

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori/Konsep

2.1.1 Konsep Pajak

Sommerfield (1983 dikutip dari Setiyaji & Amir, 2005) berpendapat tentang definisi pajak sebagai *“any nonpenal yet compulsory transfer of resources from the private to public sector, levied on the basis of predetermined criteria and without the receipt of specific benefit or equal value in order to accomplish some nation’s economic and social objectives”* atau kurang lebih menyebutkan bahwa pajak merupakan transfer sumber daya yang dilakukan sektor swasta ke sektor publik yang dipungut berdasarkan kriteria yang ditentukan, dengan tidak mendapat manfaat tertentu untuk mencapai tujuan ekonomi dan sosial suatu negara. Dalam buku Mardiasmo (2011) mengenai perpajakan, Prof. Dr. Rochmat Soemitro menyebutkan bahwa pajak adalah iuran atau pungutan dari rakyat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang atau pemindahan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik bersifat memaksa, ditunjuk dan digunakan untuk membiaya pengeluaran untuk kepentingan umum. Sementara itu, terkait dengan asas pemungutan pajak, Adam Smith mengemukakan 4 asas pemungutan pajak, meliputi :

a. *Equality* (persamaan)

Asas yang berarti tidak ada diskriminasi antara wajib pajak.

b. *Certainty* (kepastian)

Asas yang menekankan kepastian akan jumlah, waktu, dan cara pembayaran pajak kepada wajib pajak.

c. *Convenience of payment* (kesenangan)

Asas yang menuntut pemungutan pajak harus dilakukan ketika wajib pajak dalam kondisi bahagia.

d. *Low cost of collection* (efisiensi)

Menurut asas ini biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari pajak yang diterima.

Terkait fungsi pajak, Mardiasmo, (2011) menyatakan 2 fungsi pajak yaitu:

a. Fungsi *Budgetair*

Pajak sebagai salah satu penerimaan negara yang membantu pemerintah dalam membiayai keperlunya.

b. Fungsi *Regulerend*

Fungsi pajak sebagai alat untuk meregulasi atau melaksanakan suatu kebijakan pemerintah terkait tujuan tertentu untuk keperluan negara. Tujuan fungsi ini adalah untuk stabilisasi ekonomi.

c. Fungsi *Redistribution*

Fungsi pajak dalam pemerataan yang adil kepada masyarakat, salah satunya dengan mengenakan tarif yang sama kepada masyarakat.

d. Fungsi *Stabilisation*

Fungsi pajak untuk menjaga kestabilan harga dengan mengendalikan laju inflasi.

Sementara itu, yang disebut dengan pemotongan atau pemungutan pajak menurut Pohan (2013) adalah suatu sistem pengenaan pajak yang menugaskan pihak ketiga untuk melakukan pemotongan/pemungutan pajak terhadap transaksi yang merupakan objek pajak. Pihak ketiga disini bukan merupakan wajib pajak, melainkan pihak lain yang hanya bertugas untuk melakukan pemotongan dan pemungutan pajak, kemudian melaporkan dan menyetor. Penghasilan yang dikenakan pajak merupakan penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh wajib pajak bukan pihak ketiga sebagai pemotong/pemungut.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa konsep pajak, yaitu pungutan atau iuran rakyat kepada pemerintah atau pengalihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik oleh lembaga resmi yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung, dan digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Dalam memungut pajak perlu diperhatikan prinsip-prinsip agar pajak dapat dipungut secara adil dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus menjadi penerimaan bagi negara yang bersangkutan. Kemudian pemotongan dan pemungutan pajak dapat didefinisikan sebagai pengenaan pajak atas penghasilan wajib pajak oleh pihak ketiga selaku pemotong dan pemungut pajak. Pihak ketiga ini yang selanjutnya menyetor dan melaporkan pajak yang sudah dipotong maupun dipungut.

2.1.2 Bendahara Pemerintah

Definisi bendahara mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan orang yang bertanggung jawab, memegang, dan mengurus pengelolaan keuangan dari suatu yayasan, perkumpulan/organisasi, dan sebagainya. Sementara definisi pemerintah dikemukakan oleh Ndraha (2011) adalah organ yang memiliki wewenang dan kewajiban untuk melakukan pelayanan publik dalam hubungan pemerintahan sesuai dengan tuntutan pihak yang diperintah. Organ tersebut sering dikaitkan dengan suatu negara yang bertujuan untuk mencapai tujuan dari negara itu sendiri. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bendahara pemerintah adalah orang yang bertanggung jawab, memegang, dan mengurus pengelolaan keuangan dari suatu negara dalam urusan pelayanan publik sehingga dapat mencapai tujuan negara.

2.1.3 Pemotongan Pajak Penghasilan Pasal 21

Himawan & Bachtiar (2021) menyatakan bahwa PPh pasal 21 merupakan pajak yang dikenakan atas penghasilan berupa gaji, honorarium, upah, tunjangan, dan pembayaran lainnya dalam nama dan bentuk apapun yang dilakukan berkaitan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan wajib pajak orang pribadi dalam negeri. Terdapat 2 sifat pemotongan PPh pasal 21, yaitu bersifat non-final, maka dapat menjadi kredit pajak serta bersifat final dan tidak dapat menjadi kredit pajak di akhir tahun.

2.1.3.1 Subjek PPh Pasal 21

Subjek pajak PPh pasal 21 menurut Himawan & Bachtiar (2021), meliputi:

- a. Pegawai
- b. Penerima uang pesangon, tunjangan/jaminan hari tua, pensiun/uang manfaat pensiun, dan ahli waris.
- c. Bukan pegawai yang memperoleh atau menerima penghasilan berkaitan dengan jasa yang diberikan.
- d. Anggota dewan komisaris maupun dewan pengawas yang tidak sekaligus merangkap sebagai pegawai tetap pada perusahaan yang sama.
- e. Mantan pegawai
- f. Peserta kegiatan yang memperoleh dan menerima penghasilan berkaitan dengan kegiatan yang diikuti.

2.1.3.2 Objek PPh Pasal 21

Himawan & Bachtiar (2021) menyebutkan beberapa objek pajak PPh pasal 21, meliputi:

- a. Penghasilan baik bersifat teratur maupun tidak teratur yang diterima atau diperoleh pegawai tetap.
- b. Penghasilan berupa uang pensiun/sejenisnya yang diterima penerima pensiun secara teratur.
- c. Penghasilan yang diterima oleh pegawai berhenti kerja yang pembayarannya melewati 2 tahun sejak berhenti bekerja, berupa uang pesangon, manfaat pensiun, tunjangan dan/atau jaminan hari tua.

- d. Penghasilan berupa upah satuan, upah borongan, upah harian, upah mingguan ataupun upah yang dibayarkan secara bulanan kepada pegawai tidak tetap atau tenaga kerja lepas.
- e. Imbalan yang diterima bukan pegawai berupa komisi, *fee*, honorarium, dan imbalan dalam bentuk dan nama apaun yang diterima berkaitan dengan jasa yang diberikan.
- f. Imbalan yang diterima peserta kegiatan berupa uang saku, uang rapat, uang representasi, honorarium, hadiah/penghargaan dalam bentuk dan nama apapun.
- g. Imbalan atau honorarium kepada anggota dewan komisaris atau dewan pengawas yang tidak merangkap sebagai pegawai yang bersifat tidak teratur.
- h. Penghasilan kepada mantan pegawai berupa tantiem, jasa produksi, bonus, atau imbalan yang bersifat tidak teratur lainnya.
- i. Penghasilan yang diterima oleh peserta program pensiun yang masih berstatus pegawai berupa penarikan dana pensiun dari perusahaan dana pensiun yang telah disahkan Menteri Keuangan.

2.1.3.3 Tarif PPh Pasal 21

Menurut Himawan & Bachtiar (2021) tarif PPh pasal 21 dapat dirangkum sebagaimana dalam tabel II.1 di bawah.

Tabel II. 1 Tarif PPh Pasal 21

Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif	
	NPWP	Non-NPWP
Sampai dengan Rp50.000.000,00	5%	6%
Di atas Rp50.000.000,00 s.d. Rp250.000.000,00	15%	18%
Di atas Rp250.000.000,00 s.d. Rp500.000.000,00	25%	30%
Di atas Rp500.000.000,00	30%	36%

Sumber: Diolah dari Buku Himawan & Bachtiar (2021)

Adapun penghasilan yang dipotong PPh pasal 21 bersifat final, yaitu penghasilan yang diterima oleh pejabat negara, PNS, anggota TNI, anggota Polri, dan pensiunannya. Tarif pemotongan PPh pasal 21 bersifat final tersebut ditunjukkan pada tabel II. 2 di bawah.

Tabel II. 2 Tarif bagi PNS, Anggota TNI, Anggota POLRI, dan Pensiunannya

Penerima Penghasilan	Tarif
PNS golongan I dan II, anggota TNI, dan POLRI golongan pangkat tamtama, bintara, dan pensiunannya.	0%
PNS golongan III, anggota TNI, dan POLRI golongan pangkat perwira pertama dan pensiunannya.	5%
PNS golongan IV, anggota TNI, dan POLRI golongan pangkat perwira menengah, tinggi, dan pensiunannya.	15%

Sumber: Diolah dari Buku Himawan & Bachtiar (2021)

2.1.3.4 Dasar Pengenaan Pajak PPh Pasal 21

Berdasarkan tarif yang telah ditentukan kemudian dikalikan dengan dasar pengenaan pajak (DPP) PPh pasal 21 maka didapatkan seperti yang tertera pada lampiran 1 yaitu pada tabel II. 5 Dasar Pengenaan Pajak (DPP) PPh Pasal 21.

2.1.3.5 Penghasilan Tidak Kena Pajak

Penghasilan Tidak Kena Pajak atau disingkat PTKP memiliki beberapa lapisan. PTKP secara normal adalah Rp 54.000.000,00. Kemudian setiap tambahan tanggungan akan menambah PTKP sebesar Rp4.500.000,00, paling banyak 3 tanggungan. Tabel II. 4 di bawah menunjukan lapisan besaran PTKP bagi wajib pajak.

Tabel II. 3 Lapisan Penghasilan Tidak Kena Pajak

Keadaan Wajib Pajak	PTKP
WP status TK/0 dan Karyawan	Rp54.000.000,00
WP status K/0	Rp58.500.000,00
WP status K/1	Rp63.000.000,00
WP status K/2	Rp67.500.000,00
WP status K/3	Rp72.000.000,00

Sumber: Diolah dari Buku Himawan & Bachtiar (2021)

2.1.4 Pemungutan PPh Pasal 22 Oleh Instansi Pemerintah

Pemungutan PPh pasal 22 yang dilakukan oleh instansi pemerintah yaitu melalui bendahara pemerintah, dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Objek PPh pasal 22 yang dipungut berupa pembayaran atas pembelian barang dengan tarif sebesar 1,5% dari harga pembelian. Pemungutan ini bersifat tidak final dan dapat dijadikan kredit pajak bagi wajib pajak yang dipungut (Santosa & Sadimin, 2015).

Pengecualian pemungutan PPh pasal 22 oleh instansi pemerintah yang dinyatakan Santosa & Sadimin (2015), meliputi:

- a. Pembayaran yang jumlahnya maksimal Rp2.000.000,00 dan tidak merupakan pembayaran terpecah-pecah.
- b. Pembayaran dalam hal pembelian bahan bakar minyak, gas, listrik, pelumas, air minum/PDAM, dan benda pos.
- c. Pembayaran untuk pembelian barang dengan menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Dalam hal wajib pajak yang dipungut tidak memiliki NPWP, maka dikenakan tarif 100% lebih tinggi.

2.1.5 Pemotongan PPh Pasal 23

Santosa & Sadimin (2015) menyatakan pemotongan PPh pasal 23 dilakukan terhadap beberapa objek pajak dengan tarif yang berbeda. Tabel II. 4 di bawah menunjukkan pemotong, objek, dan tarif pemotongan PPh pasal 23.

Tabel II. 4 Pemotong, Objek, dan Tarif PPh Pasal 23

Pemotong PPh Pasal 23	Objek PPh Pasal 23	Tarif
• Badan Pemerintah • Subjek pajak badan dalam negeri • Penyelenggara kegiatan • Bentuk usaha tetap (BUT) • Perwakilan perusahaan luar negeri lainnya	• Dividen • Bunga • Royalti • Hadiah, penghargaan, bonus, dan sejenisnya selain yang telah dipotong PPh pasal 21	15% dari jumlah bruto
	• Sewa • Imbalan atas penggunaan jasa meliputi, jasa teknik, jasa manajemen, jasa konstruksi, jasa konsultan, dan jasa lain selain jasa yang telah dipotong PPh pasal 21	2% dari jumlah bruto

Sumber: Diolah dari Buku Santosa & Sadimin (2015)

Dalam hal pihak yang dipotong tidak memiliki NPWP, maka dipotong dengan tarif 100% lebih tinggi. Pengecualian pemotongan PPh pasal 23 juga dilakukan terhadap hal-hal meliputi:

- Penghasilan yang terutang atau dibayarkan kepada bank.
- Sewa yang terutang atau dibayarkan berkaitan dengan sewa guna usaha dengan hak opsi.
- Dividen yang dikecualikan dari objek pajak dan yang diterima orang pribadi dalam negeri.
- Bagian laba yang diperoleh atau diterima anggota dari persekutuan, perseroan komanditer dengan modal tidak terbagi atas saham, perkumpulan,

firma, kongsi, termasuk pemegang unit penyertaan kontrak investasi kolektif.

- e. Sisa hasil usaha (SHU) koperasi yang dibayarkan kepada anggotanya.
- f. Penghasilan yang terutang atau dibayarkan kepada badan usaha atas jasa keuangan sebagai penyalur pinjaman/pembiayaan.

2.1.6 Kepatuhan Pajak

Isu mengenai kepatuhan pajak hampir terjadi di berbagai negara salah satunya Indonesia. Masalah kepatuhan pajak ini merambah ke berbagai sisi antara lain, keuangan publik, struktur organisasi, etika, penegakan hukum atau gabungan dari sisi-sisi tersebut (Andreoni et al., 1998). Dari perspektif keuangan publik pemerintah dituntut untuk dapat melakukan pengelolaan keuangan serta pajak dengan baik. Kemudian dari sisi penegakan hukum, penerapan hukum harus adil ke semua wajib pajak, tidak terkecuali para pejabat pajak. Dari sisi struktur organisasi, etika, dan tenaga kerja, otoritas pajak dituntut dapat melakukan pengendalian internal yang baik, pelayanan kepada masyarakat optimal dan mau membayar atau melaksanakan kewajiban perpajakannya. Dari berbagai sisi tersebut, jika tidak dicerai maka akan timbul kepercayaan masyarakat sehingga mau membayar pajak. Menurut Subandi & Fadhil (2018), kepatuhan pajak merujuk pada kesadaran wajib pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan benar sesuai dengan peraturan pajak yang berlaku. Selain itu, James & Alley (2002) juga berpendapat tentang kepatuhan pajak, yaitu adanya kesediaan wajib pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakan sesuai peraturan yang berlaku tanpa harus dilakukan penegakan hukum oleh otoritas pajak.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa kepatuhan pajak dari bendahara pemerintah dapat berarti pelaksanaan kewajiban perpajakan yaitu pemotongan/pemungutan pajak sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku secara baik dan benar.

2.1.7 Pengetahuan Pajak

Ibrahim et al. (2015) mendefinisikan pengetahuan pajak sebagai kesadaran atau sensitivitas wajib pajak terhadap peraturan perpajakan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Hardiningsih & Yulinawati (2011) menyatakan bahwa pendidikan baik formal maupun non formal tentang peraturan perpajakan akan berdampak positif terhadap peningkatan pengetahuan masyarakat akan pajak. Dengan adanya reformasi perpajakan yang mengubah sistem perpajakan di Indonesia dari *official assessment* menjadi *self assessment* dan *withholding tax system* tentunya akan sangat mengandalkan kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) wajib pajak. Sejalan dengan hal dikemukakan sebelumnya, menurut Saad (2014) tumpuan sistem perpajakan di Indonesia adalah ada pada setiap wajib pajaknya, sehingga pengetahuan pajak menjadi hal yang tidak dapat dikesampingkan untuk memastikan kewajiban pajak sudah dilakukan dengan tepat. Dengan pengetahuan masyarakat akan pajak yang tinggi dan pemahaman akan peraturan pajak yang memadai diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan pajak masyarakat. Pengetahuan pajak yang tinggi akan membawa masyarakat berpikir secara terbuka bahwa membayar pajak adalah suatu kebutuhan umum yang manfaatnya juga akan dikembalikan kepada masyarakat umum. Dengan demikian, diharapkan tingkat kepatuhan wajib pajak akan meningkat.

2.1.8 Teori Atribusi

Heider (1958, dikutip dari Suartana, 2010) mendefinisikan atribusi sebagai sikap seseorang dalam memahami dan mengintrepretasikan suatu peristiwa serta sebab-sebab perilaku orang tersebut. Teori ini berhubungan dengan bagaimana seseorang membentuk sebuah kesan dalam bentuk sikap atas sebuah peristiwa yang dialami. Fokus dari teori ini dapat dikatakan terletak pada dorongan/motivasi yang membuat individu melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu (Kamil, 2015). Dalam konteks bendahara pemerintah sebagai salah satu prasarana dari fungsi pemerintah yaitu pengumpulan pendapatan negara, teori ini relevan dengan motivasi atau dorongan bendahara dalam melaksanakan kewajiban pemotongan dan pemungutan pajak penghasilan baik dalam bentuk pemahaman akan peraturan, komitmen dalam pelaksanaan peraturan, dan integritas pada saat melakukan pemotongan dan pemungutan pajak.

2.1.9 Komitmen Profesional

Ellias (2008) mendefinisikan komitmen profesional sebagai keterbukaan seseorang akan profesinya sehingga dapat mengupayakan profesinya secara maksimal. Komitmen profesional merupakan suatu persepsi berdasarkan sikap loyal dengan tekad dan harapan daripada individu yang berdasarkan norma atau sistem yang akan mengarahkan individu tersebut untuk melakukan tugas dan fungsinya sesuai standar prosedur tertentu agar tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan secara maksimal. Komitmen profesional sangat dibutuhkan oleh bendahara pemerintah agar bendahara pemerintah dapat mengupayakan profesinya

secara maksimal, dalam konteks penelitian ini yaitu terkait pelaksanaan kewajiban pemotongan dan pemungutan pajak sebagai salah satu bentuk penerimaan negara.

2.1.10 Kendala atau Hambatan

Kendala atau hambatan yang dialami seseorang dapat berasal dari diri seorang individu ataupun lingkungannya. Kendala yang timbul dari lingkungan sering timbul saat seorang individu berinteraksi dengan lingkungannya. Stockolms (1987 dikutip dari Veitch & Arkkelin, 1995) menyebutkan bahwa lingkungan dapat menghambat perilaku seorang individu yang terdapat di dalamnya. Lingkungan dalam hal ini luas termasuk lingkungan pekerjaan. Dalam konteks penelitian ini, yang dimaksud kendala perilaku yang disebabkan faktor lingkungannya adalah kendala yang berasal dari lingkungan pekerjaan bendahara pemerintah yang dapat menghambat kewajibannya dalam melakukan pemotongan dan pemungutan pajak penghasilan.

Selain hambatan yang berasal dari lingkungan pekerjaannya, dalam pemotongan dan pemungutan pajak penghasilan bendahara juga dapat mengalami hambatan belajar. Mustika Musla et al. (2018) mendefinisikan hambatan belajar sebagai kesulitan yang dialami mahasiswa dalam memahami materi atau kesalahpahaman mahasiswa dalam menangkap materi sesuai dengan persepsinya. Dalam konteks penelitian ini, hambatan belajar yang dialami oleh bendahara pemerintah dapat terjadi karena kesulitan dalam memahami peraturan ataupun persepsi mereka akan aturan tersebut yang menjadikan aturan tidak jelas. Lebih lanjut, Brosseau (1997) menyatakan bahwa hambatan adalah pengetahuan tidak menyeluruh akan sesuatu hal yang diterima dan tidak sesuai dengan fakta yang

terjadi. Dengan demikian hambatan belajar seorang bendahara pemerintah dapat terjadi karena berbagai faktor, diantaranya kesulitan dalam memahami aturan, persepsi akan aturan yang tidak jelas, dan ketidaksesuaian pengetahuan yang didapat dengan fakta yang terjadi.

2.1.11 Kualitas Pelayanan Pajak

Kualitas merupakan suatu keadaan yang berubah-ubah berkaitan dengan jasa, hasil/output, tahapan, dan lingkungan yang dapat mencapai ekspektasi dari para pihak penerimanya (Hardiningsih & Yulinawati, 2011). Selanjutnya, pengertian tentang pelayanan pajak disampaikan oleh Fuadi & Mangoting (2013) bahwa pelayanan pajak adalah faktor yang berasal dari luar wajib pajak yang berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak. Kualitas pelayanan juga dilihat dari pemberian pelayanan yang mengutamakan kepuasan pihak yang terkait dan konsistensi. Jadi, didapatkan bahwa kualitas pelayanan pajak adalah pemberian pelayanan yang dapat mencapai ekspektasi wajib pajak, dilakukan secara konsisten dalam standar pelayanan, serta prosesnya berkelanjutan.

Dalam rangka mewujudkan kualitas pelayanan pajak seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Susherdianto (2014) berpendapat bahwa pemerintah dalam hal ini melalui otoritas pajak harus dapat melaksanakan fungsi pelayanan pajak secara maksimal agar kepatuhan pajak juga meningkat dari diri wajib pajak. Salah satu cara untuk memaksimalkan fungsi pelayanan pajak adalah dengan mengetahui apa saja hak dan kewajiban sebagai seorang aparatur pajak.

2.2 Perbandingan Penelitian Terdahulu

Penulis menguraikan beberapa perbandingan dengan penelitian terdahulu.

Tabel perbandingan penelitian terdahulu terdapat pada lampiran 2.