 1 angka 10 UU PPSP yang menjelaskan bahwa surat teguran merupakan surat yang diterbitkan oleh fiskus untuk memberikan peringatan atau peneguran kepada wajib pajak untuk segera melunasi utang pajak yang ditanggungnya.

Jika wajib pajak tidak segera melunasi utang pajak dalam jangka waktu 7 hari sejak jatuh tempo pembayaran utang pajak. Utang pajak yang dimaksud adalah sejak diterbitkannya dasar penagihan pajak yang berupa STP, SKPKB, SKPKBT, SK pembetulan, SK keberatan, Putusan Banding, Putusan Peninjauan Kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah untuk Pajak

Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), serta bunga penagihan yang masih ditanggung oleh wajib pajak. Sedangkan surat pemberitahuan pajak terutang, surat ketetapan pajak, dan surat tagihan pajak untuk dasar penagihan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pejabat akan menerbitkan surat teguran.

Dengan demikian, utang pajak yang tidak segera dibayar sejak jatuh tempo tersebut yang menjadi dasar pejabat untuk menerbitkan surat teguran. Surat teguran juga tidak dapat diterbitkan dalam hal penanggung pajak telah diberikan persetujuan untuk melakukan pengangsuran atau penundaan utang pajak.

2.1.7 Penyampaian Surat Teguran

Pasal 11 Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 189/PMK.03/2020 membahas mengenai penyampaian surat teguran oleh petugas pajak di bidang seksi penagihan kepada wajib pajak yang dilaksanakan yang dapat dilakukan dengan empat cara yaitu disampaikan secara langsung, melalui pos dengan bukti pengiriman surat, melalui perusahaan jasa ekspedisi atau jasa kurir dengan bukti pengiriman surat, atau melalui saluran lain yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak.

2.1.8 Jatuh Tempo Pembayaran Utang Pajak

Pasal 4 ayat (2) PMK Nomor 189/PMK.03/2020 menyebutkan bahwa fiskus dapat menerbitkan surat teguran sejak saat jatuh tempo pembayaran utang pajak yaitu 7 (tujuh) hari. Setelah fiskus menerbitkan surat teguran maka terdapat juga jatuh tempo pembayaran utang pajak yang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Jatuh tempo pembayaran utang pajak yaitu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya SK keberatan untuk wajib pajak yang mengajukan permohonan keberatan, tetapi tidak mengajukan permohonan banding.
2. Jatuh tempo pembayaran utang pajak yaitu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya putusan banding untuk wajib pajak yang mengajukan permohonan banding.
3. Jatuh tempo pembayaran utang pajak yaitu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya SKP untuk wajib pajak yang dilakukan pemeriksaan dan telah menyetujui seluruh jumlah pajak yang masih ditanggung dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan.
4. Jatuh tempo pembayaran utang pajak yaitu 2 (dua) bulan sejak tanggal diterbitkannya SKP untuk wajib pajak usaha kecil atau di daerah tertentu yang dilakukan pemeriksaan dan telah menyetujui seluruh jumlah pajak yang masih ditanggung dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan.

2.1.9 Definisi Efektivitas

Definisi efektivitas menurut Beni Pekei (2016) adalah hubungan antara *output* dengan tujuan atau ukuran seberapa jauh tingkat *output*, kebijakan, serta prosedur dari organisasi. Dalam definisi efektivitas tersebut juga berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu organisasi sehingga kegiatan dalam organisasi tersebut dapat dikatakan efektif apabila mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan organisasi DJP mengenai penagihan pajak maka tujuan dari pengukuran efektivitas ini untuk mengetahui derajat keberhasilan tindakan penagihan pajak.

2.1.10 Indikator Keefektivitasan

Keefektivitasan penagihan pajak menurut Tunas (2013) dapat diukur melalui persentase realisasi jumlah penagihan yang dibayar yang kemudian akan dibandingkan dengan jumlah penagihan yang diterbitkan. Dengan demikian, keefektivitasan penagihan pajak melalui penyampaian surat teguran dapat dituangkan kedalam rumus sebagai berikut:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Jumlah penagihan dengan surat teguran yang dilunasi}}{\text{Jumlah penagihan dengan surat teguran yang diterbitkan}} \times 100\%$$

Selanjutnya dalam pengukuran keefektivitasan tersebut juga diperlukan indikator keefektivitasan penagihan pajak melalui penyampaian surat teguran agar dapat mengetahui tingkat keefektivitasannya. Indikator yang akan digunakan dalam mengukur keefektivitasan penyampaian surat teguran adalah sebagai berikut:

Tabel II.1 Indikator Keefektivitasan

Persentase	Kategori
>100%	Sangat Efektif
>90-100%	Efektif
>80-90%	Cukup Efektif
>60-80%	Kurang Efektif
≤60%	Tidak Efektif

Sumber: Depdagri, Kepmendagri No. 690.900.327 Tahun 1996 (Dalam Afifah dan Pratiwi, 2019)

2.1.11 Pandemi COVID-19

Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) menyebutkan bahwa COVID-19 adalah penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome*

Coronavirus 2 (SARSCoV-2). Gejala umum yang terjadi ketika terinfeksi virus ini meliputi gangguan pernapasan akut seperti batuk, sesak napas, dan demam. WHO mengungkapkan bahwa masyarakat dunia yang terinfeksi kasus COVID-19 hingga 9 Maret 2020 adalah 11.884.226 kasus dan kematian 545.481 kasus di seluruh dunia dengan *Case Fatality Rate (CFR)* sebesar 4,6%.

Kasus COVID-19 di Indonesia pertama kali terjadi pada tanggal 2 Maret 2020 dan kasus ini terus meningkat dengan cepat di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah Indonesia juga memiliki upaya dalam menanggulangi kasus ini yaitu melalui pembatasan sosial berskala besar (PSBB), penyelenggaraan karantina kesehatan, pengadaan vaksin, dan lain-lain. Akan tetapi, jumlah kasus dan kematian akibat COVID-19 juga berdampak kepada berbagai aspek kehidupan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Hal tersebut juga selaras dengan pendapat Hadiwardoyo (2020) mengenai dampak COVID-19 terhadap individu ataupun pelaku usaha. Dampak COVID-19 terhadap individu adalah sebagai berikut.

1. Gaji dan/atau tunjangan pegawai dan pemasukan bagi profesi informal yang hilang atau berkurang selama masa pandemi COVID-19.
2. Menambah beban bunga atau denda karena terlambat atau tidak membayar liabilitas seperti halnya utang yang sudah jatuh tempo, cicilan kredit, dan lain-lainnya.
3. Ketaatan bayar menjadi kurang baik di dalam catatan Bank Indonesia sehingga menimbulkan citra yang buruk.
4. Menambah pengeluaran ketika dalam kondisi darurat.
5. Bunga utang bertambah ketika menggunakan dana talangan.

6. Mengalami kerugian immaterial apabila pekerjaan hilang akibat pandemi COVID-19 karena PHK atau usaha pailit.

Sedangkan dampak pandemi COVID-19 terhadap pelaku usaha adalah sebagai berikut.

1. Pengeluaran yang lebih besar daripada pendapatan karena tidak terdapat atau berkurangnya penjualan dan pengeluaran yang tetap terjadi meskipun tidak sepenuhnya.
2. Menimbulkan penalti atau denda karena waktu pengiriman yang kurang tepat.
3. Terdapat barang yang rusak karena tertumpuk di gudang atau jalan dan pembayaran premi akan bertambah jika menggunakan asuransi.
4. Menambah biaya pesangon ketika melakukan pemecatan pegawai.
5. Menambah beban bunga atau denda jika menggunakan dana talangan atau utang, atau tidak dapat membayar sesuai ketentuan jumlah maupun waktu.
6. Muncul dana darurat atau dana sosial yang tidak dapat ditunda oleh pelaku usaha.
7. Mengalami kerugian ketika terpaksa menjual aset perusahaan dengan harga murah untuk memenuhi setiap kebutuhan perusahaan.
8. Mengalami kerugian immaterial apabila pandemi COVID-19 menyebabkan modal perusahaan berkurang secara signifikan atau skala usaha menyusut hingga pailit.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penagihan pajak dengan penyampaian surat teguran sudah banyak diteliti oleh peneliti sebelumnya. Maka dari itu, penulis mencantumkan hasil penelitian

terdahulu sebagai bahan perbandingan serta menghindari pandangan bahwa penelitian ini memiliki kesamaan. Berikut ini adalah hasil dari penelitian terdahulu.

1. Hasil Penelitian Akhmad Rafiqi (2017)

Penelitian Akhmad Rafiqi dengan judul “Analisis Tingkat Pencairan Tunggakan Pajak Melalui Pelaksanaan Penagihan Aktif di KPP Pratama Serpong”. Metode pengumpulan data dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan dan metode penelitian lapangan berupa teknik wawancara dan dokumentasi. Tujuan penelitian ini adalah memberikan gambaran mengenai pelaksanaan penagihan pajak aktif, mengetahui tingkat pencairan piutang pajak dengan membandingkan total tunggakan pajak dan target realisasinya, dan faktor yang memengaruhi pelaksanaan penagihan aktif tidak memenuhi target pada KPP Pratama Serpong. Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah tindakan penagihan dengan Sistem Informasi Perpajakan (SIP) dan Sistem Informasi Manajemen Administrasi Perpajakan (SIMIAP), efektivitas penagihan pajak aktif pada KPP ini masih belum efektif, dan tidak tercapainya target pencairan tunggakan karena tidak terpenuhinya formasi jurusita dan kesulitan dalam menemukan aset yang mudah dijual. Perbedaan tersebut meliputi penelitian penulis yang hanya berfokus pada tindakan penagihan pajak melalui surat teguran, objek penelitian penulis yang berada di KPP Pratama Surakarta, tahun penelitian penulis, dan penulis menghubungkan isu pandemi COVID-19 dengan penagihan pajak melalui surat teguran.

2. Hasil Penelitian Nur Amalia (2021)

Penelitian Nur Amalia dengan judul “Efektivitas Penagihan Pajak dengan Surat Teguran dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Pajak di KPP Pratama Bulukumba”. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan melalui berbagai literatur serta melakukan wawancara dan dokumentasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan, tingkat efektivitas, kendala, dan kontribusi penagihan pajak dengan surat teguran di KPP Pratama Bulukumba. Dalam penelitian ini didapatkan kesimpulan bahwa tindakan penagihan pajak dengan surat teguran dilakukan dengan tindakan bersifat persuasif dan tidak memiliki implikasi lebih lanjut, tingkat efektivitas surat teguran masih dikatakan belum efektif, dan kendala yang dihadapi berupa alamat wajib pajak yang tidak sesuai dan keterbatasan sumber daya pada pelaksana seksi penagihan yang tidak sebanding dengan surat teguran yang harus diterbitkan. Selanjutnya, upaya untuk mengatasi kendala tersebut adalah melakukan pembaharuan profil wajib pajak, tindakan penagihan yang memaksa apabila tidak ada respon, dan menerbitkan surat teguran secara konsisten, dan kontribusi penagihan pajak dengan surat teguran belum dapat memberikan kontribusi yang signifikan. Perbedaan tersebut meliputi objek penelitian penulis yang berada di KPP Pratama Surakarta, tahun penelitian penulis yaitu tahun 2018-2021, dan penulis menghubungkan isu pandemi COVID-19 dengan penagihan pajak melalui surat teguran.