

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Kepatuhan Pajak

Kepatuhan pajak dapat didefinisikan sebagai kesediaan dari Wajib Pajak untuk mematuhi peraturan perpajakan dengan menyatakan pendapatan dengan benar dan membayar sesuai batas waktu (Alm, 1991; Kirchler, 2007). Selain itu, Kirchler dan Maciejovsky (2001) mendefinisikan kepatuhan pajak sebagai kemampuan sumber daya dari individu pajak dalam membayar pajak minimum. Kepatuhan pajak dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok yaitu kepatuhan diperoleh secara suka rela atau melalui kegiatan penegakan hukum (Kirchler *et al.*, 2008).

Permasalahan dan pendefinisian kepatuhan pajak telah lama menjadi bahan diskusi (Andreoni *et al.*, 1998). Ada beberapa definisi kepatuhan pajak, pertama, kepatuhan formal atau administrasi. Kepatuhan administrasi menekankan pada kepatuhan atas tata cara administrasi perpajakan seperti melakukan pembayaran dan pelaporan tepat waktu serta melaporkan penghasilan

dengan format yang telah ditentukan⁷. Otoritas pajak di Indonesia mengadopsi konsep kepatuhan formal ini untuk menyederhanakan prosedur pengembalian pendahuluan atas pajak yang seharusnya tidak terutang, sebagaimana dimaksud pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 74/PMK.03/2012 tentang Tata Cara Penetapan dan Pencabutan Penetapan Wajib Pajak dengan Kriteria Tertentu dalam Rangka Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pajak. Dalam aturan ini, Wajib Pajak yang dianggap memiliki kepatuhan formal, mendapatkan fasilitas kemudahan melakukan pengembalian pendahuluan (restitusi).

Definisi kedua kepatuhan adalah kepatuhan material. Kepatuhan ini merujuk pada ketentuan teknis perhitungan yang diatur dalam aturan perundang-undangan yang berlaku di suatu negara⁸. Jenis kepatuhan ini melibatkan nilai ekonomis dari suatu tindakan perhitungan yang dilakukan Wajib Pajak. Kepatuhan ini dipengaruhi beberapa hal, seperti tendensi Wajib Pajak tidak menghitung pajak sebagaimana mestinya atau karena Wajib Pajak melakukan kesalahan dalam penghitungan yang disebabkan salah hitung atau ketidaktahuan akan peraturan yang sedang berlaku. Kepatuhan dalam penelitian ini menggunakan definisi kepatuhan formal yaitu Kepatuhan pelaporan SPT Tahunan PPh.

2.1.2 Model Kepatuhan Pajak

Penelitian ini menggunakan teori *economic of crime theory* yang dikenalkan oleh Becker (1968). Allingham dan Sandmo (1972) menggunakan konsep ini pertama kali untuk masalah perpajakan. Konsep ini dikenal dengan *Allingham*

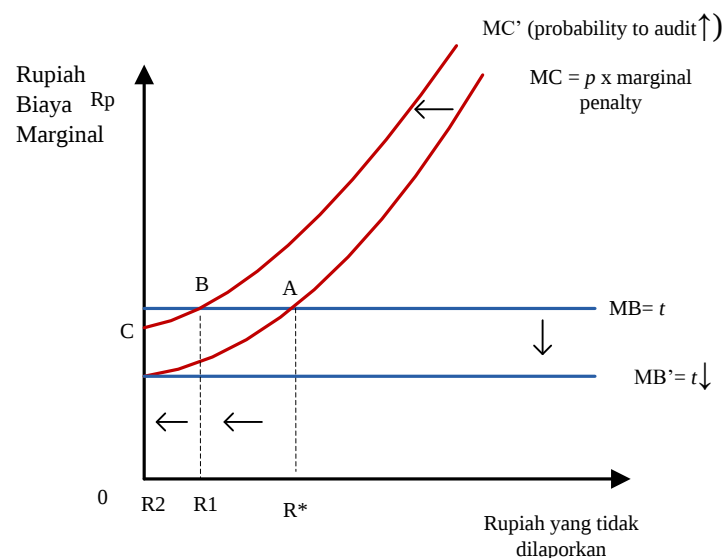
⁷ Compliance Measurement – Practice Note, OECD (2001)

⁸ *ibid*

Sandmo Model atau *Traditional Enforce Paradigma* yaitu kepatuhan pajak dipengaruhi faktor-faktor yang memberikan efek jera seperti aktivitas audit yang dilakukan otoritas pajak, pemberian sanksi, dan pemanfaatan informasi dari pihak ke tiga (Dinku & Alamirew, 2018; Hallsworth, 2018). Rosen and Gayer (2010) menggambarkan konsep ini dengan Kurva Analisis Positif Penggelapan Pajak.

Kurva tersebut digambarkan pada gambar II.1 sebagai berikut:

Gambar II.1: Kurva Analisis Positif Penggelapan Pajak



Sumber: Rosen dan Gayer (2010)

Gambar II. 1 menggambarkan bahwa keputusan Wajib Pajak untuk tidak patuh didasarkan pada perhitungan untung rugi. Saat Wajib Pajak menilai keuntungan marginal (MB) lebih besar dari pada biaya marginal (MC) untuk tidak patuh, maka Wajib Pajak akan cenderung tidak melaporkan penghasilannya sebagaimana mestinya. Saat penghasilan sebagai basis pajak tidak dilaporkan sebagaimana mestinya, maka pajak yang dibayar oleh Wajib Pajak akan menjadi

kecil. Upaya meningkatkan kemauan Wajib Pajak menyampaikan penghasilannya, dalam teori ini adalah dengan menggeser kurva MB ke bawah dan kurva MC ke kiri. Kurva MB akan bergeser saat terdapat perubahan tarif pajak dan kurva MC akan bergeser saat ada peningkatan sanksi dan/atau peningkatan peluang untuk diaudit.

Dalam model yang diperkenalkan Allingham dan Sandmo (1972) memberikan gambaran bahwa peningkatan pengawasan dan penegakan hukum mengurangi kemungkinan penghindaran pajak, karena pembayar pajak beranggapan bahwa penghindaran pajak lebih mungkin terdeteksi saat interaksi serta aktivitas pengawasan dan penegakan hukum tinggi. Slemrod, Blumenthal, dan Christian (2001) merupakan peneliti yang mengawali penelitian terkait aktivitas pengawasan/penegakan hukum berupa surat ancaman audit. Hallsworth (2014) dan Slemrod (2016) kembali melakukan penelitian yang sama dan menghasilkan kesimpulan yang sama, bahwa mereka menemukan pengabaian ancaman yang diperoleh dari surat yang mereka terima, walaupun mereka bereaksi atas penegakan hukum yang dialami orang lain. Hal ini menjadi menarik, karena otoritas pajak di Indonesia memiliki prosedur pengiriman surat yang bernada ancaman pada Surat Teguran, bernada himbauan, serta kunjungan sebagai upaya berinteraksi dengan Wajib Pajak. Secara umum, surat yang berasal dari otoritas pajak⁹ biasanya mendapatkan reaksi negatif bagi penerimanya karena kalimat formal yang

⁹ Reaksi yang sama jika menerima surat dari institusi pemerintah lainnya.

digunakan lebih sering memberikan gambaran dampak negatif atas kelalaian kita dalam melaksanakan suatu aturan (Wenzel, 2006).

2.1.3 Komunikasi

2.1.3.1 Definisi Komunikasi

Menurut Effendy (2009, 10) komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu. Kaitannya dengan komunikasi antara otoritas pajak dan Wajib Pajak adalah otoritas pajak dengan komunikasi tertulis melalui surat dan komunikasi tatap muka berupa kunjungan menginginkan efek tertentu berupa peningkatan kepatuhan. Dalam melakukan komunikasi atau berinteraksi dengan Wajib Pajak, otoritas pajak harus memperhatikan lima hal yaitu: komunikator, pesan (apakah bersifat informatif atau mempengaruhi), media, komunikan (dalam hal ini Wajib Pajak), dan efek (Laswell, 1948, dikutip dalam Effendy, 2009).

2.1.3.2 Komunikasi untuk Mendapatkan Kepatuhan

Salah satu tujuan utama dari melakukan komunikasi adalah agar orang lain atau pihak lain mematuhi apa yang kita inginkan (Morissan, 2014). Pesan apa yang yang perlu disampaikan agar orang lain mematuhi apa yang komunikator inginkan menjadi pertanyaan berikutnya. Salah satu strategi untuk mendapatkan kepatuhan orang lain, dengan pendekatan teori pertukaran, pesan yang disampaikan harus mengandung pemberian penghargaan, hukuman, keahlian, komitmen interpersonal, dan komitmen personal (Marwell & Schmitt, 1967, dikutip dalam Morissan, 2014).

2.1.4 Pengawasan Pajak

Menurut Surat Edaran nomor SE – 49/PJ/2016 Pengawasan Wajib Pajak adalah serangkaian kegiatan penelitian data hingga tindak lanjut pengawasan dalam rangka penggalian potensi perpajakan, pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak, dan peningkatan penerimaan perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Selain itu, Soemarso (2007) berpendapat pengawasan itu adalah, “Serangkaian kegiatan mencari, mengumpulkan, mengolah data dan/atau informasi lain untuk diuji kepatuhan terhadap kepatuhan kewajiban perpajakan dan untuk tujuan lain dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan hukum dan peraturan perpajakan”. Aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pajak di Indonesia adalah dengan komunikasi melalui pengiriman surat tertulis meliputi Surat Teguran, Surat Tagihan Pajak, dan Surat Permintaan Penjelasan data atau Keterangan dan kunjungan langsung ke tempat usaha Wajib Pajak.

2.1.5 Pemeriksaan Pajak

Pemeriksaan pajak merupakan audit dalam bidang perpajakan yang dilakukan oleh otoritas pajak.

Pengertian Pemeriksaan menurut Pasal 1 angka 24 UU KUP adalah:

“Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.”

The Organisation for Economic Co-operation and Development (2006) mendefinisikan pemeriksaan pajak sebagai berikut:

“A tax audit is an examination of whether a taxpayer has correctly assessed and reported their tax liability and fulfilled other obligations. Tax audits are often more detailed and extensive than other types of examination, such as general desk checks, compliance visits/ reviews or document matching programmes.”

Berdasarkan kedua definisi di atas, pemeriksaan pajak merupakan pemeriksaan yang dilakukan terhadap Wajib Pajak, dengan bukti yang sah secara peraturan perpajakan, untuk memastikan bahwa Wajib Pajak telah menghitung, menyetorkan dan melaporkan kewajiban pajaknya dengan benar, serta memenuhi kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan.

2.1.6 Hasil Penelitian Sebelumnya

Beberapa penelitian sebelumnya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan pajak adalah sebagai berikut:

a) Surat Himbauan

Surat Himbauan atau *soft letter* merupakan alat komunikasi yang dilakukan dalam bentuk surat dengan nada ajakan atau himbauan. Boning *et al.* (2018) dalam penelitian eksperimental membuktikan bahwa pengiriman *soft letter* memiliki dampak signifikan positif terhadap kepatuhan pajak. Walaupun dampaknya tidak sebesar jika dikunjungi, *soft letter* yang diterima pembayar pajak memberikan dampak yang signifikan positif. Penelitian Boning *et al.* (2018) menguatkan penelitian eksperimental yang dilakukan Wenzel (2006) di Australia. Dalam penelitiannya Wenzel (2006) mengubah format standar surat himbauan pelaporan (*reminder letters*) dengan menghilangkan kalimat normatif terkait sanksi atas ketidakpatuhan secara statistik menunjukkan hubungan yang signifikan terhadap

kepatuhan pelaporan. Pengubahan kalimat berbau ancaman memberikan peningkatan persepsi atas keadilan, sehingga lebih mendorong kepatuhan sukarela sebagaimana yang disimpulkan Tyler (2001).

Di Indonesia sendiri, penelitian tentang surat himbauan telah banyak dilakukan, seperti penelitian Wardana (2019) yang meneliti terkait modifikasi dari Surat Permintaan Penjelasan atas Data Keterangan yang memungkinkan meningkatkan kepatuhan pajak di Indonesia. Hal ini cukup beralasan, karena pengiriman Surat Himbauan memiliki dampak yang berbeda-beda, seperti penelitian Parmono (2016) di KPP Pratama Manado yang menyimpulkan bahwa efektivitas Surat Himbauan yang dikeluarkan KPP Pratama Manado berbeda tiap tahun pada rentang penelitian 2013 hingga 2015 dalam meningkatkan kepatuhan pajak secara material. Berbeda dengan KPP Pratama Manado, penelitian dengan objek KPP Pratama Malang Utara oleh Adiatma (2016) menyimpulkan bahwa Surat Himbauan memiliki hubungan yang signifikan dengan arah positif terhadap kepatuhan pajak.

b) Surat Teguran

Penelitian terkait dampak surat teguran pernah dilakukan oleh Drago *et al.* (2015) dengan melakukan penelitian eksperimental terhadap 500.000 individu yang diduga berpotensi tidak membayar pajak televisi. Terdapat dua kelompok subjek penelitian, yaitu kelompok yang dikirim surat dan kelompok yang tidak dikirim surat. Penelitian ini menemukan bahwa terdapat *spillover effect*, yang mana, Surat Teguran tidak hanya meningkatkan kepatuhan bagi si penerima, tetapi juga meningkatkan kepatuhan bagi orang-orang yang terkoneksi atau yang berada dalam

satu lingkaran pertemanan. *Spillover effect* ini disebut sebagai *social learning* oleh Manski (1993).

Temuan Drago *et al.* (2015) ini tidak sejalan dengan temuan Slemrod *et al.* (2001), Hallsworth (2014) dan Slemrod (2016) yang dengan metode eksperimental, membuktikan bahwa surat yang bernada penegakan hukum mendapatkan pengabaian dari yang menerimanya sejalan dengan temuan Brehm and Brehm (2013) yang menyimpulkan bahwa surat yang menggunakan kalimat formal terkait penegakan hukum memotivasi si pembacanya untuk menahan kepatuhan mereka. *Spillover effect* yang signifikan mengubah perilaku pembayar pajak adalah pengalaman diaudit pembayar pajak lainnya yang masih dalam satu jaringan pertemanan, usaha, atau jenis jaringan lainnya. Selain itu, penelitian Mariana and Mulyati (2019) membuktikan bahwa penerbitan Surat Teguran tidak berdampak pada penerimaan pajak pada KPP Purwakarta pada periode 2013 s.d. 2017. Walaupun demikian, penelitian Drago *et al.* (2015) dan Slemrod (2016) menguatkan penelitian yang dilakukan tiga puluh tahun sebelumnya oleh Witte and Woodbury (1985) untuk pembayar pajak berskala besar surat bernada ancaman memiliki dampak signifikan positif, sedangkan untuk pembayar pajak menengah kecil tidak terdapat hubungan yang signifikan.

c) Kunjungan (*Visit*)

Tidak banyak penelitian yang menggunakan variabel kunjungan. Boning *et al.* (2018), merupakan salah satu yang meneliti variabel tersebut. Dalam penelitiannya, (Boning *et al.*, 2018) membandingkan dampak antara pengiriman surat (bernada ancaman dan bernada ajakan/*soft letter*) dengan kunjungan terhadap

kepatuhan pajak dengan metode eksperimental. Hasilnya adalah, kunjungan terhadap Wajib Pajak Badan memberikan dampak signifikan positif dengan peningkatan pajak yang dilaporkan sebesar dua persen. Namun, efek ini tidak berlaku untuk Wajib Pajak lain yang tidak dikunjungi. Hasil yang menarik adalah, terjadi penurunan jumlah pelaporan pajak atas perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan istimewa dengan perusahaan yang dikunjungi. Hal ini mencerminkan terjadinya realokasi sumber daya antar perusahaan sebagai dampak pertukaran informasi atas hasil kunjungan.

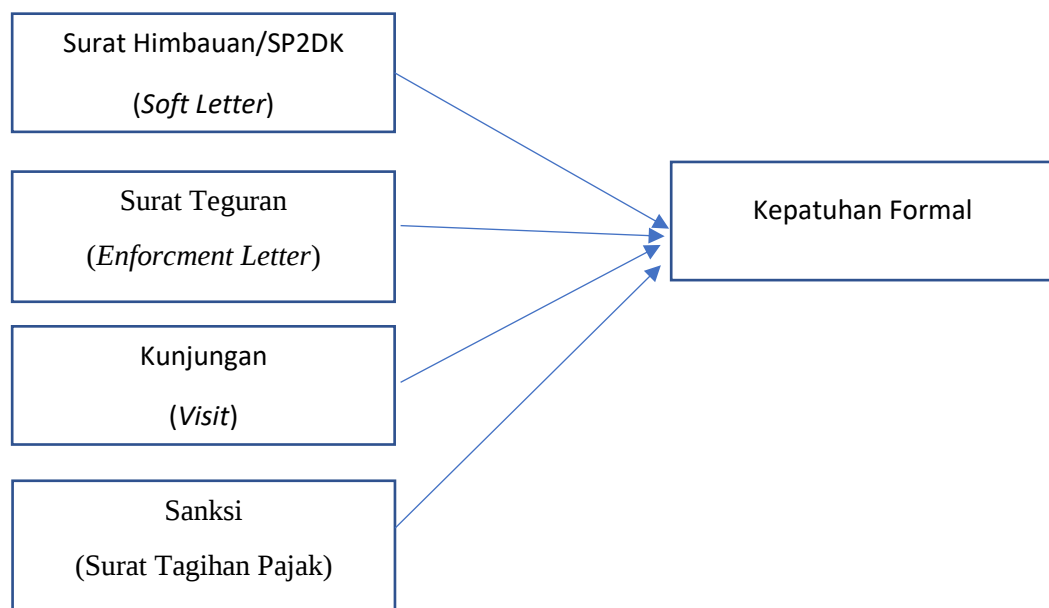
d) Sanksi atau Surat Tagihan Pajak

Sanksi secara signifikan memiliki pengaruh terhadap kepatuhan Wajib Pajak walaupun interaksi antar variabel tidak signifikan (Carnes & Englebrecht, 1995). Selaras dengan penelitian tersebut, Bergman (2003) yang melakukan penelitian terhadap kepatuhan pajak sukarela di Argentina dan Chile menyimpulkan sanksi yang diberikan dalam bentuk penalti bukan instrumen yang tepat guna meningkatkan kepatuhan sukarela, karena sangat bergantung pada persepsi atas kemungkinan untuk diketahui oleh petugas pajak. Disisi lain, dalam penelitian yang dilakukan Mohdali *et al.* (2014) di Malaysia dan Verboon dan Dijke (2011) di Belanda, tidak ditemukan hubungan yang signifikan antara sanksi dengan kepatuhan. Penelitian terkait sanksi dan kepatuhan memiliki hasil yang tidak seragam. Pada penelitian yang dilakukan oleh Tenbrunsel dan Messick (1999) dan Hallsworth *et al.* (2017) disimpulkan bahwa secara signifikan sanksi mempengaruhi peningkatan kepatuhan.

2.2 Kerangka Penelitian

Kerangka Penelitian dalam Penelitian ini digambarkan pada Gambar II.2 dibawah ini:

Gambar II.2: Kerangka Penelitian



Sumber: Diolah Oleh Penulis

Kerangka Penelitian ini mengadopsi penelitian Wenzel (2006) dan Boning *et al.* (2018) yang meneliti hubungan interaksi antara pembayar pajak dan otoritas pajak dengan menggunakan surat dan kunjungan. Peneliti membagi dua jenis surat yaitu surat dengan nada penegakan hukum (*enforcement letter*) dan surat dengan nada lebih lunak.

2.3 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian sebelumnya dan landasan teori yang digunakan penulis, variabel yang akan diteliti adalah tiga variabel yang mencerminkan aktivitas pengawasan yang berhubungan langsung dengan

peningkatan kepatuhan formal, yaitu pengiriman Surat Himbauan dan Surat Teguran, serta kunjungan (*visit*). Oleh karena itu, diusulkan hipotesis sebagai berikut:

H1: Surat Himbauan/SP2DK memiliki pengaruh positif terhadap kepatuhan formal Wajib Pajak.

H2: Surat Teguran memiliki pengaruh positif terhadap kepatuhan formal Wajib Pajak.

H3: Sanksi (Surat Tagihan Pajak) memiliki pengaruh positif terhadap kepatuhan formal Wajib Pajak.

H4: Kunjungan (*visit*) memiliki pengaruh positif terhadap kepatuhan formal Wajib Pajak.