

Systematic Literature Review: Strategi dan Efektivitas Manajemen Penagihan Pajak

Latip^{1*}, Bekman Siagian²

^{1,2} Institut Keuangan-Perbankan dan Informatika Asia Perbanas, Indonesia

*E-mail: latip28@gmail.com

Information Article

History Article

Submission: 07-09-2026

Revision: 01-10-2026

Published: 05-10-2026

DOI Article:

10.62421/jibema.v4i2.778

ABSTRAK

Penagihan utang pajak merupakan tahap kritis dalam administrasi perpajakan karena menentukan keberhasilan akhir penerimaan negara dan menjadi titik penegakan hukum yang melibatkan interaksi penagihan aktif seperti penyitaan dan pelelangan aset. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi strategi manajemen penagihan pajak, indikator efektivitas, bukti keberhasilan, faktor yang memengaruhi efektivitas, serta kesenjangan penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Systematic Literature Review* dilakukan pada basis data Scopus untuk publikasi 2017–2026 dengan proses seleksi mengacu pada PRISMA 2020 dengan bantuan Rayyan.ai. Sebanyak 18 studi yang memenuhi kriteria akhir setelah penghapusan duplikasi, penyaringan judul-abstrak, penelusuran full text, dan penilaian kelayakan dari 129 artikel yang didapatkan di awal pencarian. Berdasarkan hasil ekstraksi data dan penilaian kualitas studi, penelitian ini mengidentifikasi enam tema utama yang mencakup strategi perilaku dan komunikasi, penegakan dan sanksi, pengampunan pajak dan penyelesaian utang, digitalisasi/otomatisasi/*machine learning*, segmentasi debitur dan manajemen risiko, serta manajemen administratif atas utang pajak. Efektivitas strategi penagihan pajak bersifat kondisional dan dipengaruhi oleh karakteristik utang serta bentuk intervensi yang diterapkan. Strategi pengingat dan komunikasi personal cenderung lebih efektif pada utang dengan nilai relatif kecil dan masih dapat segera ditindaklanjuti, sedangkan penerapan sanksi menunjukkan efektivitas yang lebih tinggi ketika konsekuensinya dirasakan secara langsung dan diarahkan secara terarah kepada kelompok debitur tertentu. Kebijakan *tax amnesty* menunjukkan hasil yang beragam, sementara digitalisasi dan analitik prediktif memiliki potensi untuk mendukung segmentasi debitur dan penetapan prioritas penagihan. Berdasarkan hasil sintesis literatur, penelitian ini merumuskan kerangka *adaptive tax debt management* yang mengintegrasikan segmentasi risiko, fasilitasi pembayaran, intervensi perilaku, penegakan bertingkat, serta pemantauan berkelanjutan dalam pengelolaan utang pajak.

Kata Kunci: Penagihan Pajak, Manajemen Utang Pajak, Efektivitas Penagihan, Segmentasi Debitur

ABSTRACT

Tax debt collection constitutes a critical stage of tax administration because it ultimately determines the realization of public revenue and represents an important point of legal enforcement through active collection measures, such as asset seizure and auction.

Acknowledgment

This study aims to identify tax collection management strategies, effectiveness indicators, evidence of successful implementation, factors influencing effectiveness, and gaps in the existing literature. A Systematic Literature Review was conducted using the Scopus database for publications issued between 2017 and 2026, with the study selection process guided by PRISMA 2020 and supported by Rayyan.ai. Of the 129 records identified in the initial search, 18 studies met the final eligibility criteria following duplicate removal, title and abstract screening, full-text retrieval, and eligibility assessment. Based on data extraction and methodological quality appraisal, six major themes were identified: behavioral and communication strategies, enforcement and sanctions, tax amnesty and debt resolution, digitalization/automation/machine learning, debtor segmentation and risk management, and administrative tax debt management. The findings indicate that the effectiveness of tax collection strategies is conditional and depends on both debt characteristics and the type of intervention applied. Reminder-based strategies and personalized communication tend to be more effective for relatively smaller debts that remain readily actionable, whereas sanctions show greater effectiveness when their consequences are immediate, salient, and directed toward specific groups of debtors. Tax amnesty policies produce mixed outcomes, while digitalization and predictive analytics show considerable potential for supporting debtor segmentation and collection prioritization. Based on the synthesis of the literature, this study proposes an adaptive tax debt management framework that integrates risk segmentation, payment facilitation, behavioral interventions, graduated enforcement, and continuous monitoring in the management of tax debt.

Key word: Tax Collection, Tax Debt Management, Collection Effectiveness, Debtor Segmentation

©2026 Published by JIBEMA. Selection and/or peer-review under responsibility of JIBEMA

PENDAHULUAN

Penerimaan pajak merupakan salah satu sumber utama pembiayaan pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik dan menjalankan berbagai fungsi negara. Namun, keberhasilan administrasi perpajakan tidak hanya ditentukan oleh kemampuan otoritas pajak dalam menetapkan kewajiban dan mendorong kepatuhan pelaporan, tetapi juga oleh kemampuannya memastikan bahwa kewajiban pajak yang telah ditetapkan benar-benar dibayar. Dalam konteks tersebut, penagihan utang pajak (*tax debt collection*) merupakan tahapan penting setelah kewajiban pajak diketahui atau ditetapkan tetapi belum dilunasi. Dibandingkan penelitian mengenai kepatuhan dan penghindaran pajak, kajian yang secara khusus menelaah pengelolaan serta efektivitas penagihan utang pajak masih relatif terbatas (Kuchumova, 2026).

Pengelolaan utang pajak menghadapi persoalan yang kompleks karena wajib pajak yang menunggak bukan kelompok yang homogen. Kegagalan membayar dapat disebabkan oleh kelalaian administratif, keterbatasan likuiditas, kesulitan keuangan sementara, rendahnya kemauan membayar, hingga keputusan strategis untuk menunda pembayaran. Karakteristik tunggakan juga berbeda berdasarkan nilai, umur utang, riwayat pembayaran, serta kemungkinan utang dapat dipulihkan. Kondisi tersebut membuat pendekatan penagihan yang seragam terhadap seluruh penunggak menjadi kurang efisien. Studi lain menempatkan segmentasi berdasarkan risiko gagal bayar, nilai dan umur tunggakan, kemampuan membayar, serta perilaku pembayaran sebagai dasar untuk menyesuaikan intensitas intervensi (Tymchenko et al., 2019).

Perkembangan penelitian menunjukkan pergeseran dari penagihan yang terutama mengandalkan prosedur administratif dan tindakan koersif menuju pendekatan yang lebih beragam. Pendekatan perilaku menggunakan reminder, pengaturan waktu pesan, penyederhanaan komunikasi, panggilan telepon, komitmen pembayaran, dan fasilitasi skema pembayaran. Studi lapangan menunjukkan bahwa komunikasi langsung maupun pengingat dapat meningkatkan kemungkinan pembayaran, tetapi respons berbeda menurut nilai tunggakan, karakteristik wajib pajak, dan kemampuan otoritas untuk menjangkau debitur (Biddle et al., 2018; Gillitzer & Sinning, 2020; Mogollon et al., 2021). Dengan demikian, efektivitas tidak hanya ditentukan oleh keberadaan tindakan penagihan, tetapi juga oleh desain, waktu, saluran komunikasi, serta kesesuaian intervensi dengan kondisi debitur.

Di sisi lain, enforcement tetap menjadi bagian penting terhadap wajib pajak yang tidak merespons pendekatan persuasif. Berbagai yurisdiksi menggunakan sanksi finansial, publikasi identitas penunggak (naming and shaming), pembatasan lisensi, hingga pembatasan akses terhadap paspor. Perez-Truglia dan Troiano (2018) menunjukkan bahwa peningkatan salience terhadap konsekuensi reputasional dapat memengaruhi pembayaran sebagian penunggak, sedangkan Organ et al. (2022) menemukan respons yang jauh lebih kuat ketika konsekuensi pembatasan paspor benar-benar dialami. Namun, efektivitas tindakan koersif tidak bersifat universal; kemampuan membayar, besarnya tunggakan, relevansi hak yang dibatasi, serta dampak sosial sanksi perlu dipertimbangkan agar enforcement tidak diterapkan secara tidak proporsional (Kuchumova, 2026; Organ et al., 2022; Perez-Truglia & Troiano, 2018).

Strategi penyelesaian utang melalui tax amnesty juga menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Kebijakan tersebut dapat menghasilkan penerimaan jangka pendek dan memberi kesempatan menyelesaikan kewajiban masa lalu, tetapi pemberian amnesti secara berulang atau berkepanjangan dapat menimbulkan ekspektasi mengenai pengampunan di masa mendatang dan melemahkan kepatuhan setelah program berakhir. Angeli et al. (2023) menunjukkan bahwa manfaat penerimaan dari amnesti perlu dinilai bersama perubahan perilaku pembayaran setelah program. Oleh karena itu, efektivitas manajemen penagihan tidak cukup dinilai hanya dari nominal utang yang tertagih dalam jangka pendek

(Angeli et al., 2023).

Transformasi digital memperluas pilihan strategi penagihan. Otomatisasi proses, komunikasi digital, analitik data, segmentasi risiko, serta machine learning memungkinkan otoritas pajak mengidentifikasi debitur berisiko lebih awal dan mengalokasikan sumber daya secara lebih terarah. Ourdani et al. (2024) menunjukkan potensi pendekatan berbasis data untuk meningkatkan segmentasi dan mendukung targeted enforcement. Studi prediksi gagal bayar juga menunjukkan bahwa informasi likuiditas, solvabilitas, leverage, dan pola pembayaran dapat berfungsi sebagai early-warning indicators untuk mengidentifikasi risiko tax default (Abedin et al., 2021; Höglund, 2017). Perkembangan ini mengindikasikan pergeseran dari penagihan reaktif menuju predictive tax debt management (Abedin et al., 2021; Höglund, 2017; Ourdani et al., 2024).

Meskipun berbagai strategi telah dikaji, literatur penagihan pajak masih terfragmentasi. Sebagian studi berfokus pada intervensi perilaku, sebagian lain pada enforcement, amnesti, segmentasi debitur, otomatisasi proses, atau prediksi gagal bayar. Efektivitas pun diukur melalui indikator yang berbeda, mulai dari probabilitas pembayaran, nominal penerimaan, kecepatan pembayaran, pengurangan tunggakan, efisiensi administratif, hingga akurasi prediksi risiko. Fragmentasi tersebut menyulitkan pembentukan gambaran yang terintegrasi mengenai strategi yang tersedia, bagaimana efektivitasnya dinilai, dalam kondisi apa suatu strategi bekerja, dan bagaimana berbagai instrumen dapat ditempatkan dalam satu kerangka manajemen.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *systematic literature review* untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis penelitian mengenai strategi serta efektivitas manajemen penagihan pajak. Proses review meliputi perumusan pertanyaan penelitian, pencarian literatur, penghapusan duplikasi, penyaringan judul dan abstrak, penilaian kelayakan full text, penilaian kualitas metodologis, ekstraksi data, dan sintesis tematik. Pelaporan proses seleksi mengacu pada PRISMA 2020 (Page et al., 2021).

Pencarian literatur dilakukan pada basis data Scopus pada 7 Agustus 2026 dengan rentang publikasi 2017–2026. Scopus dipilih karena mencakup publikasi lintas bidang, termasuk perpajakan, ekonomi, administrasi publik, manajemen, *behavioral science*, dan *data analytics*. Istilah pencarian mencakup konsep *tax collection*, *tax debt*, *tax arrears*, *tax delinquency*, *unpaid taxes*, *tax enforcement*, *tax recovery*, dan *tax payment reminder* yang dikombinasikan dengan istilah *strategy*, *management*, *effectiveness*, *performance*, *intervention*, *enforcement*, *reminder*, *notification*, *nudge*, *sanction*, *penalty*, *payment plan*, *digitalization*, *technology*, dan *analytics*. Pencarian dibatasi pada artikel jurnal. Pembatasan bahasa tidak diterapkan pada pencarian awal, kelayakan bahasa dinilai pada tahap *full-text*

screening.

Pertanyaan review terdiri atas lima fokus: strategi manajemen penagihan yang telah diterapkan dan diteliti (RQ1); cara efektivitas dikonseptualisasikan dan diukur (RQ2); bukti efektivitas berbagai strategi (RQ3); faktor yang memengaruhi efektivitas (RQ4); serta kesenjangan dan arah penelitian selanjutnya (RQ5).

Kriteria inklusi menetapkan bahwa artikel harus: berada dalam konteks perpajakan; membahas secara substantif utang/tunggakan, unpaid taxes, delinquency, enforcement, debt recovery, notices, atau reminders; memiliki strategi/intervensi/kebijakan/proses penagihan yang dapat diidentifikasi; memiliki *outcome* efektivitas atau kinerja manajemen yang relevan; berupa studi empiris atau model analitis-/teoretis yang secara eksplisit mengevaluasi strategi, mekanisme, determinan, atau efektivitas penagihan; diterbitkan sebagai artikel jurnal peer-reviewed pada 2017–2026; serta memiliki full text berbahasa Inggris atau Indonesia yang memadai untuk ekstraksi. Artikel dikeluarkan apabila tidak terkait perpajakan, tidak terkait manajemen penagihan, hanya membahas general tax compliance/evasion, bersifat legal-doctrinal murni tanpa evaluasi implementasi atau efektivitas, atau merupakan jenis publikasi yang tidak memenuhi kriteria. Artikel yang relevan tetapi full text tidak berhasil diperoleh dicatat sebagai reports not retrieved, bukan sebagai eksklusi ilmiah.

Hasil Scopus diekspor dalam format CSV dan diperiksa untuk duplikasi berdasarkan judul serta identitas publikasi. Screening dilakukan menggunakan Rayyan.ai dalam dua tahap. Tahap pertama adalah title-abstract screening dengan alasan eksklusi terstandar; tahap kedua adalah full-text screening dengan keputusan final include atau exclude. Proses menghasilkan 129 rekaman awal, enam duplikasi, 123 rekaman yang disaring, 29 laporan yang dicari full text-nya, lima laporan yang tidak berhasil diperoleh, 24 laporan yang dinilai kelayakannya, dan 18 studi final setelah enam eksklusi full text.

Kualitas metodologis dinilai menggunakan *design-adapted common-domain appraisal* karena desain studi sangat *heterogen*, meliputi *randomized field experiment*, *quasi-experimental study*, *descriptive administrative study*, *predictive machine-learning study*, *decision-support model*, dan *theoretical economic model*. Sepuluh domain yang dinilai mencakup kejelasan tujuan, transparansi konteks/data, kesesuaian desain, kecukupan sampel atau dasar model, kejelasan intervensi/variabel, rigor analisis, penanganan bias/confounding/asumsi, kesesuaian bukti dengan kesimpulan, pelaporan keterbatasan, dan relevansi terhadap RQ. Setiap domain diberi skor 1 bila terpenuhi, 0,5 bila terpenuhi sebagian, dan 0 bila tidak terpenuhi/tidak jelas. Skor diklasifikasikan menjadi high ($\geq 80\%$), moderate (60–79%), dan low ($< 60\%$). Penilaian kualitas tidak digunakan sebagai eksklusi otomatis, tetapi sebagai dasar pembobotan interpretasi.

Ekstraksi data dilakukan secara terstruktur terhadap 18 studi, meliputi penulis-tahun, negara/-konteks, desain, sampel atau data, masalah penagihan, strategi/intervensi, indikator efektivitas, temuan utama, arah efek, moderator/kondisi, hambatan, implikasi manajerial, RQ yang dijawab, dan tema. Karena terdapat heterogenitas desain, intervensi, populasi, dan outcome, sintesis dilakukan secara naratif dan tematik tanpa meta-analysis. Artikel dikodekan berdasarkan *strategy-mechanism-outcome-conditions of effectiveness*. Sintesis menghasilkan enam tema utama dan selanjutnya digunakan untuk membangun kerangka konseptual *adaptive tax debt management*.

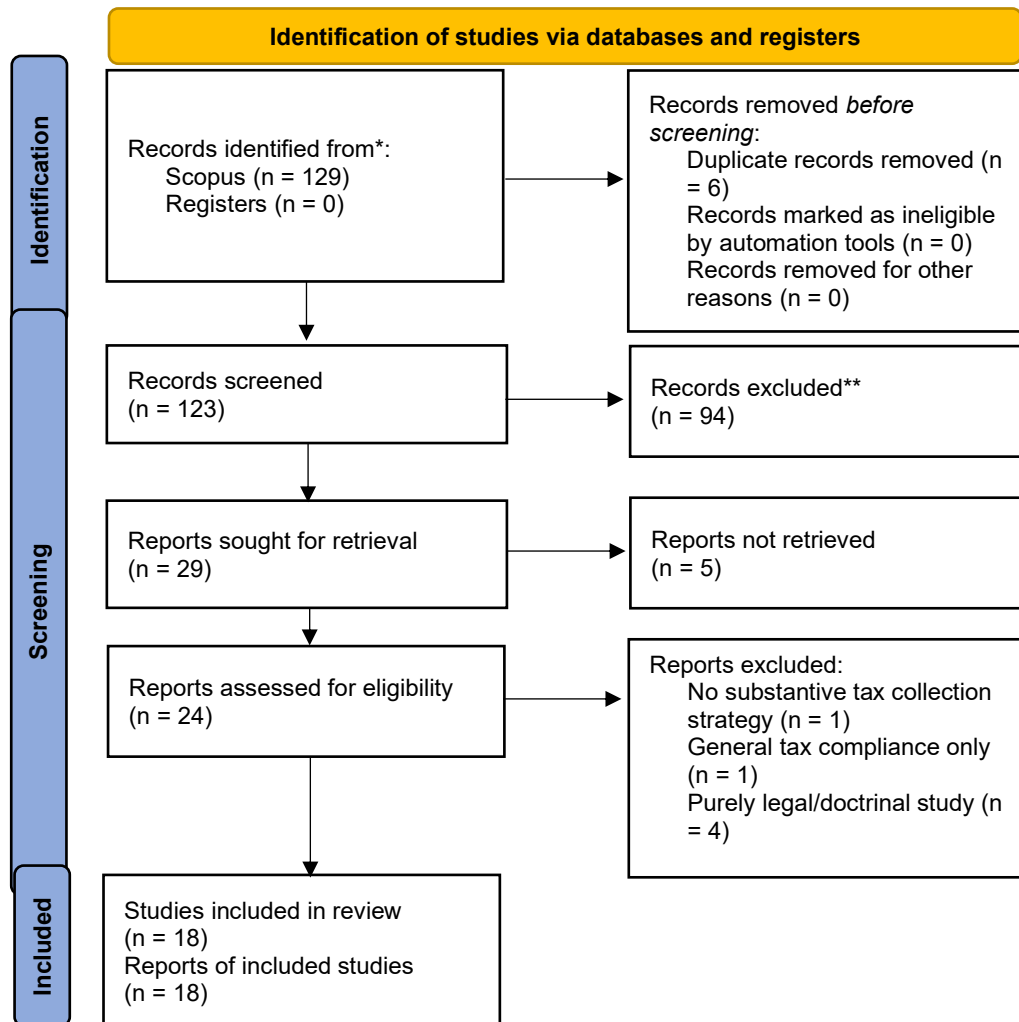
HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

Proses Seleksi dan Karakteristik Studi

Proses seleksi literatur mengidentifikasi sebanyak 129 rekaman dari basis data Scopus. Setelah enam rekaman duplikat dihapus, sebanyak 123 rekaman menjalani proses penyaringan berdasarkan judul dan abstrak, yang menghasilkan 94 rekaman tidak memenuhi kriteria. Selanjutnya, sebanyak 29 laporan ditelusuri untuk memperoleh teks lengkap, tetapi lima laporan tidak berhasil diperoleh. Dari 24 laporan yang menjalani penilaian kelayakan, enam laporan dikeluarkan karena tidak membahas strategi penagihan secara substantif ($n=1$), hanya berfokus pada kepatuhan pajak secara umum ($n=1$), atau bersifat legal/doctrinal tanpa memberikan bukti yang memadai terkait aspek manajerial dan efektivitas penagihan ($n=4$). Dengan demikian, sebanyak 18 studi memenuhi kriteria inklusi dan digunakan dalam sintesis akhir.

Delapan belas studi yang diikutsertakan diterbitkan pada periode 2017–2026 dan mencakup beragam konteks administrasi perpajakan, antara lain Australia, Slovenia, Amerika Serikat, Italia, Brasil, Zimbabwe, Rusia, Ukraina, Kolombia, Finlandia, Maroko, serta studi komparatif antara Slovenia dan Republik Ceko. Studi-studi tersebut menggunakan berbagai desain penelitian, meliputi eksperimen laboratorium, randomized dan natural field experiments, studi kuasi-eksperimental, evaluasi lapangan pre-post, analisis data administratif, analisis komparatif, model segmentasi risiko, prediksi berbasis machine learning, serta model dinamis teoretis. Studi eksperimental dan kuasi-eksperimental digunakan sebagai dasar utama dalam menarik inferensi kausal mengenai efektivitas intervensi, sedangkan studi deskriptif, prediktif, dan teoretis terutama digunakan untuk menjelaskan mekanisme, mendukung proses segmentasi debitur, serta mengembangkan desain manajemen penagihan pajak.



Gambar 1. Diagram alur PRISMA 2020 proses seleksi studi

Sumber: (Page et al., 2021)

Klasifikasi Strategi dan Indikator Efektivitas

Hasil sintesis tematik mengelompokkan strategi manajemen penagihan pajak ke dalam enam kategori utama. Kategori pertama, strategi perilaku dan komunikasi, mencakup penggunaan pengingat, pengaturan waktu penyampaian pesan, penyederhanaan surat, penggunaan skrip telepon, pelatihan berbasis pendekatan perilaku, serta interaksi personal dengan wajib pajak. Kategori kedua, penegakan dan sanksi, meliputi publikasi identitas penunggak (*naming and shaming*), peningkatan keterlihatan atau *salience* sanksi finansial, pembatasan akses terhadap paspor, serta penerapan *collateral sanctions*. Kategori ketiga, pengampunan pajak dan penyelesaian utang, mencakup amnesti satu kali, amnesti berkepanjangan, pengurangan utang, serta berbagai mekanisme penyelesaian tunggakan.

Kategori keempat, digitalisasi, otomatisasi, dan machine learning, meliputi pemanfaatan email atau SMS otomatis, perancangan ulang proses penagihan, teknik *clustering*, prediksi gagal bayar, serta analitik peringatan dini. Selain itu, sintesis mengidentifikasi segmentasi debitur dan manajemen risiko sebagai kategori kelima yang menekankan pengelompokan wajib pajak berdasarkan karakteristik risiko, kemampuan membayar, dan perilaku pembayaran. Kategori keenam, manajemen administratif utang pajak, mencakup analisis portofolio utang, skema angsuran atau restrukturisasi, serta perbandingan efektivitas mekanisme penegakan dalam pengelolaan tunggakan.

Keragaman indikator tersebut menunjukkan bahwa efektivitas manajemen penagihan pajak memiliki karakter multidimensional. Oleh karena itu, penilaian efektivitas tidak memadai apabila hanya didasarkan pada nominal penerimaan atau jumlah utang yang berhasil dipulihkan, tetapi juga perlu mempertimbangkan kecepatan penyelesaian, efisiensi administratif, kemampuan mengurangi risiko tunggakan, ketepatan segmentasi debitur, serta keberlanjutan kepatuhan setelah intervensi dilakukan.

Tabel 1. Karakteristik ringkas 18 studi yang diikutsertakan

Studi	Konteks dan desain	Strategi utama	Temuan ringkas
Canavire-Bacarreza et al. (2023)	Bolivia; eksperimen laboratorium	Tax amnesty/debt deduction	Efek bergantung desain; one-shot/deduction lebih baik daripada extended amnesty
Gillitzer & Sinning (2020)	Australia; natural field experiment	Reminder & timing	Pembayaran naik $\pm 24-25$ poin persentase; efek melemah pada utang besar
Dwenger & Treber (2022)	Slovenia; quasi-experimental	Naming & shaming	Tax debt turun $\pm 8,5\%$; efek lebih kuat pada konteks reputasional
Ourdani et al. (2024)	Maroko; applied ML framework	ML segmentation & targeting	Mendukung identifikasi high-risk debtor dan differentiated intervention
Biddle et al. (2018)	Australia; dua natural field experiments	Nudge, simplified letter, phone script	Framing ringan tidak signifikan; friction-reducing intervention lebih efektif
Dimitrov et al. (2026)	Bulgaria; pre-post field evaluation	Behavioral training	Repayment dan debt collected membaik setelah pelatihan
Angeli et al. (2023)	Italia; quasi-experimental	Regional tax amnesty	Recovery jangka pendek ada, tetapi subsequent compliance memburuk
Perez-Truglia & Troiano (2018)	AS; randomized field experiment	Shaming & penalty reminder	Shaming terutama efektif pada debt rendah; penalty reminder lebih luas
Organ et al. (2022)	AS; field experiment + admin data	Passport restriction	Efek certification kecil; actual denial memicu respons pembayaran kuat
Kuchumova (2026)	Model teoretis + simulation	Collateral sanctions	Optimal secara kondisional ketika strategic avoidance berbeda antar-debitur

Studi	Konteks dan desain	Strategi utama	Temuan ringkas
Labarrère et al. (2024)	Brasil; case study + A/B testing	Automation + nudging	Compliance naik $\pm 2,90\%$; tambahan penerimaan $\pm R\$20,87$ juta
Wadesango et al. (2020)	Zimbabwe; survey kuantitatif	Tax amnesty	Hubungan dengan compliance negatif; repeated amnesty berisiko
Salmina et al. (2022)	Rusia; data administratif	Debt portfolio & restructuring	Uncollectible arrears menurun; payment restructuring masih terbatas
Tymchenko et al. (2019)	Ukraina; risk-segmentation model	Segmentation & staged escalation	Treatment dibedakan menurut risk, debt value/age, capacity to pay
Artič & Kovač (2025)	Slovenia–Ceko; comparative	Administrative enforcement	Perbedaan efektivitas besar; metric dipengaruhi desain institusi
Mogollon et al. (2021)	Kolombia; randomized field experiment	Personalized phone calls	ITT +5,8 poin persentase; effective contact menghasilkan efek jauh lebih besar
Höglund (2017)	Finlandia; predictive modeling	GA-based default prediction	Model terbaik mencapai classification accuracy 73,8%
Abedin et al. (2021)	Finlandia; machine learning	Feature transformation + ML	XGBoost/SysFor unggul; liquidity dan leverage penting sebagai early warning

Sumber: data diolah (2026)

PEMBAHASAN

Pergeseran dari Penagihan Represif menuju Manajemen Penagihan Adaptif

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa manajemen penagihan pajak telah bergeser dari pendekatan administratif yang bersifat represif menuju pendekatan yang lebih adaptif dan berbasis risiko. Strategi penagihan mencakup komunikasi berbiaya rendah, fasilitasi pembayaran, intervensi perilaku, segmentasi debitur, penegakan, serta pemanfaatan digitalisasi dan analitik prediktif. Secara umum, efektivitas penagihan cenderung meningkat ketika intervensi disesuaikan dengan karakteristik, tingkat risiko, kemampuan membayar, dan penyebab keterlambatan debitur, sehingga pendekatan yang terdiferensiasi dinilai lebih tepat dibandingkan penggunaan satu instrumen secara seragam.

Intervensi Perilaku Efektif, tetapi Bergantung pada Karakteristik Tunggal

Bukti eksperimental menunjukkan bahwa strategi pengingat dan komunikasi personal dapat meningkatkan respons pembayaran, meskipun besarnya efek berbeda menurut karakteristik tunggalan. Gillitzer dan Sinning (2020) menemukan bahwa pengiriman pengingat meningkatkan probabilitas pembayaran sekitar 24–25%, sedangkan pengiriman pengingat yang lebih awal mempercepat waktu

pembayaran tanpa meningkatkan probabilitas pembayaran akhir. Efek tersebut cenderung menurun pada tunggakan dengan nilai yang lebih besar. Pola serupa ditemukan oleh Mogollon et al. (2021), yang melaporkan peningkatan probabilitas pembayaran sekitar 5,8% berdasarkan penugasan intervensi, sementara pengaruhnya jauh lebih besar pada wajib pajak yang benar-benar berhasil dihubungi. Temuan ini menunjukkan bahwa keterjangkauan wajib pajak (*contactability*) merupakan faktor penting yang memoderasi keberhasilan komunikasi dalam proses penagihan (Gillitzer & Sinning, 2020; Mogollon et al., 2021).

Secara manajerial, efektivitas intervensi perilaku dipengaruhi oleh penyebab keterlambatan pembayaran. Wajib pajak yang mengalami kelalaian, penundaan, atau hambatan administratif cenderung lebih responsif terhadap pengingat, sedangkan tunggakan yang besar atau berlangsung lama lebih mungkin berkaitan dengan keterbatasan likuiditas, sengketa, atau keputusan untuk menunda pembayaran secara strategis. Oleh karena itu, otoritas pajak perlu membedakan debitur yang memiliki kemauan membayar tetapi kurang responsif, debitur yang memiliki kemauan membayar tetapi menghadapi keterbatasan finansial, dan debitur yang secara strategis enggan memenuhi kewajibannya sebagai dasar untuk menentukan intensitas intervensi.

Mengurangi Hambatan Administratif Lebih Menjanjikan daripada Sekadar Mengubah Framing Pesan

Tidak seluruh intervensi berbasis perilaku menghasilkan tingkat efektivitas yang sama. Biddle et al. (2018) menunjukkan bahwa perubahan sederhana pada waktu penyampaian, norma sosial, warna, maupun *framing* pesan tidak menghasilkan pengaruh yang signifikan. Sebaliknya, intervensi yang menyederhanakan surat, memperbaiki skrip komunikasi melalui telepon, menghubungkan wajib pajak secara langsung dengan petugas pengelola utang, serta memfasilitasi pengaturan pembayaran mampu menurunkan *default assessment* dari 30% menjadi 9,3%. Temuan tersebut menunjukkan bahwa efektivitas intervensi perilaku tidak semata-mata bergantung pada kemampuan pesan untuk memengaruhi persepsi wajib pajak, tetapi juga pada kemampuan otoritas untuk mengurangi hambatan administratif yang menghalangi penyelesaian kewajiban (Biddle et al., 2018).

Perspektif tersebut juga memperlihatkan bahwa fasilitasi pembayaran dan penegakan tidak harus diposisikan sebagai dua pendekatan yang berlawanan. Fasilitasi pembayaran dapat berfungsi sebagai tahap awal untuk membedakan hambatan administratif dan ketidakmampuan membayar yang nyata dari ketidakmauan memenuhi kewajiban. Dimitrov et al. (2026) selanjutnya menunjukkan bahwa kemampuan petugas *call center* dalam menerapkan pendekatan perilaku dapat meningkatkan pembayaran kembali dan jumlah utang yang berhasil ditagih. Dengan demikian, kompetensi petugas lini depan dan kualitas interaksi dengan wajib pajak merupakan bagian integral dari kapasitas manajemen penagihan (Dimitrov et al., 2026).

Sanksi Tetap Penting apabila Menonjol dan Selektif

Strategi penegakan sanksi tetap memiliki peran penting, khususnya terhadap debitur yang tidak merespons intervensi persuasif. Namun, efektivitas sanksi sangat dipengaruhi oleh tingkat keterlihatan konsekuensi dan relevansinya bagi debitur. Perez-Truglia dan Troiano (2018) menunjukkan bahwa ancaman reputasional lebih efektif pada tunggakan bernilai relatif rendah, sedangkan pengingat mengenai sanksi finansial memiliki jangkauan pengaruh yang lebih luas. Dwenger dan Treber (2022) juga menemukan penurunan utang pajak sekitar 8,5% akibat upaya debitur menghindari publikasi identitas, terutama pada sektor yang sensitif terhadap reputasi. Sementara itu, Organ et al. (2022) menunjukkan bahwa pembatasan paspor memberikan pengaruh yang jauh lebih besar ketika konsekuensi tersebut benar-benar dialami oleh debitur, yang tercermin pada peningkatan pembayaran sekitar USD9.000 dalam satu tahun setelah permohonan paspor ditolak (Dwenger & Treber, 2022; Organ et al., 2022; Perez-Truglia & Troiano, 2018).

Kuchumova (2026) memberikan penjelasan teoretis bahwa *collateral tax sanctions* lebih efektif ketika mampu memberikan konsekuensi secara segera dan terutama memengaruhi debitur yang memiliki peluang lebih besar untuk menghindari pembayaran. Meskipun demikian, penerapan sanksi perlu membedakan perilaku penghindaran strategis dari keterbatasan pendapatan yang nyata. Oleh karena itu, penegakan selektif sebaiknya disertai perlindungan bagi debitur yang mengalami kesulitan finansial, ambang penerapan yang proporsional, dan mekanisme pembayaran yang memungkinkan debitur beritikad baik menyelesaikan kewajibannya (Kuchumova, 2026).

Tax Amnesty Lebih Tepat sebagai Instrumen Resolusi Utang yang Bersifat Eksepsional

Bukti mengenai efektivitas pengampunan pajak menunjukkan hasil yang beragam. Canavire-Bacarreza et al. (2023) menunjukkan bahwa desain program memengaruhi hasil yang dicapai; amnesti yang diberikan satu kali dan skema tertentu yang mencakup pengurangan utang memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan program amnesti yang diperpanjang. Angeli et al. (2023) menunjukkan bahwa keberhasilan memulihkan tunggakan lama tidak selalu diikuti oleh perbaikan perilaku pembayaran dalam jangka panjang. Temuan serupa dilaporkan oleh Wadesango et al. (2020), yang menemukan hubungan negatif antara pengampunan pajak dan kepatuhan pada usaha kecil dan menengah di Zimbabwe (Angeli et al., 2023; Canavire-Bacarreza et al., 2023; Wadesango et al., 2020).

Temuan tersebut mengindikasikan bahwa keberhasilan program pengampunan pajak tidak seharusnya dinilai semata-mata berdasarkan penerimaan tunai dalam jangka pendek. Pemberian amnesti yang terlalu sering atau berlangsung terlalu lama berpotensi menimbulkan *moral hazard*, membentuk ekspektasi terhadap pengampunan di masa depan, dan menurunkan persepsi keadilan bagi wajib pajak yang patuh. Dalam kerangka manajemen penagihan, pengampunan pajak lebih tepat

ditempatkan sebagai instrumen penyelesaian utang yang bersifat khusus dan digunakan dalam kondisi tertentu, disertai penegakan pasca-amnesti yang kredibel serta evaluasi terhadap kepatuhan selanjutnya.

Segmentasi Debitur sebagai Mekanisme Penghubung Antarstrategi

Sintesis lintas tema menunjukkan bahwa segmentasi debitur memiliki peran sentral dalam mengintegrasikan intervensi perilaku, fasilitasi pembayaran, penegakan, dan analitik prediktif. Tymchenko et al. (2019) mengusulkan segmentasi berdasarkan risiko gagal bayar, nilai dan umur utang, kondisi likuiditas dan solvabilitas, kepemilikan aset, serta riwayat pembayaran. Debitur berisiko rendah dapat ditangani melalui penyampaian informasi dan komunikasi awal, debitur berisiko menengah dapat diarahkan pada pemantauan dan skema pembayaran, sedangkan debitur berisiko tinggi yang persisten dapat ditingkatkan menuju tindakan pemeriksaan, pembatasan rekening, penyitaan aset, atau bentuk penegakan lainnya (Tymchenko et al., 2019).

Dari perspektif manajemen, segmentasi tidak hanya meningkatkan ketepatan intervensi, tetapi juga efisiensi alokasi sumber daya penagihan. Tindakan berbiaya tinggi, seperti kunjungan langsung, proses hukum, penyitaan, atau sanksi tambahan, tidak perlu diterapkan kepada seluruh debitur secara seragam. Dengan demikian, segmentasi berfungsi sebagai arsitektur pengambilan keputusan yang menentukan kelompok debitur, jenis tindakan, waktu penerapan, dan intensitas intervensi berdasarkan profil risiko masing-masing.

Digitalisasi dan Predictive Analytics: dari Reactive Collection ke Predictive Debt Management

Digitalisasi memperluas kapasitas manajemen penagihan melalui penyediaan informasi peringatan dini sebelum tunggakan berkembang menjadi utang kronis. Labarrère et al. (2024) menunjukkan bahwa perancangan ulang proses penagihan di Brasil yang mengintegrasikan otomatisasi dan *nudging* meningkatkan kepatuhan sekitar 2,90% serta dikaitkan dengan tambahan penerimaan sekitar R\$20,87 juta. Ourdani et al. (2024) selanjutnya menempatkan *clustering*, pemetaan risiko, analitik prediktif, intervensi terarah, dan pemantauan sebagai rangkaian terintegrasi dalam manajemen penagihan berbasis data (Labarrère et al., 2024)(Labarrère et al., 2024; Ourdani et al., 2024).

Dalam aspek prediktif, Höglund (2017) menunjukkan bahwa seleksi variabel berbasis algoritma genetika menghasilkan model prediksi gagal bayar dengan akurasi terbaik sebesar 73,8%. Abedin et al. (2021) juga menunjukkan bahwa transformasi fitur dapat meningkatkan performa model, dengan indikator seperti rasio ekuitas, likuiditas, dan rasio utang terhadap penjualan sebagai variabel peringatan dini yang penting. Meskipun demikian, sebagian besar studi analitik prediktif masih menilai keberhasilan berdasarkan akurasi prediksi dan belum menguji secara langsung apakah penggunaan skor risiko mampu meningkatkan pemulihan utang. Oleh karena itu, penelitian mendatang perlu menghubungkan secara prospektif tahapan prediksi risiko, pemilihan intervensi, dan hasil pemulihan

utang (Abedin et al., 2021; Höglund, 2017).

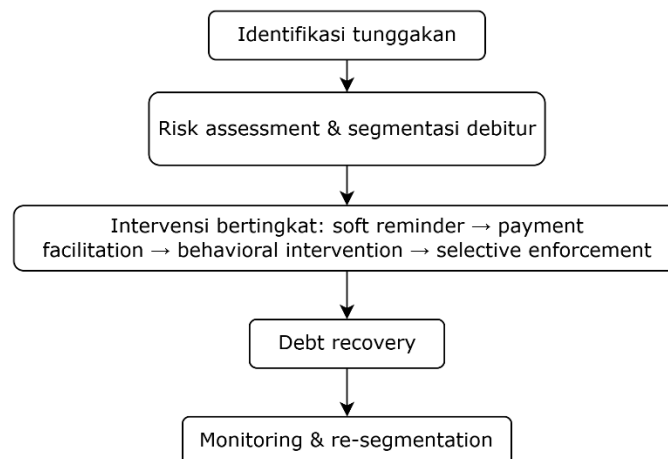
Efektivitas Penagihan Perlu Dinilai secara Multidimensional

Keragaman ukuran hasil pada 18 studi menunjukkan bahwa efektivitas penagihan tidak dapat direpresentasikan oleh satu indikator tunggal. Studi eksperimental umumnya menggunakan probabilitas dan jumlah pembayaran, studi administratif menggunakan rasio pemulihan atau utang yang berhasil diselesaikan, studi berbasis machine learning menggunakan performa klasifikasi, sedangkan studi teoretis mempertimbangkan aspek kesejahteraan. Selain itu, perbandingan efektivitas dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda bergantung pada jenis kasus, denominator yang digunakan, desain institusi, dan komposisi portofolio utang.

Dengan demikian, evaluasi manajemen penagihan sebaiknya menggunakan kombinasi indikator yang meliputi tingkat pemulihan utang, waktu penagihan, biaya administratif, umur tunggakan, pengulangan gagal bayar, kepatuhan setelah intervensi, serta aspek keadilan atau kesejahteraan apabila relevan. Pendekatan multidimensional memungkinkan otoritas menilai tidak hanya jumlah penerimaan yang berhasil dipulihkan, tetapi juga efisiensi, kecepatan, keberlanjutan, dan konsekuensi jangka panjang dari strategi yang diterapkan.

Kerangka Strategis Manajemen Penagihan Pajak

Berdasarkan integrasi seluruh temuan, penelitian ini merumuskan manajemen penagihan sebagai suatu siklus adaptif berbasis risiko. Proses diawali dengan identifikasi tunggakan, kemudian dilanjutkan dengan penilaian risiko dan segmentasi debitur. Berdasarkan hasil segmentasi, otoritas dapat menerapkan intervensi secara bertahap, mulai dari pengingat dan komunikasi digital, fasilitasi pembayaran atau skema angsuran bagi debitur yang mengalami keterbatasan, intervensi perilaku yang lebih personal untuk kasus dengan risiko menengah, hingga penegakan selektif bagi debitur berisiko tinggi yang secara persisten menunda pembayaran. Hasil penagihan kemudian dipantau dan digunakan sebagai dasar untuk melakukan segmentasi ulang. Efektivitas seluruh proses tersebut dipengaruhi oleh nilai dan umur tunggakan, kemampuan membayar, riwayat pembayaran, keterjangkauan debitur, sensitivitas reputasi, kualitas data, serta kapasitas institusi.



Gambar 2. Kerangka strategis manajemen penagihan pajak berdasarkan sintesis 18 artikel

Sumber: data diolah (2026)

SIMPULAN

Penelitian ini mensintesis 18 studi mengenai strategi dan efektivitas manajemen penagihan pajak serta menunjukkan bahwa efektivitas penagihan bersifat kondisional dan dipengaruhi oleh karakteristik debitur, nilai dan umur tunggakan, kemampuan membayar, keterjangkauan debitur, keterlihatan sanksi, kualitas data, serta kapasitas institusi. Strategi perilaku dan komunikasi cenderung lebih efektif pada tunggakan bernilai relatif kecil dan masih memungkinkan untuk segera ditindaklanjuti, sedangkan strategi penegakan memberikan hasil yang lebih kuat apabila konsekuensinya dirasakan secara nyata dan diterapkan secara terarah. Kebijakan pengampunan pajak menunjukkan hasil yang beragam dan lebih tepat digunakan sebagai instrumen penyelesaian utang dalam kondisi tertentu, sementara digitalisasi, segmentasi debitur, dan analitik prediktif memperluas kemampuan otoritas pajak dalam melakukan identifikasi risiko dan penetapan prioritas penagihan secara lebih dini. Berdasarkan hasil sintesis, manajemen penagihan pajak sebaiknya dikembangkan sebagai suatu siklus adaptif yang mencakup identifikasi tunggakan, penilaian risiko, segmentasi debitur, intervensi awal, fasilitasi pembayaran, intervensi perilaku, penegakan selektif, pemulihan utang, serta pemantauan dan segmentasi ulang. Implikasi praktis bagi otoritas pajak adalah perlunya mengurangi pendekatan yang seragam dan mengalokasikan sumber daya penagihan berdasarkan tingkat risiko serta penyebab keterlambatan pembayaran. Penelitian selanjutnya perlu menguji strategi penagihan multistage, menghubungkan model prediksi dengan hasil pemulihan utang aktual, mengevaluasi efisiensi biaya dan kepatuhan pascaintervensi, serta memvalidasi kerangka manajemen penagihan adaptif pada berbagai konteks administrasi perpajakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abedin, M. Z., Chi, G., Uddin, M. M., Satu, M. S., Khan, M. I., & Hajek, P. (2021). Tax default prediction using feature transformation-based machine learning. *IEEE Access*, 9, 19864–19881. <https://doi.org/10.1109/access.2020.3048018>
- Angeli, A., Lattarulo, P., Palmieri, E., & Pazienza, M. G. (2023). Tax evasion and tax amnesties in regional taxation. *Economia Politica*, 40(1), 343–369. <https://doi.org/10.1007/s40888-023-00297-9>
- Biddle, N., Fels, K. M., & Sinning, M. (2018). Behavioral insights on business taxation: Evidence from two natural field experiments. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 18, 30–49. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbef.2018.01.004>
- Canavire-Bacarreza, G., Eguino, H., Heller, L., & Roman, S. (2023). When do tax amnesties work? *J. Econ. Behav. Organ.*, 207, 350–375. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.12.018>
- Dimitrov, Y., Hristova, V., & Vlaev, I. (2026). Behavioural insights in action: Improving tax compliance through behaviourally informed training. *Behav. Public Policy*, 1–15. <https://doi.org/10.1017/bpp.2026.10031>
- Dwenger, N., & Treber, L. (2022). Shaming for tax enforcement. *Manage. Sci.*, 68(11), 8202–8233. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2021.4295>
- Gillitzer, C., & Sinning, M. (2020). Nudging businesses to pay their taxes: Does timing matter? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 169, 284–300. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.11.020>
- Höglund, H. (2017). Tax payment default prediction using genetic algorithm-based variable selection. *Expert Syst. Appl.*, 88, 368–375. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2017.07.027>
- Kuchumova, Y. (2026). Tax debt collection enforcement: When are collateral tax sanctions effective due to their prompt impact? *International Review of Law and Economics*, 86, 106333. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.irl.2026.106333>
- Labarrère, N., Ribeiro, N., Lima, R. M., Aquere de Cerqueira e Souza, A. L., & Leite Vieira, M. S. (2024). Redesigning tax debt collection process in Brazil: process automation & nudging for tax compliance. *Dir. Organ.*, 82, 5–15. <https://doi.org/10.37610/dyo.v0i82.656>
- Mogollon, M., Ortega, D., & Scartascini, C. (2021). Who's calling? The effect of phone calls and personal interaction on tax compliance. *International Tax and Public Finance*, 28(6), 1302–1328. <https://doi.org/10.1007/s10797-021-09655-4>
- Organ, P. R., Ruda, A., Slemrod, J., & Turk, A. (2022). Incentive effects of the IRS' passport certification and revocation process. *Journal of Public Economics*, 208, 104625. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104625>
- Ourdani, N., Chrayah, M., & Aknin, N. (2024). Towards a new approach to maximize tax collection using machine learning algorithms. *IAES International Journal of Artificial Intelligence (IJ-AI)*, 13(1), 737–746. <https://doi.org/10.11591/ijai.v11.i1.pp737-746>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher,

- D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Perez-Truglia, R., & Troiano, U. (2018). Shaming tax delinquents. *Journal of Public Economics*, 167, 120–137. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.008>
- Tymchenko, O., Sybirianska, Y., & Abramova, A. (2019). The Approach to Tax Debtors Segmentation. *Economic Studies Journal*, 5, 103-119 VO-None. <https://doi.org/None>
- Wadesango, N., Bizah., S., & Nyamwanza, L. (2020). The Impact of Tax Amnesty on Tax Compliance and Tax Evasion behavior Among SMEs. *Academy of Entrepreneurship Journal*, 26. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:226220824>