

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Gambaran Umum Perpajakan di Indonesia

2.1.1 Definisi Pajak

Menurut Mardiasmo (2016), pajak didefinisikan sebagai bentuk iuran rakyat yang berkontribusi dalam pemenuhan dana bagi negara untuk membayar pengeluaran umum dan juga dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang tanpa adanya imbalan secara langsung. Definisi tersebut juga sejalan dengan definisi pajak yang terdapat pada Undang - Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang sebagaimana telah diubah menjadi Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

2.1.2 Fungsi Pajak

Dalam pelaksanaannya, pajak memiliki beberapa fungsi yang dapat membantu pemerintah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Menurut Mardiasmo (2016) terdapat 2 (dua) fungsi pajak yaitu:

1) Fungsi *budgetair* (anggaran)

Dalam hal ini, pajak memiliki fungsi sebagai suatu sumber penerimaan bagi negara yang terhimpun dalam APBN. Penerimaan tersebut dapat digunakan

untuk membiayai beragam keperluan negara. Dana yang telah terkumpul tersebut nantinya dapat digunakan dalam pembiayaan pembangunan fasilitas-fasilitas dan/atau pembiayaan negara lainnya di beragam sektor.

2) Fungsi *regulerend* (mengatur)

Fungsi ini menganggap bahwa pajak dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintahan di luar bidang keuangan, seperti bidang sosial dan ekonomi. Dalam hal ini, pajak dapat membantu mencapai tujuan-tujuan tertentu yang hendak dicapai pemerintah.

2.1.3 Sistem Pemungutan Pajak

Dalam menghimpun penerimaan pajak ke kas negara, dibutuhkan sistem pemungutan pajak yang tepat dan sesuai. Sistem pemungutan pajak diperlukan untuk menetapkan pihak-pihak yang mempunyai kewenangan untuk menghitung besaran pajak dan menyetorkannya. Menurut Resmi (2019), terdapat 3 (tiga) sistem pemungutan pajak di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1) *Official Assessment System*

Sistem pemungutan *Official Assessment* menugaskan pemerintah sebagai aparat perpajakan (fiskus) yang berwenang untuk menghitung dan memungut pajak terutang. Peran fiskus pada sistem pemungutan ini lebih aktif, sedangkan peran Wajib Pajak bersifat pasif karena besarnya pajak terutang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui fiskus dengan diterbitkannya surat ketetapan pajak.

2) *Self-Assesment System*

Sistem pemungutan *Self Assessment* berlawanan dengan sistem pemungutan *Official Assessment*. Pada sistem pemungutan *Self-Assessment*,

Wajib Pajak mempunyai kekuasaan dalam menentukan besaran pajak terutang. Peran fiskus pada sistem ini hanya berhubungan dengan lingkup pengawasan kewajiban perpajakan, sedangkan peran Wajib Pajak bersifat lebih aktif dikarenakan Wajib Pajak menjalankan proses menghitung, menyetor, hingga meelaporan pajak yang terutang secara mandiri.

3) *Withholding System*

Sistem pemungutan *Withholding* memberikan kewenangan kepada pihak ketiga yang bukan merupakan fiskus ataupun Wajib Pajak untuk melaksanakan pemotongan dan/atau pemungutan pajak yang terutang. Penunjukan pihak ketiga sebagai pemotong dan/atau pemungut pajak didasari dengan peraturan perpajakan yang berlaku. Pihak ketiga tersebut harus memenuhi kewajibannya dengan penuh tanggung jawab agar pelaksanaan pemungutan pajak berhasil dilaksanakan.

2.2 Pengertian dan Kewajiban Bendahara Pemerintah

2.2.1 Pengertian Bendahara Pemerintah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (14) UU Nomor 1 Tahun 2004, bendahara diartikan sebagai setiap orang maupun badan yang bertugas atas nama negara atau daerah untuk menerima, menyimpan, dan membayar maupun menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang milik negara/daerah. Bendahara yang termasuk dalam bendahara pemerintah antara lain bendahara umum negara, bendahara umum daerah, bendahara pengeluaran, bendahara penerimaan, dan pejabat lain yang menjalankan fungsi serupa. Sejalan dengan fungsi perbendaharaan, bendahara pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pemotongan dan pemungutan pajak atas pengeluaran atau

keperluan yang dibiayai dari APBN, APBD, dan juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

2.2.2 Kewajiban Perpajakan Bendahara Pemerintah

Bendahara pemerintah memiliki kontribusi penting dalam sistem perpajakan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan terdapat kewajiban perpajakan yang harus dipenuhi oleh bendahara pemerintah. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 231/PMK.03/2019 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penghapusan Nomor Pokok Wajib Pajak, Pengukuhan dan Pencabutan Pengusaha Kena Pajak, Serta Pemotongan dan/atau Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Bagi Instansi Pemerintah yang sebagaimana telah terakhir diubah menjadi , PMK Nomor 59/PMK.03/2022, kewajiban perpajakan bendahara pemerintah dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Instansi pemerintah wajib mendaftarkan diri pada KPP atau Kantor Pelayanan, Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) sesuai tempat kedudukannya. Pendaftaran tersebut dapat dilakukan oleh kepala kantor atau pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan.
- 2) Bendahara atas nama instansi pemerintah berkewajiban memotong atau memungut pajak sehubungan dengan belanja pemerintah sesuai dengan peraturan di bidang perpajakan.
- 3) Bendahara atas nama instansi pemerintah wajib melakukan penyetoran pajak yang sebelumnya telah dipotong atau dipungut sesuai dengan peraturan di bidang perpajakan.

- 4) Bendahara atas nama instansi pemerintah wajib melaporkan pajak yang telah disetorkan menggunakan Surat Pemberitahuan (SPT) Masa PPh sesuai dengan peraturan di bidang perpajakan.

Menurut Subandi & Fadhil (2018), pemenuhan kewajiban perpajakan oleh bendahara pemerintah seharusnya dapat terpenuhi dengan lebih mudah dibandingkan dengan Wajib Pajak lainnya. Hal ini dikarenakan kedudukan bendahara pemerintah masih termasuk bagian dari unsur pemerintahan. Jadi, bendahara pemerintah memiliki peran penting dalam sistem perpajakan di Indonesia.

2.3 PPh Pasal 22

2.3.1 Definisi PPh Pasal 22

Menurut Mardiasmo (2018), PPh Pasal 22 merupakan pembayaran pajak penghasilan dipungut oleh pihak-pihak sebagai berikut:

- 1) Bendahara pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah, serta instansi atau lembaga negara lainnya, termasuk pemegang kas dan pejabat lain yang menjalankan fungsi dan tugas serupa, yang berhubungan dengan pembelian barang.
- 2) Badan-badan tertentu, baik badan pemerintah maupun swasta, berkaitan dengan kegiatan usaha di bidang impor atau bidang lainnya.
- 3) Wajib Pajak badan tertentu, sehubungan dengan penjualan barang yang tergolong sangat mewah yang ditentukan berdasarkan jenis barang ataupun harganya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemungutan PPh Pasal 22 timbul karena adanya transaksi jual beli suatu barang. Pemungutan PPh Pasal 22 bersifat tidak final sehingga dapat diperhitungkan sebagai pembayaran pajak penghasilan dalam tahun berjalan bagi Wajib Pajak yang dilakukan pemungutan. Namun, terdapat PPh Pasal 22 yang bersifat final yaitu pemungutan atas penjualan bahan bakar minyak dan bahan bakar gas kepada penyalur atau agen bukan Pertamina sehingga tidak dapat dijadikan kredit pajak.

2.3.2 PPh Pasal 22 oleh Bendahara Pemerintah

2.3.2.1 Pemungutan PPh Pasal 22 oleh Bendahara Pemerintah

Bendahara pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pemungutan PPh Pasal 22 sehubungan dengan pembayaran atas pembelian barang yang sumber dananya dari APBN, APBD, dan APBDes. Namun, tidak semua pembelian barang dilakukan pemungutan PPh Pasal 22. Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) PMK Nomor 59/PMK.03/2022, bendahara pemerintah tidak melakukan pemungutan PPh Pasal 22 atas:

- 1) pembayaran yang maksimal sebesar Rp2.000.000,00 (dua juta rupiah) tidak termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan pembayaran tersebut tidak terpecah-pecah;
- 2) pembayaran menggunakan kartu kredit pemerintah atas belanja instansi pemerintah pusat;
- 3) pembayaran atas pembelian bahan bakar minyak, bahan bakar gas, pelumas, barang pos, dan juga penggunaan air serta listrik;

- 4) pembayaran yang berhubungan dengan penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS);
- 5) pembayaran atas pembelian beras maupun gabah;
- 6) pembayaran kepada Wajib Pajak yang mempunyai dan memberikan fotokopi surat keterangan Wajib Pajak dengan peredaran bruto tertentu yang dipotong PPh Pasal 4 ayat (2);
- 7) pembayaran kepada Wajib Pajak menyerahkan fotokopi Surat Keterangan Bebas (SKB) Pemotongan dan/ atau Pemungutan PPh yang telah dilegalisasi oleh KPP yang menerbitkan SKB tersebut; dan
- 8) pembayaran dengan mekanisme Uang Persediaan atas pembelian barang yang dilakukan melalui Pihak Lain dalam yang telah dipungut PPh Pasal 22 oleh Pihak Lain.

Besarnya PPh Pasal 22 yang dipungut oleh bendahara pemerintah dihitung menggunakan tarif 1,5% dari harga pembelian barang tanpa termasuk PPN. Apabila rekanan atau lawan transaksinya tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), tarif yang digunakan sebagai perhitungan lebih tinggi 100 persen menjadi 3%. Berdasarkan Pasal 2 ayat (5) PMK No. 34/PMK.010/2017, besarnya pungutan PPh Pasal 22 yang telah dikenakan tarif dibulatkan ke bawah dalam ribuan penuh.

2.3.2.2 Penyetoran PPh Pasal 22 oleh Bendahara Pemerintah

PPh Pasal 22 terutang dan dilakukan pemungutan saat bendahara pemerintah membayar penyerahan barang dari rekanan atau pihak ketiga. Setelah dilakukan pemungutan PPh Pasal 22, bendahara pemerintah wajib

menyetorkannya sesuai dengan ketentuan perpajakan. Berdasarkan PMK No. 231/PMK.03/2019 Pasal 23 ayat (1), PPh Pasal 22 yang telah dipungut dapat disetorkan dalam jangka waktu:

- 1) PPh Pasal 22 disetorkan maksimal 7 (tujuh) hari setelah tanggal pelaksanaan pembayaran apabila pembayarannya menggunakan mekanisme Uang Persediaan (UP).
- 2) PPh Pasal 22 disetorkan pada hari yang sama saat dilaksanakannya pembayaran apabila pembayarannya menggunakan mekanisme Langsung (LS).

2.3.2.3 Pelaporan PPh Pasal 22 oleh Bendahara Pemerintah

Berdasarkan Pasal 25 PMK Nomor 231/PMK.03/2019, bendahara pemerintah berkewajiban melapor PPh Pasal 22 yang telah dipungut dalam satu Masa Pajak ke KPP instansi pemerintah terdaftar. Jangka waktu pelaporan tersebut paling lama 20 (dua puluh) hari setelah Masa Pajak berakhir. Pelaporan tersebut dilakukan menggunakan SPT Masa PPh Pasal 22 Pengisian SPT Masa yang berbentuk formulir kertas dapat dilakukan secara manual, sedangkan SPT Masa berbentuk dokumen elektronik dapat menggunakan aplikasi e-SPT PPh Pasal 22, e-Bupot PPh Pasal 22, e-Bupot SPT Unifikasi Instansi Pemerintah. Pelaporan menggunakan e-Bupot ini telah diwajibkan penggunaannya sejak Masa Pajak September 2021.

2.4 PPh Pasal 23

2.4.1 Definisi PPh Pasal 23

Menurut Waluyo (2007), PPh Pasal 23 merupakan pajak yang dipotong oleh pihak-pihak yang membayarkan penghasilan, terdiri atas bendahara pemerintah, subjek pajak badan dalam negeri, penyelenggara kegiatan, Bentuk Usaha Tetap (BUT), perwakilan perusahaan luar negeri lainnya, Wajib Pajak Orang Pribadi yang ditunjuk DJP.

2.4.2 PPh Pasal 23 oleh Bendahara Pemerintah

2.4.2.1 Pemotongan PPh Pasal 23 oleh Bendahara Pemerintah

Bendahara pemerintah melaksanakan pemotongan PPh Pasal 23 atas penghasilan yang telah dibayarkan, telah disediakan untuk dibayar, atau pembayarannya telah jatuh tempo kepada Wajib Pajak dalam negeri atau Bentuk Usaha Tetap (BUT). Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) PMK Nomor 59/PMK.03/2022, penghasilan yang dipotong PPh Pasal 23 yaitu:

- 1) bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan atas jaminan pengembalian utang;
- 2) royalti;
- 3) hadiah, penghargaan, bonus, dan sejenisnya selain yang telah dipotong PPh Pasal 21;
- 4) sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta selain yang telah dikenai PPh Pasal 4 ayat (2);
- 5) imbalan sehubungan dengan jasa yang pembayarannya dibebankan pada APBN/APBD/APBDes selain jasa yang telah dipotong PPh Pasal 21.

Kemudian, terdapat transaksi yang dikecualikan dari pemotongan PPh Pasal 23 oleh bendahara pemerintah. Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) PMK Nomor 59/PMK.03/2022, bendahara pemerintah tidak melakukan pemotongan PPh Pasal 23 atas:

- 1) pembayaran penghasilan atau yang terutang kepada bank;
- 2) pembayaran sewa yang berhubungan dengan sewa guna usaha dengan hak opsi;
- 3) pembayaran penghasilan atau yang terutang kepada badan usaha atas jasa keuangan;
- 4) pembayaran penghasilan atas sewa atau jasa yang telah dikenai PPh Pasal 4 ayat (2) atau bersifat final;
- 5) pembayaran penghasilan atas jasa pengangkutan atau ekspedisi yang telah dipotong PPh Pasal 15;
- 6) pembayaran atas jasa yang telah dipotong PPh Pasal 21; dan
- 7) pembayaran penghasilan, tersedia untuk dibayarkan, atau telah jatuh tempo kepada Wajib Pajak yang menyerahkan fotokopi Surat Keterangan Bebas Pemotongan dan/ atau Pemungutan PPh yang telah dilegalisasi oleh KPP yang menerbitkan Surat Keterangan Bebas tersebut.

Besaran pemotongan PPh Pasal 23 yang dipotong oleh bendahara pemerintah sebesar 15% dari jumlah bruto atas royalti dan hadiah atau penghargaan dan sebesar 2% dari jumlah bruto atas sewa dan imbalan jasa. Jumlah bruto yang diperhitungkan dalam pemotongan pajak tidak termasuk PPN. Apabila rekanan atau pihak ketiga tidak mempunyai NPWP, tarif yang digunakan

100% lebih tinggi. Pemotongan PPh Pasal 23 terutang pada akhir bulan dilakukannya pembayaran, disediakan untuk dibayar, atau telah jatuh tempo pembayarannya, tergantung peristiwa mana yang terjadi lebih dahulu.

2.4.2.2 Penyeteroran PPh Pasal 23 oleh Bendahara Pemerintah

Setelah dilakukan pemungutan PPh Pasal 23, bendahara pemerintah wajib menyetorkannya pajaknya sesuai dengan ketentuan perpajakan. Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) PMK Nomor 231/PMK.03/2019, PPh Pasal 23 yang telah dipotong disetorkan dalam jangka waktu:

- 1) PPh Pasal 23 disetorkan maksimal 7 (tujuh) hari setelah tanggal pelaksanaan pembayaran apabila pembayarannya menggunakan mekanisme Uang Persediaan (UP).
- 2) PPh Pasal 23 disetorkan pada hari yang sama saat dilaksanakannya pembayaran apabila pembayarannya menggunakan mekanisme Langsung (LS).

2.4.2.3 Pelaporan PPh Pasal 23 oleh Bendahara Pemerintah

Pelaporan PPh Pasal 23 oleh bendahara pemerintah serupa dengan pelaporan PPh Pasal 22. Berdasarkan Pasal 25 PMK No. 231/PMK.03/2019, PPh Pasal 23 yang telah dipotong dalam satu Masa Pajak wajib dilaporkan bendahara pemerintah ke KPP instansi pemerintah terdaftar maksimal 20 (dua puluh) hari setelah Masa Pajak berakhir. Pelaporannya dilakukan dengan SPT Masa PPh Pasal 23. Pengisian SPT Masa yang berbentuk formulir kertas dapat dilakukan secara manual, sedangkan SPT Masa berbentuk dokumen elektronik dapat menggunakan aplikasi e-SPT PPh Pasal 23, e-Bupot PPh Pasal 23/26, e-Bupot

SPT Unifikasi Instansi Pemerintah. Namun, pelaporan menggunakan e-Bupot ini telah diwajibkan penggunaannya sejak Masa Pajak September 2021.

2.5 Kepatuhan Bendahara Pemerintah

Dalam memenuhi kewajiban perpajakan, bendahara pemerintah tidak hanya dituntut memahami ketentuan perpajakan yang berlaku, tetapi juga dituntut untuk memiliki kepatuhan. Menurut James & Alley (2002), kepatuhan pajak didefinisikan sebagai kemauan Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku tanpa penerapan kegiatan penegak hukum. Bendahara pemerintah yang memiliki kepatuhan perpajakan baik akan memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Teddy (2020), terdapat 5 (lima) titik kritis yang diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan bendahara pemerintah. Titik kritis tersebut yaitu pembaruan data profil bendahara pemerintah, pembuatan kode *billing* secara benar, penyetoran pajak tepat waktu, pelaporan SPT Masa tepat waktu, dan pembuatan bukti potong secara benar. Pemenuhan titik-titik kritis tersebut diharapkan mampu menjadi titik balik peningkatan kepatuhan perpajakan bagi bendahara pemerintah.

2.6 Penelitian Terdahulu

Dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir, penulis menggunakan beberapa penelitian terdahulu sebagai acuan dan juga sumber referensi. Namun, terdapat beberapa perbedaan fokus studi maupun perbedaan objek penelitian dengan penelitian terdahulu. Perbandingan penelitian terdahulu dengan penulis

dapat dilihat pada Lampiran 1. Adapun penjelasan Lampiran 1 mengenai perbandingan penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

1) Pradana (2021)

Pradana (2021) berfokus pada pemenuhan kewajiban PPh Pasal 22 dari proses pemungutan, penyetoran, dan pelaporan yang dilaksanakan oleh bendahara pemerintah tahun pajak 2020. Penelitian tersebut meninjau kewajiban perpajakan PPh Pasal 22 oleh Sekretariat Daerah Kabupaten Purworejo. Hasil penelitian tersebut bendahara pemerintah tidak melakukan pembulatan ke bawah dalam ribuan penuh sebagaimana yang diatur dalam PMK-34/PMK.010/2017 dan juga terdapat keterlambatan penyetoran PPh Pasal 22. Selain itu, bendahara pemerintah hanya melaporkan pajak pada bulan Januari dan Februari selama tahun 2020.

Hal yang menjadi pembeda antara penelitian penulis dengan penelitian yang dilakukan oleh Pradana (2021) yaitu penelitian yang dilakukan penulis meninjau kewajiban perpajakan PPh Pasal 22 dan juga PPh Pasal 23. Perbedaan selanjutnya terdapat pada objek penelitian, penulis melakukan penelitian di BPKPAD Kabupaten Purworejo bukan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Purworejo. Selain itu, penulis juga membahas perbedaan pemenuhan kewajiban perpajakan pada saat masa pandemi dengan sebelumnya.

2) Lukito (2021)

Lukito (2021) berfokus pada mekanisme perhitungan, pemotongan dan/atau pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPh Pasal 22 dan Pasal 23 oleh bendahara pemerintah tahun pajak 2020. Selain itu, juga meninjau tingkat kepatuhan dan juga kendala yang dihadapi bendahara pemerintah terkait

pemenuhan kewajiban perpajakannya. Hasil penelitian tersebut bendahara pemerintah sudah melaksanakan pemungutan dan/atau pemotongan, tetapi masih terdapat kesalahan perhitungan dan juga terdapat keterlambatan penyetoran PPh Pasal 22 dan Pasal 23. Selain itu, bendahara pemerintah tidak pernah melakukan pelaporan pajak selama tahun 2020.

Hal yang menjadi pembeda antara penelitian penulis dengan penelitian yang dilakukan oleh Lukito (2021) yaitu penelitian yang dilakukan penulis juga membahas kendala atau masalah serta perbedaan pemenuhan kewajiban perpajakan bendahara pemerintah saat masa pandemi. Selain itu, penulis tidak meninjau tingkat kepatuhan bendahara pemerintah secara spesifik. Perbedaan selanjutnya terdapat pada objek penelitian, Lukito (2021) melakukan penelitian di Sekretariat Daerah Kabupaten Tuban, sedangkan penulis melakukan penelitian di BPKPAD Kabupaten Purworejo.