

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pajak

2.1.1 Definisi Pajak

Pengertian pajak menurut UU Nomor 16 Tahun 2009 merupakan 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. Menurut S.I Djajadiningrat (Siahaan, 2010), Pajak timbul dari atas adanya peraturan yang ditetapkan pemerintah, sehingga ada kewajiban memberikan kekakayaan ke kas negara pada porsi tertentu.

Berdasarkan definisi diatas, dapat disimpulkan karakteristik pajak sebagai berikut:

1. pajak sebagai bentuk kontribusi rakyat kepada negara.
2. adanya perpindahan uang dari rakyat ke kas negara.
3. bersifat memaksa;
4. tidak ada kontraprestasi secara langsung kepada pembayarnya; dan
5. digunakan sebagai alat belanja negara.

2.1.2 Self -Assessment dalam Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak *self-assesment*, memberikan wewenang kepada WP untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. WP menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar (Halim, 2020). Sistem pemungutan pajak *self assesment* juga diatur dalam Undang-Undang KUP pasal 12 ayat (1) yang menyatakan bahwa Setiap WP wajib membayar pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak.

Pelaksanaan *self-assessment* dengan WP berpartisipasi aktif untuk melakukan proses perhitungan, penyetoran, dan pelaporan pajak tanpa adanya ikut campur dari fiskus. Fiskus hanya berperan sebagai subjek yang mengingatkan dan mengawasi WP untuk memenuhi kewajiban perpajakannya.

Menurut Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, pemeriksaan terhadap hasil pelaporan self assesment WP dimungkinkan apabila terdapat kegagalan data yang diketahui oleh fiskus. Artinya, fiskus memiliki kewenangan untuk memeriksa berdasarkan data yang merujuk pada ketidakbenaran *self-assesment* WP. Pemeriksaan ini menunjukkan bahwa fiskus berperan sebagai pengawasan sistem pemungutan pajak self assesment.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan

Prinsipnya, kebijakan disusun untuk mencapai suatu tujuan yang baik dan menyeluruh. Namun pada praktiknya, tidak jarang implementasi kebijakan terjadi sangat rumit karena terikat dengan kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Implementasi kebijakan merupakan satu diantara jenjang dalam siklus kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975, dikutip dalam Arif Nugrahanto & Nurlatifah Asikin, 2022) berpendapat bahwa implementasi kebijakan juga diartikan sebagai langkah-langkah yang dilakukan individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Implementasi sebagai suatu sarana pelaksanaan suatu kebijakan yang menimbulkan dampak tertentu (Hasman, 2015 dikutip dalam Endik Hidayat, 2021). Tanpa adanya implementasi, perumusan kebijakan tidak memiliki dampak apapun. Oleh karena itu, implementasi kebijakan memegang peran penting dalam siklus kebijakan.

Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980, dikutip dalam Arif Nugrahanto & Nurlatifah Asikin, 2022) menyatakan terdapat 4 (empat) faktor yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi suatu kebijakan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Implementasi kebijakan dikatakan berhasil apabila pelaku kebijakan memahami tujuan dan persiapan yang diperlukan untuk menjalankannya. Untuk mencapai hal ini, informasi terkait kebijakan harus disampaikan kepada orang yang relevan. Selain itu, informasi kebijakan harus jelas, akurat, dan konsisten. Komunikasi sangat diperlukan untuk menyelaraskan pemahaman antara pembuat keputusan dan para pelaksana. Pertama, kejelasan informasi yang disampaikan harus dapat memberikan pemahaman kepada para pelaksana. Kedua, Informasi yang tidak akurat (miskomunikasi) tidak jarang menyebabkan adanya kesalahan pemahaman.

Ketiga, konsistensi informasi yang disampaikan sangatlah diperlukan untuk meminimalisir kebingungan di tingkat pelaksana.

b. Sumber Daya

Terdapat beberapa elemen sumber daya yaitu petugas dengan kapasitas dan kompetensi yang sesuai, informasi yang memadai berkaitan dengan langkah pelaksanaan kebijakan dan kepatuhan dari para pelaksana kebijakan, kewenangan mengawasi pelaksanaan kebijakan, dan fasilitas sebagai penunjang pelaksanaan kebijakan.

c. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi merupakan kemauan atau dedikasi para pelaksana untuk melaksanakan perintah kebijakan. Efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan sangat bergantung pada kemauan atau dedikasi para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, persepsi mereka mengenai kebijakan dan dampaknya terhadap kepentingan organisasi dan individu masing-masing dapat mempengaruhi sikap mereka.

d. Struktur Birokrasi

Kelemahan struktur birokrasi dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Kebijakan yang rumit memerlukan adanya kerja sama tim yang baik. Organisasi yang tidak kondusif (terpecah-pecah) dapat menghambat komunikasi yang diperlukan untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan. Disisi lain, *Standard Operating Procedure (SOP)* dapat mengefisiensi waktu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Namun, penerapan SOP yang tidak tepat justru akan menjadi kendala.

2.3 Pengawasan Pajak

2.3.1 Daftar Prioritas Pengawasan

Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-05/PJ/2022 menjelaskan bahwa, Daftar Prioritas Pengawasan (DPP) merupakan daftar WP yang akan dilakukan penelitian kepatuhan material oleh KPP pada tahun berjalan. Penelitian kepatuhan material merupakan kegiatan penelitian atas kepatuhan WP dalam memenuhi kewajiban/ketentuan material perpajakan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Penyusunan DPP untuk tahun berjalan diselesaikan paling lama pada tanggal 7 Februari tahun berjalan oleh Komite Kepatuhan KPP. Komite Kepatuhan KPP merupakan komite yang berfungsi merencanakan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan peningkatan kepatuhan WP pada tingkat KPP, yang terdiri dari Kepala KPP sebagai ketua komite dan beranggotakan minimal Kepala Seksi Pemeriksaan, Penilaian, dan Penagihan, Kepala Seksi Pengawasan I sampai dengan VI, Kepala Seksi Penjaminan Kualitas Data, Kepala Subbagian Umum dan Kepatuhan Internal, dan Supervisor Fungsional Pemeriksa, sesuai dengan penugasan Kepala KPP.

Tujuan penetapan DPP yaitu sebagai rencana kegiatan pengawasan pajak KPP melalui prosedur perencanaan sistematis yang diharmonisasikan dengan kebijakan dan strategi pengawasan kantor pusat dan Kantor Wilayah DJP, mengacu pada kualitas pengawasan dengan optimalisasi sumber daya, serta fokus mengawasi WP yang ditentukan untuk mendorong proses pengawasan yang lebih efektif dan efisien serta mempermudah proses monitoring dan evaluasi.

DPP berperan sebagai langkah awal dalam rangkaian pengawasan yang dilakukan oleh KPP. Dengan adanya daftar ini, memungkinkan KPP melakukan pengawasan yang lebih terarah dari sebelumnya. KPP mengawasi WP DPP dalam jangka waktu triwulan. Hasil pengawasan atas WP yang termuat dalam DPP akan terus dievaluasi pada triwulan berikutnya.

Populasi WP yang masuk ke dalam DPP harus seiring dengan kebijakan dan strategi pengawasan nasional, strategi pengawasan Kanwil DJP dan rencana kegiatan pengawasan KPP. Selain itu, populasi DPP termasuk WP yang mempunyai risiko tinggi (kuadran X3Y3, X3Y2, dan X2Y3) pada CRM Fungsi Pemeriksaan dan Fungsi Pengawasan.

2.3.2 Surat Permintaan Penjelasan Data dan Keterangan

Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-05/PJ/2022 tentang Pengawasan Kepatuhan WP, menyebutkan bahwa SP2DK adalah surat yang diterbitkan oleh Kepala KPP kepada WP dalam rangka pelaksanaan penjelasan atas data dan/atau keterangan. Data dan/atau Keterangan adalah data dan/atau informasi yang diperoleh atau dimiliki Direktur Jenderal Pajak dari sistem informasi Direktorat Jenderal Pajak, Surat Pemberitahuan, alat keterangan, hasil kunjungan, hasil Kegiatan Pengumpulan Data Lapangan (KPDL), Data dan/atau Keterangan dari pihak Instansi, Lembaga, Asosiasi atau Pihak Lain (ILAP), hasil pengembangan dan analisis atas Informasi, Data, Laporan, dan Pengaduan (IDLP), internet, dan data dan/atau informasi lainnya yang memiliki substansi material perpajakan dan dapat ditindaklanjuti dengan Penelitian Kepatuhan Material.

SP2DK merupakan langkah persuasif yang cukup kuat dalam melakukan pengawasan pajak berkaitan dengan masih adanya perbedaan perhitungan (*tax gap*) kewajiban perpajakan antara DJP dan WP (Arief Budi Wardana, 2018). Dengan kata lain, SP2DK merupakan media komunikasi DJP dengan WP dalam upaya pengawasan pemenuhan kewajiban perpajakan. SP2DK bertujuan untuk meminta penjelasan kepada WP terkait adanya data yang ditemukan oleh DJP. Kemudian atas penjelasan tersebut, dilakukan penelitian dengan membandingkan data yang dimiliki oleh DJP dan penjelasan dari WP. Dalam penerbitan SP2DK dikenal dua potensi pajak yang terdiri dari potensi awal dan akhir. Potensi awal merupakan potensi pajak yang ditemukan di awal terhadap WP yang diduga kewajiban pajaknya belum terpenuhi sesuai peraturan perpajakan. Potensi akhir merupakan potensi pajak setelah dilakukan analisis terhadap tanggapan WP mengenai temuan data pada potensi awal.

2.3.3 Laporan Hasil Permintaan Penjelasan Data dan Keterangan

Berdasarkan Surat Edaran Direktur Pajak Nomor SE-05/PJ/2022 Laporan Hasil Permintaan Penjelasan atas Data dan/atau Keterangan, selanjutnya disingkat LHP2DK merupakan laporan yang secara ringkas dan jelas yang berisi tentang pelaksanaan dan hasil permintaan penjelasan atas Data dan/atau Keterangan. Singkatnya, LHP2DK merupakan laporan penyelesaian akhir dari SP2DK. Penyusunan LHP2DK merupakan rangkaian akhir dari pengawasan melalui SP2DK. Setelah WP melakukan tanggapan atas permintaan penjelasan Data dan Keterangan (P2DK) baik disampaikan secara langsung maupun tertulis. Kemudian AR akan menuangkan tanggapan WP dalam Berita Acara P2DK. Pada berita acara

tersebut memuat hasil pembahasan kedua belah pihak. LHP2DK masih berada dalam koridor self assesment oleh WP. Selanjutnya WP akan melakukan penyetoran dan/atau pembetulan SPT.

Untuk mengadministrasikan hasil pembahasan, AR akan melakukan penginputan tindaklanjut atas SP2DK ke dalam Approweb. Dalam melakukan input tindaklanjut, harus didasarkan pada penelitian AR atas tanggapan dari WP. Penelitian tersebut akan menjadi dasar untuk merumuskan dan merekomendasikan tindak lanjut yang akan dituangkan dalam LHP2DK. Apabila atas penelitian tersebut belum dapat dirumuskan rekomendasi tindak lanjut, maka kepala KPP berwenang melakukan P2DK dalam jangka waktu 14 hari setelah berakhirnya jangka waktu permintaan pertama. Dalam hal KPP telah dapat merumuskan tindak lanjut atas P2DK, maka dilakukan input atas tindak lanjut dan mengunggah berita acara serta resume hasil pembahasan. Tahap terakhir adalah melakukan input realisasi jika memang terdapat realisasi yang berhasil diperoleh dari kegiatan P4DK. Penyelesaian LHP2DK diselesaikan paling lama 60 (enam puluh) hari kalender sejak tanggal penyampaian SP2DK. Berdasarkan pertimbangan Kepala KPP, penyelesaian penyusunan LHP2DK dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender. Keluaran dari LHP2DK dengan memberikan rekomendasi seperti dalam pengawasan, usul pemeriksaan, usul bukti permulaan, dan selesai.

2.3.4 Pelaksanaan Pengawasan di KPP

Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-05/PJ/2022, pelaksanaan pengawasan di KPP dimulai dengan melakukan perencanaan pengawasan. Hal pertama yang harus dilakukan oleh KPP yaitu melakukan

Assignment WP Strategis dan Kewilayahan ke masing-masing AR berdasarkan wilayah kerjanya. *Assignment* merupakan kegiatan pengalokasian WP kepada pegawai KPP yang memiliki tugas dan fungsi pengawasan (AR). *Assignment* digunakan sebagai dasar penyusunan prioritas pengawasan atau yang dapat disebut sebagai DPP. Dalam rangka penyusunan DPP, Komite Kepatuhan KPP menentukan WP yang termasuk dalam DPP atas WP Strategis dan WP Lainnya menggunakan CRM, khususnya WP berdasarkan Peta Risiko Kepatuhan CRM Fungsi Pemeriksaan dan Fungsi Pengawasan yang memiliki risiko ketidakpatuhan tinggi (kuadran X3Y3, X3Y2, dan X2Y3) dan LHA hasil Penelitian Kepatuhan Material di Kantor Pusat DJP dan Kanwil DJP. Selain itu, Komite Kepatuhan KPP juga perlu memperhatikan parameter kewilayahan seperti WP baru hasil ekstensifikasi, data statistik kewilayahan, hasil kegiatan pengumpulan data lapangan dan hasil pengolahan data.

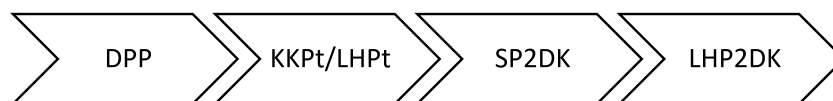
Setelah KPP menetapkan prioritas pengawasan, AR melakukan penelitian Kepatuhan Material (PnKM) yang dituangkan dalam Kertas Kerja Penelitian (KKPt) atau Laporan Hasil Penelitian (LHPt). PnKM terdiri dari kegiatan validasi dan analisis atas data dan/atau keterangan untuk kemudian menentukan simpulan dan tindak lanjut. PnKM merupakan masa persiapan yang dilakukan AR sebelum menerbitkan SP2DK. Masa persiapan ini akan menentukan apakah data WP yang dimiliki oleh KPP perlu dilakukan P2DK yang dituangkan dalam KKPt/LHPt.

Setelah melakukan masa persiapan, maka pelaksanaan pengawasan dengan P2DK dapat dimulai. Penerbitan dan penyampaian SP2DK dilakukan melalui Sistem Informasi Pengawasan yang disebut Approweb dan ditanda tangani oleh

Kepala KPP. SP2DK memuat hal-hal yang perlu diklarifikasi oleh WP terkait data yang dimiliki oleh KPP. WP diberikan kesempatan untuk menyampaikan tanggapan atas SP2DK yang disampaikan paling lama 14 (empat belas) hari kalender sejak tanggal SP2DK disampaikan. Setiap penyampaian tanggapan oleh WP harus dituangkan dalam Berita Acara. Dalam hal WP tidak bersedia menerima SP2DK yang disampaikan, maka WP dianggap tidak memberikan tanggapan. AR dapat melakukan kunjungan (*visit*) apabila WP menerima SP2DK namun tidak memberikan tanggapan. Keluaran dari kunjungan ini berupa Laporan Hasil Kunjungan (LHK).

Dalam hal WP menyampaikan tanggapan atas SP2DK, kemudian AR melakukan penelitian atas penjelasan WP. Penelitian dilakukan dengan membandingkan dan meneliti penjelasan yang disampaikan WP beserta bukti atau dokumen pendukung serta pemenuhan kewajiban yang telah dilakukan WP. Apabila dari hasil penelitian belum dapat menghasilkan kesimpulan, maka Kepala KPP berwenang mengundang WP untuk menghadiri pembahasan bersama AR. Setiap hasil pembahasan dituangkan dalam Berita Acara. Hasil pembahasan digunakan sebagai dasar penyusunan LHP2DK.

Gambar II-1 Alur Pengawasan



Sumber: diolah penulis dari SE-05/PJ/2022

2.4 Konsep Efektivitas

Efektivitas dapat diartikan sebagai bagaimana tingkat keberhasilan suatu kegiatan atau program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas memiliki hubungan antara apa yang direncanakan dengan apa yang dihasilkan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Mardiasmo (2011, dikutip dalam Muzaki, 2020), bahwa Efektivitas memiliki keterkaitan dengan hasil yang dicapai atau target dari kebijakan. Mardiasmo (2011, dikutip dalam Fergie, 2016) juga mengemukakan bahwa Efektivitas merupakan ukuran berhasil atau tidaknya upaya organisasi mencapai tujuannya. Efektivitas juga dapat digunakan sebagai mekanisme evaluasi kinerja dari suatu organisasi. Evaluasi ini dapat digunakan sebagai pertimbangan dan perbaikan kebijakan yang berdampak pada keberhasilan tujuan organisasi.

Untuk mengetahui tingkat Efektivitas, diperlukan suatu alat ukur. Formula untuk mengukur Efektivitas yang berhubungan dengan perpajakan adalah perbandingan antara realisasi pajak dengan target pajak (Halim, dikutip dalam Fergie, 2016). Dapat disimpulkan bahwa formula untuk mengukur Efektivitas yaitu menggunakan realisasi yang dihasilkan (*output*) sebagai penyebut dan rencana yang telah ditetapkan (sasaran). Oleh karena itu, penulis menggunakan formula sebagai berikut :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak DPP}}{\text{Nilai Estimasi DPP}} \times 100\%$$

Menurut Mahmudi (2010, dikutip dalam Muzaki, 2020) menyatakan bahwa Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Besarnya output dihasilkan berbanding

lurus dengan tingkat Efektivitas suatu organisasi. Maka, kategori tingkat Efektivitas Estimasi DPP terhadap realisasi penerimaan PKM dari DPP bisa diukur sebagai berikut:

Tabel II-1 Kategori Tingkat Efektivitas

PRESENTASE	KRITERIA
>100%	Sangat Efektif
90%-100%	Efektif
80%-90%	Cukup Efektif
60%-80%	Kurang Efektif
<60%	Tidak Efektif

Sumber: Velayati (2013, dikutip dalam Muzaki, 2020)

2.5 Teori Pengawasan

Pengawasan dapat membantu organisasi dalam melakukan penilaian untuk mengukur Efektivitas perencanaan yang telah ditentukan. Satu diantara fungsi manajemen yaitu pengawasan bertujuan untuk memitigasi adanya penyimpangan atau penyelewengan dari rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Ruang lingkup pengawasan mencakup penelitian dan pemeriksaan untuk membandingkan kesesuaian pelaksanaan, perintah, dan prinsip yang dijadikan acuan. Selain itu, pengawasan dapat bertujuan untuk menemukan kesalahan agar dapat menjadi evaluasi pada kegiatan selanjutnya. Menurut Handoko (2003, dikutip dalam Hakim, 2013), pengawasan merupakan proses untuk menjamin tujuan organisasi dan manajemen tercapai, berkaitan dengan cara membuat langkah-langkah sesuai yang direncanakan.

Pengawasan dapat menjadi efektif apabila memenuhi kriteria tertentu. Pemenuhan kriteria berbanding lurus dengan tingkat Efektivitas. Handoko (2011, dikutip dalam Hakim, 2013) menjelaskan beberapa karakteristik untuk mengukur pengawasan yang efektif yaitu:

1. Akurat

Informasi dan data harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan kekeliruan dalam pengambilan tindakan.

2. Tepat Waktu

Informasi dihimpun, didistribusikan, dan dievaluasi secepatnya.

3. Realistis secara organisasi

Sistem pengawasan harus selaras dengan realita organisasi.

4. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi

Setiap tahapan dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan operasi. Informasi pengawasan harus sampai pada seluruh anggota yang membutuhkan.

2.6 Penelitian Terdahulu

Berdasarkan uraian teori di atas, penulis juga telah melakukan studi pustaka untuk menunjang penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini. Beberapa penelitian terdahulu yang memiliki relevansi akan menjadi pertimbangan penulis. Penelitian yang dilakukan oleh Fergie Veronica Parmono (2016) yang berfokus pada Efektivitas penerbitan Surat Himbauan atau SP2DK terhadap penerimaan pajak untuk tahun 2013 s.d. 2015 pada KPP Pratama Manado. Penelitian berikutnya dari Muzaki, Garis, Rozak, & Kasman (2020) yang berfokus pada Efektivitas atas

penerbitan SP2DK terhadap penerimaan pajak untuk tahun 2016 s.d. 2018 pada KPP Pratama Ciamis. Serta penelitian dari Sumantri, S (2018) tentang Analisis Surat Permintaan Penjelasan atas Data dan/atau Keterangan (SP2DK) pada Penerimaan Pajak di KPP Pratama Lubuk Pakam.

Penelitian sebelumnya telah memberikan rumusan masalah dan hasil penelitian yang berbeda-beda. Namun pada penulisan KTTA ini, penulis akan menganalisis mengenai Efektivitas pemanfaatan Daftar Prioritas Pengawasan dalam rangka pengawasan WP untuk meningkatkan penerimaan pajak yang ditinjau dari proses penyusunan dan pemanfaatan DPP dalam rangka pengawasan WP, implementasi pemanfaatan DPP untuk meningkatkan kinerja penerimaan, dan kendala yang dialami dalam pemanfaatan DPP. Penulis mengangkat topik yang baru namun masih dalam ruang lingkup pengawasan WP. Topik ini merupakan tambahan dari serangkaian kegiatan penerbitan SP2DK. Oleh karena itu, penelitian penelitian diatas dianggap masih relevan dan dapat dijadikan sebagai pertimbangan penelitian. Lebih lanjut, penulis telah memberikan perbedaan KTTA ini dengan penelitian terdahulu pada lampiran.