

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pajak Penghasilan Pasal 21

Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Pajak Penghasilan diatur bahwa pajak yang diperkirakan akan terutang dalam suatu tahun pajak, dapat dilunasi oleh Wajib Pajak dalam tahun berjalan melalui pemotongan atau pemungutan pajak oleh pihak lain, serta melalui pembayaran pajak oleh Wajib Pajak sendiri. Dari penjelasan dapat disimpulkan bahwa pajak penghasilan pemotongan dan pemungutan menjadi salah satu jenis pajak yang menggunakan *withholding system*, yang lebih menekankan pada andil pihak ketiga sebagai pemotong atau pemungut pajak.

Istilah pemotongan dan pemungutan pajak merupakan dua hal yang memiliki arti yang berbeda. Pemotongan pajak berarti mengurangi jumlah pembayaran atau jumlah yang seharusnya diterima oleh penerima penghasilan, sedangkan pemungutan pajak berarti menambah jumlah pembayaran atau jumlah yang seharusnya dibayarkan kepada pemungut (Setiawan & Fitriandi, 2017). Pemotongan pajak umumnya dilakukan oleh pihak yang memberikan penghasilan atau melakukan pembayaran, sedangkan pemungutan umumnya dilakukan oleh

pihak yang menerima penghasilan atau pembayaran. Jenis pajak penghasilan pemotongan dan pemungutan adalah sebagai berikut:

- a. Pajak Penghasilan Pasal 21, merupakan pajak yang dipotong atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain, dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, dan kegiatan yang dilakukannya.
- b. Pajak Penghasilan Pasal 22 yaitu pajak yang dipungut sehubungan dengan pembayaran atas penyerahan barang, kegiatan impor, ekspor, dan kegiatan usaha di bidang lain, serta penjualan barang yang tergolong sangat mewah. Penunjukan pemungut PPh Pasal 22 ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan atau Keputusan Direktur Jenderal Pajak.
- c. Pajak Penghasilan Pasal 23 yaitu pajak yang dikenakan atas penghasilan yang diterima Wajib Pajak badan dalam negeri atau Bentuk Usaha Tetap (BUT) yang berasal dari bunga, dividen, royalti, hadiah, sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta selain yang telah dikenakan PPh Pasal 4 ayat (2), serta penyerahan jasa selain yang telah dipotong PPh Pasal 21.
- d. Pajak Penghasilan Pasal 26 yaitu pajak yang dikenakan atas penghasilan, baik yang berasal dari penghasilan aktif maupun pasif, yang diterima atau diperoleh subjek pajak luar negeri dari Indonesia, selain BUT.
- e. Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (2) yaitu pajak yang dikenakan atas penghasilan tertentu yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi maupun badan.

- f. Pajak Penghasilan Pasal 15 yaitu pajak yang dikenakan atas penghasilan Wajib Pajak yang bergerak di bidang pelayaran, penerbangan, jasa maklon mainan anak, dan kantor perwakilan dagang Wajib Pajak Luar Negeri (WPLN) di Indonesia. Pajak Penghasilan Pasal 15 dihitung dengan menggunakan Norma Perhitungan Khusus (*deemed profit*) yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2016 tentang Pedoman Teknis Tatacara Pemotongan, Penyetoran dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan/atau Pajak Penghasilan Pasal 26 Sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa, dan Kegiatan Orang Pribadi mengatur bahwa Pajak Penghasilan Pasal 21 adalah pajak atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain, dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang diterima atau diperoleh oleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri, sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, atau kegiatan yang dilakukannya. Pemotongan PPh Pasal 21 yang dilakukan oleh pemotong, merupakan cara pelunasan PPh yang terutang dalam tahun berjalan. Wajib Pajak, dalam hal ini penerima penghasilan dari Pemotong PPh Pasal 21, dianggap telah membayar uang muka pajak saat penghasilannya dipotong PPh 21 dan telah disetorkan ke kas negara. Wajib Pajak selanjutnya melaporkan pemotongan tersebut dalam surat pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan untuk tahun pajak berkenaan.

Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri atau pihak penerima penghasilan yang dipotong PPh Pasal 21 adalah: [1] pegawai; [2] penerima uang pesangon, pensiun atau uang manfaat pensiun, tunjangan hari tua atau jaminan hari tua, termasuk ahli warisnya; [3] bukan pegawai yang menerima atau memperoleh

penghasilan sehubungan dengan pemberian jasa; [4] anggota dewan komisaris atau dewan pengawas yang tidak merangkap sebagai pegawai tetap pada perusahaan yang sama; mantan pegawai; dan/atau [5] peserta kegiatan yang menerima atau memperoleh penghasilan sehubungan dengan keikutsertaan dalam suatu kegiatan.

Penghasilan yang dipotong PPh Pasal 21 sesuai dengan PER-16/PJ/2016 ialah:

- a) penghasilan yang diterima atau diperoleh pegawai tetap, baik berupa penghasilan yang bersifat teratur maupun tidak teratur;
- b) penghasilan yang diterima pegawai tidak tetap atau tenaga kerja lepas berupa upah harian; upah mingguan, upah satuan, upah borongan atau upah yang dibayarkan secara bulanan;
- c) imbalan kepada bukan pegawai, berupa honorarium, komisi, *fee*, dan imbalan sejenisnya dengan nama dan dalam bentuk apa pun sebagai imbalan sehubungan jasa yang dilakukan.
- d) Imbalan kepada peserta kegiatan, berupa honorarium, uang saku, uang representasi, uang rapat, hadiah atau penghargaan, dan imbalan sejenis dengan nama dan dalam bentuk apa pun.
- e) Penghasilan yang diterima atau diperoleh penerima pensiun secara teratur berupa uang pensiun atau penghasilan sejenisnya.
- f) Penghasilan yang diterima atau diperoleh penerima pensiun secara teratur berupa uang pensiun atau penghasilan sejenisnya.
- g) Penghasilan berupa penarikan dana pensiun oleh peserta program pensiun yang masih berstatus sebagai pegawai dari dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan;

- h) Penghasilan berupa uang pesangon, uang manfaat pensiun, tunjangan hari tua, atau jaminan hari tua yang dibayarkan sekaligus, yang pembayarannya melewati jangka waktu dua tahun sejak pegawai berhenti bekerja;
- i) Penghasilan berupa jasa produksi, tantiem, gratifikasi, bonus atau imbalan lain yang bersifat tidak teratur yang diterima atau diperoleh mantan pegawai;
- j) Penerimaan dalam bentuk natura dan kenikmatan lainnya dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang diberikan oleh Wajib Pajak yang dikenakan PPh Final atau Wajib Pajak yang dikenakan PPh berdasarkan norma perhitungan khusus (*deemed profit*).

Seluruh penghasilan di atas akan dipotong oleh pihak pemotong penghasilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PER-16/PJ/2016, yang meliputi:

- a) Pemberi kerja yang terdiri dari orang pribadi, badan, atau cabang, perwakilan, atau unit dalam hal yang melakukan sebagian atau seluruh administrasi terkait pembayaran penghasilan adalah cabang, perwakilan atau unit tersebut;
- b) Instansi pemerintah atau pemegang kas pemerintah, termasuk bendahara pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, institusi TNI/POLRI, instansi atau lembaga pemerintah, lembaga-lembaga negara lainnya, dan Kedutaan Besar Republik Indonesia di luar negeri;
- c) Penyelenggara kegiatan, termasuk badan pemerintah, organisasi yang bersifat nasional dan internasional, perkumpulan, orang pribadi, serta lembaga lainnya

2.2 Instansi Pemerintah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 1 angka 15, menjelaskan instansi pemerintah adalah berupa instansi pusat dan instansi daerah. Setiap instansi pemerintah mempunyai struktur organisasinya masing-masing. Adapun salah satu struktur yang mempunyai wewenang terkait keuangan termasuk perpajakan, yaitu bendahara.

Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 231/PMK.03/2019 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penghapusan Nomor Pokok Wajib Pajak, Pengukuhan dan Pencabutan Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak, serta Pemotongan dan/atau Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak bagi Instansi Pemerintah mendefinisikan Instansi Pemerintah sebagai instansi pemerintah pusat, instansi pemerintah daerah, dan instansi pemerintah desa yang melaksanakan kegiatan pemerintahan serta memiliki kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran. Lebih lanjut, pasal 1 angka 11 memperjelas bahwa instansi pemerintah daerah adalah satuan kerja perangkat daerah provinsi dan satuan kerja perangkat daerah kabuptaen/kota, termasuk Badan Layanan Umum Daerah, selaku pengguna Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintahan. Melanjutkan penjelasan dari pasal 1 angka 9, pasal 1 angka 12 mengungkapkan bahwa instansi pemerintah desa adalah unit organisasi penyelenggara pemerintahan desa selaku pengguna Anggaran dan Belanja Desa yang wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintahan.

Menurut Pasal 1 angka 14 Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayarkan/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya sebagai pengelola keuangan negara, bendahara terbagi menjadi bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran.

Berdasarkan pasal 11 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.03/2010, bendahara pemerintah yang ditunjuk sebagai pihak pemotong PPh Pasal 21 adalah bendahara pengeluaran pada kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota. Bendahara pengeluaran menurut Undang-undang Perbendaharaan Negara adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Sebagai pihak yang ditunjuk untuk melakukan pemotongan PPh Pasal 21, bendahara pemerintah harus memahami aspek perpajakan yang berkaitan dengan kewajiban perpajakannya. Secara umum, kewajiban perpajakan yang dimiliki oleh bendahara pemerintah adalah:

- a) mendaftarkan diri ke Kantor Pelayanan Pajak sesuai dengan ketentuan perpajakan; dan
- b) menghitung, memotong, menyetorkan, serta melaporkan PPh Pasal 21 yang terutang untuk setiap masa pajak.

Dalam menjalankan kewajibannya, bendahara pemerintah memiliki batas waktu pembayaran/penyetoran dan pelaporan SPT Masa PPh Pasal 21 yang telah dipotongnya. Untuk batas waktu penyetoran dilakukan paling lama tanggal 10 bulan berikutnya setelah masa pajak berakhir dan batas waktu pelaporan dilakukan paling lama 20 hari setelah masa pajak berakhir.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) PMK Nomor 09/PMK.03/2018 tentang Perubahan atas PMK Nomor 243/PMK.03/2014 tentang Surat Pemberitahuan (SPT), diatur bahwa kewajiban untuk melaporkan PPh Pasal 21 yang dipotong tidak berlaku dalam hal jumlah PPh Pasal 21 pada masa pajak yang bersangkutan nihil. Namun dalam hal jumlah PPh Pasal 21 yang dipotong pada masa pajak Desember nihil, kewajiban untuk melaporkan PPh Pasal 21 yang dipotong tetap berlaku dan bendahara berkewajiban untuk menyampaikan SPT Masa PPh Pasal 21 dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

2.3 Teori Kepatuhan Pajak

Anggraeni, Farida, & Saryadi (2013) mendefinisikan kepatuhan pajak sebagai kesadaran wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan secara baik dan benar. Diperjelas oleh Saad (2014) bahwa kepatuhan pajak mengacu pada kesediaan individu untuk bertindak sesuai peraturan perundang-undangan dan administrasi perpajakan tanpa diperlukan penegakan hukum. Kepatuhan pajak berbanding lurus dengan keberhasilan implementasi pelaksanaan pemotongan maupun pemungutan pajak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari teori tersebut, penulis meyakini kepatuhan pajak sangat penting untuk diterapkan oleh seluruh

individu yang terlibat dalam pelaksanaan pemotongan dan pemungutan pajak karena kesesuaian antara pelaksanaan kewajiban perpajakan dengan peraturan perpajakan yang berlaku meningkatkan penerimaan perpajakan yang diperoleh.

Terdapat 2 (dua) macam kepatuhan, yaitu kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan di mana wajib pajak memenuhi kewajiban secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang perpajakan. Kepatuhan material adalah suatu keadaan di mana wajib pajak memenuhi semua ketentuan material perpajakan, yakni sesuai dengan isi dan jiwa undang-undang perpajakan.

2.4 Penelitian Terdahulu

Permata (2020) meneliti tentang kepatuhan pemotongan, penyetoran, dan pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 pegawai di lingkungan Dinas Lingkungan Hidup dan Pertanian Provinsi Sumsel oleh pihak ketiga, dalam hal ini bendahara Dinas Lingkungan Hidup dan Pertanian Provinsi Sumsel. Dalam pembahasannya dijelaskan bahwa bendahara melakukan penghitungan PPh Pasal 21 atas penghasilan pegawai menggunakan aplikasi bernama Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) Keuangan yang disediakan oleh BPKP. Walaupun sudah menggunakan aplikasi yang dinilai lebih valid daripada penghitungan manual, ternyata masih banyak kesalahan-kesalahan yang terjadi baik oleh sistem aplikasi maupun bendahara sendiri.

Jazuli (2021) melakukan penelitian di salah satu SMA di Kabupaten Cilacap untuk mengetahui kepatuhan atas pelaksanaan pemotongan, penyetoran, dan pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21. Hasil penelitiannya menyebutkan bahwa

pelaksanaan kewajiban terkait PPh Pasal 21 dilakukan oleh 2 (dua) bendahara. Kesalahan yang ditemukan adalah adanya kesalahan dalam menentukan dasar pengenaan pajak untuk bukan pegawai tidak berkesinambungan.

Mandak & Morasa (2015) meneliti perhitungan dan pelaporan pajak penghasilan pasal 21 dengan cakupan objek yang lebih luas yaitu PPh Pasal 21 atas gaji pegawai pemerintah kabupaten minahasa selatan. Kesimpulan dari penelitian tersebut antara lain: (1) Untuk proses perhitungan PPh Pasal 21 oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan sudah dilakukan sesuai ketentuan dengan menggunakan sistem layanan aplikasi dari PT. Taspen. (2) Kewajiban penyetoran PPh Pasal 21 dilakukan 3 (tiga) hari setelah pencairan gaji pada seluruh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Minahasa Selatan. (3) Dalam hal pelaporan PPh Pasal 21, pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan membebankan secara langsung kepada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut, diketahui masih terdapat kesalahan dalam pelaksanaan kewajiban terkait PPh Pasal 21. Hal tersebut menunjukkan masih perlunya dilakukan pengawasan lebih lanjut mengenai hal ini. Penelitian terdahulu yang dilakukan untuk melihat praktik pelaksanaan dari sisi wajib pajak, dan kendala yang dihadapi wajib pajak dalam melaksanakan kewajibannya. Penelitian ini akan melihat dari perspektif kantor pelayanan pajak, sebagai unit pelaksana teknis DJP di daerah.