BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Dasar Hukum dan Pengertian Pajak

Setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang sehingga tidak mungkin ada pajak yang hanya dipungut berdasarkan Keputusan Presiden atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Dasar hukum pemungutan pajak adalah pasal 23 ayat 2 UUD 1945 yang mengatakan bahwa :

"Segala pajak untuk keperluan Kas Negara berdasarkan undang-undang".

Hal ini berarti bahwa pemungutan pajak harus disetujui oleh rakyat karena pajak merupakan beban bagi rakyat.

Definisi pajak di dalam buku "Perpajakan" menyebutkan bahwa :

> **"Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontraprestasi), yang langsung dapat ditujukan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum". (Sudjana, 1997 : 1)**

Dari definisi yang menyatakan "dapat dipaksakan", artinya bila hutang pajak tidak dibayar, hutang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, seperti surat paksa, sita dan juga penyanderaan, terhadap pembayaran pajak, tidak dapat ditunjukkan jasa timbal balik tertentu.

Sedangkan dalam undang–undang Republik Indonesia No. 19 tahun 1997 tentang penagihan dengan surat paksa, definisi pajak adalah sebagai berikut :

> **"Pajak adalah semua jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah termasuk Bea Masuk dan Cukai dan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah menurut peraturan perundang–undangan yang berlaku". (Undang-undang RI No. 19, 1997:2)**

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri dari pajak adalah :

1. Pajak dipungut berdasarkan dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment.*
5. Pajak dapat pula mempunyai tujuan yang tidak *budgeter*, yaitu mengatur.

2.2 Penyusunan Undang-undang Pajak

Di dalam penyusunan undang-undang perpajakan ada beberapa kriteria persyaratan agar undang-undang pajak yang ditetapkan, adil bagi seluruh masyarakat. Kriteria persyaratan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Equality dan Equity (Persamaan dan Keadilan)

   Artinya bahwa setiap orang yang berada dalam keadaan yang sama harus dikenakan pajak yang sama. Hal ini bukan berarti bahwa setiap orang yang mempunyai penghasilan sama pajaknya harus sama, tetapi setiap orang yang mempunyai penghasilan kena pajak (PKP) yang sama akan dikenakan pajak yang sama.

2. Certainty (Kepastian Hukum)

   Kepastian hukum mengandung pengertian bahwa pajak yang harus dibayar oleh masing-masing wajib pajak harus bersifat pasti, jelas dan tidak bersifat

sewenang-wenang. Artinya bagi wajib pajak harus ada kepastian yang jelas dan tegas untuk dijadikan pegangan mengenai subyek, obyek dan tarif berdasarkan undang-undang yang berlaku.

3. Convinience of Payment (Pembayaran yang tetap)

   Pajak harus dipungut pada saat yang tepat, yaitu saat yang paling memudahkan dan menyenangkan bagi wajib pajak, misalnya pada saat wajib pajak masih mempunyai uang dan tarifnya harus mencerminkan potensial pembayaran rakyat yang bersangkutan.

4. Economic of Collection (Pemungutan yang Hemat)

   Sebaiknya harus dipertimbangkan bahwa biaya pungutan pajak harus lebih kecil dibandingkan dengan penerimaan uang pajak yang masuk.

2.3 Cara Menentukan Besarnya Pajak

Dalam hal ini yang menjadi ukuran adalah besarnya penghasilan wajib pajak. Ada 3 (tiga) jenis sistem pemungutan pajak (*stelsel*), yaitu :

a. *Stelsel Riil.*

Besarnya pajak didasarkan atas penghasilan nyata wajib pajak untuk masa yang bersangkutan. Penghasilan nyata wajib pajak baru dapat diketahui pada akhir periode pembukuan atau tahun pajak, sehingga pemungutan pajak dilakukan pada awal periode selanjutnya, artinya pemerintah dapat menerima uang pajaknya itu harus menunggu sampai akhir tahun. Keuntungan melalui cara ini adalah bahwa pajak yang ditetapkan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, sedangkan kelemahannya adalah :

1. Pajak baru dapat dipungut setelah tahun yang bersangkutan berakhir.

2. Kadang-kadang wajib pajak akan berusaha mengelakkan pajak karena beban yang berat apabila jumlah pajak yang terutang ternyata besar jumlahnya.

b. *Stelsel Fiktif (Anggapan)*

Pajak yang dipungut tidak berdasarkan penghasilan nyata wajib pajak, melainkan hanya diperkirakan besarnya pajak terutang. Kelemahannya adalah apabila perkembangan ekonomi meningkat, maka pajak yang harus dipungut lebih kecil dari keadaan sebenarnya, demikian pula sebaliknya.

c. *Stelsel Campuran*

Stelsel campuran ini mula-mula menerapkan *stelsel fiktif* sehingga pada awal tahun sudah dapat dikenakan Surat Ketetapan Pajak yang fiktif, dan kemudian pada akhir tahun, pajak dihitung kembali disesuaikan dengan keadaan yang sebenarnya.

Pada akhir tahun ini pada hakikatnya ditetapkan sistem yang nyata (riil), yang berfungsi sebagai koreksi terhadap *stelsel fiktif.* Maka *stelsel fiktif* yang dikoreksi dengan *stelsel riil* ini, yang diberi nama *stelsel campuran*, merupakan suatu sarana yang dapat menghilangkan kelemahan dari *stelsel fiktif* dan *stelsel riil*, sebagai berikut :

a) Surat ketetapan pajak, walaupun kurang akurat, sudah dapat dikeluarkan pada awal tahun.
b) Pajak sudah segera dapat masuk dalam kas negara.
c) Kemudian setelah tahun berakhir, penghasilan yang kurang sempurna, yang digunakan oleh *stelsel fiktif* dapat disempurnakan dan disesuaikan dengan

pendapatan yang sebenarnya diperoleh atau diterima dalam tahun pajak, sehingga menghilangkan kelemahan *stelsel fiktif.*

d) Karena pada awal tahun sudah ada surat ketetapan rampung, sebenarnya sudah diajukan surat keberatan.

e) Wajib pajak tidak lagi harus memikul pajak yang terlampau berat, yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Kelemahan dari sistem campuran ini ialah bahwa Kantor Pelayanan Pajak untuk pengenaan pajak dalam satu tahun harus bekerja dua kali, atau dua kali mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak, yang berarti biayanya lebih besar, penyediaan tenaga kerja lebih banyak, menyediakan waktu lebih banyak dan membebani administrasi dengan pekerjaan yang lebih banyak.

2.4 Timbul dan Hapusnya Pajak

Utang pajak timbul secara khusus karena undang-undang pasal 23 ayat 2 UUD 1945. Jadi utang pajak timbul apabila ketentuan dalam undang-undang dipenuhi. Ketentuan tentang timbulnya utang pajak dapat disebabkan :

1. Perbuatan
2. Keadaan
3. Peristiwa

Kapan timbulnya utang pajak ?

1. Ajaran utang pajak materiil

Undang-undang pajak timbul karena undang-undang itu sendiri, yaitu pada saat ditentukan oleh undang-undang karena telah dipenuhi persyaratannya, yaitu adanya subjek pajak yang mempunyai objek pajak.

2. Ajaran utang pajak formil

   Utang pajak timbul karena undang-undang pada saat dikeluarkannya Surat Ketetapan Pajak (SKP) oleh Dirjen Pajak. Jadi meskipun telah dipenuhi persyaratan adanya subjek pajak yang mempunyai objek pajak, utang pajak belum timbul apabila belum diterbitkannya SKP oleh Dirjen Pajak.

   Contoh : PBB

Hapusnya atau berakhirnya utang pajak dapat terjadi karena :

1. Pembayaran oleh wajib pajak

   Melalui : kas negara, kantor pos dan giro dan bank persepsi.

2. Kompensasi utang (memperhitungkan utang)

   Contoh :

   a. Apabila wajib pajak telah melakukan pembayaran di muka, maka utang pajak yang harus dibayar dapat diperhitungkan dengan pembayaran di muka tersebut. Jadi jumlahnya sama besar, maka utang tersebut saling menutupi sehingga utang pajak menjadi hapus.

   b. Apabila pembayaran pajak lebih besar dari pajak yang terutang, maka terjadi kelebihan pembayaran pajak. Kelebihan pembayaran pajak ini dapat dikompensasikan dengan utang pajaknya walaupun jenis pajak tidak sama (kompensasi ini hanya bisa dalam bentuk utang uang).

3. Pembebasan

   Karena adanya musibah bencana alam (sesuatu terjadi diluar kemampuan).

4. Daluwarsa

Daluwarsa adalah hapusnya suatu perikatan (hak menagih utang, kewajiban membayar utang), karena lampaunya jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang.

2.5 Hambatan Pemungutan Pajak

1. Perlawanan Pasif

   Masyarakat tidak mau (pasif) membayar pajak, yang dapat disebabkan antara lain :

   a. Perkembangan intelektual dan moral masyarakat
   b. Sistem perpajakan yang mungkin sulit dipahami masyarakat
   c. Sistem kontrol tidak dapat dilakukan atau dilaksanakan dengan baik.

2. Perlawanan Aktif

   Perlawanan aktif meliputi semua usaha dan perbuatan secara langsung diwujudkan kepada fiskus dengan tujuan untuk menghindari pajak. Bentuknya antara lain :

   a. *Tax avoidance*, usaha meringankan beban pajak dengan tidak melanggar undang-undang.
   b. *Tax evasion*, usaha meringankan beban pajak dengan cara yang melanggar undang-undang (menggelapkan pajak).

2.6 Pengertian Penagihan Pajak

Masalah piutang pajak tidak bisa dilepaskan dari masalah penagihan pajak. Jadi dalam masalah ini juga dibahas masalah penagihan, meskipun tidak mendalam.

Pengertian penagihan pajak di dalam buku "Tanya Jawab Penagihan Pajak dengan Surat Paksa adalah sebagai berikut :

> **"Penagihan adalah 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, melaksanakan penyanderaan, menjual barang yang telah disita". (Eugenia Liliawati Muljono, 1999 : 1)**

Sedangkan di dalam undang-undang Republik Indonesia No. 19 tahun 1997 pengertian penagihan pajak adalah sebagai berikut :

> **"Penagihan adalah 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, melaksanakan penyanderaan, menjual barang yang telah disita". (Undang-undang RI No. 19/1997, 1997 : 4)**

Pada dasarnya penagihan terdiri dari 4 (empat) unsur, yaitu :

1. Serangkaian tindakan

   Bahwa penagihan dilakukan tahap demi tahap dari diterbitkannya surat teguran, surat paksa, surat perintah melakukan penyitaan dan permohonan jadwal waktu, tempat, tanggal, bulan pelelangan pada kantor lelang negara.

2. Aparat Direktorat Jenderal Pajak

   Maksudnya adalah juru sita pajak negara yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, telah mendapat pendidikan khusus, diangkat serta telah disumpah lebih dahulu sebelum bertugas.

3. Wajib pajak tidak melunasi sebagian/seluruh kewajiban perpajakan

Maksudnya adalah utang pajak yang terdapat dalam Surat Tagihan Pajak (STP), Surat Ketetapan Pajak (SKP), Surat Ketetapan Pajak Tambahan (SKPT).

4. Menurut undang-undang perpajakan

   Maksudnya adalah undang-undang No. 9/1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan undang-undang No. 19/1997 tentang Penagihan Pajak Negara dengan Surat Paksa.

Penagihan meliputi antara lain pembuatan, pengiriman, surat peringatan, surat teguran, surat paksa, sita, lelang, sandera, kompensasi pemindahbukuan, pembayaran di muka, pembayaran tangguh, surat keterangan fiskal, pencegahan daluwarsa, surat keterangan hipotik, dan lain-lain.

Dalam bidang administrasi perpajakan dikenal beberapa bentuk penagihan yaitu :

1. Penagihan pasif yaitu tindakan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak dengan cara melakukan pencatatan, pengawasan atas kepatuhan pembayaran lainnya yang dilakukan oleh wajib pajak.
2. Penagihan aktif yaitu penagihan yang didasarkan pada STP/SKPKB/SKPKBT di mana undang-undang telah menentukan tanggal jatuh tempo yaitu 1 (satu) bulan terhitung dari surat STP/SKPKB/SKPKBT diterbitkan.
3. Penagihan paksa yaitu undang-undang No. 19 tahun 1997 dimana fiskus melalui juru sita pajak negara memberitahukan surat paksa, melakukan penyitaan dan melakukan pelelangan melalui kantor lelang negara terhadap barang-barang wajib pajak.

2.7 Dasar Penagihan Pajak

Sebelum petugas penagihan pajak melakukan tindakan penagihannya maka petugas penagihan pajak tersebut harus memeriksa kelengkapan surat-surat yang menjadi dasar penagihan pajak. Menurut pasal 18 (1) undang-undang No. 9 tahun 1994 mengatakan bahwa :

> **"Surat Tagihan Pajak (STP), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB),Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT) dan Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding, yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah, merupakan dasar penagihan pajak". (Undang–undang perpajakan 1995– 1997, 1997: 17)**

Setiap wajib pajak yang telah memenuhi ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan pajak diwajibkan membayar pajak dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak yang diterbitkan oleh kantor pelayanan pajak. Dengan sendirinya sebelum melakukan pembayaran-pembayaran ia wajib mendaftarkan dirinya pada Direktorat Jenderal Pajak dalam wilayah wajib pajak bertempat tinggal atau berkedudukan untuk mendapatkan nomor pokok wajib pajak (NPWP) dari kantor pelayanan pajak (undang-undang No. 9 tahun 1994 pasal 2).

Tugas bagian administrasi perpajakan adalah melakukan pembinaan, penelitian, pengawasan dan penerapan sanksi administrasi. Ini adalah akibat dari sistem menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang dan dikenal sebagai *self assesment.*

Pada dasarnya utang pajak dihitung sendiri oleh wajib pajak, apabila ternyata terdapat kekeliruan atau kesalahan wajib pajak dalam melakukan perhitungan pajak yang terutang atau wajib pajak melanggar ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan perpajakan. Direktorat Jenderal Pajak dapat

menerbitkan surat tagihan pajak (STP), surat ketetapan pajak kurang bayar (SKPKB), surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan (SKPKBT). Ketiga surat ini merupakan sarana administrasi bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk melakukan penagihan pajak.

2.8 Jadwal Waktu Penagihan Pajak

Awal dari tindakan penagihan pajak adalah surat teguran (KP.RIKPA 4.6) yang dikeluarkan setelah 7 (tujuh) hari sejak saat jatuh tempo pembayaran dari jumlah pajak yang masih harus dibayar. Segera setelah lewat 21 (duapuluh satu) hari sejak tanggal surat teguran, kantor pelayanan pajak menerbitkan surat paksa (KP RIKPA 4.8) yang ditandatangani oleh kepala kantor pelayanan pajak. Apabila pajak yang masih harus dibayar tidak dilunasi dalam jangka waktu 2 x 24 jam sesudah tanggal pemberitahuan/penyampaian surat paksa, maka kepala kantor pelayanan pajak segera menerbitkan surat perintah melakukan penyitaan (SPMP) (KP. RIKPA 4.12)

Kemudian setelah dilakukan penyitaan dan wajib pajak belum juga melunasi utang pajaknya maka setelah 14 (empat belas) hari sejak tanggal pelaksanaan SPMP, kepala kantor pelayanan pajak mengajukan permintaan jadwal waktu dan tempat pelelangan barang-barang wajib pajak kepada kantor lelang negara dimana barang-barang tersebut berada.

2.9 Daluwarsa Penagihan Pajak

Daluwarsa adalah hapusnya suatu perikatan (hak menagih utang, kewajiban membayar utang), karena lampaunya jangka waktu tertentu sesuai dengan

ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang. Peraturan tentang daluwarsa ini tertuang dalam pasal 22 undang-undang No. 9 tahun 1994 yang berbunyi sebagai berikut :

(1) Hak untuk melakukan penagihan pajak, termasuk bunga, denda, kenaikan dan biaya penagihan, daluwarsa setelah lampau waktu sepuluh tahun terhitung sejak saat terutangnya pajak atau berakhirnya masa pajak bagian tahun pajak atau tahun pajak yang bersangkutan.

(2) Daluwarsa penagihan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tertangguh apabila :

a. Diterbitkan Surat Teguran dan Surat Paksa ;

b. Ada pengakuan utang pajak dari wajib pajak baik langsung maupun tidak langsung ;

c. Diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (5) atau Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (4).

Di lain pihak adanya penyaluran wajib pajak secara langsung atau tidak langsung antara lain :

1. Wajib pajak melakukan pembayaran utang
2. Wajib pajak mengajukan penundaan pembayaran
3. Wajib pajak mengadakan angsuran pembayaran

Dalam hal demikian daluwarsa penagihan piutang pajak, dihitung dari saat terjadinya peristiwa-peristiwa tersebut diatas.