

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori/Konsep

2.1.1 Pajak

Pengertian pajak adalah bentuk kontribusi dari wajib pajak dengan membayar yang terutang kepada negara yang bersifat memaksa sesuai dengan undang-undang untuk keperluan negara dan mendapat imbalan tidak secara langsung. Menurut Jotopurnomo dan Mangoting (2013), definisi pajak merupakan pungutan yang dilakukan oleh negara terhadap warga negaranya, berdasarkan undang-undang yang berlaku, dan atas pungutan tersebut negara tidak memberikan kontraprestasi secara langsung kepada si pembayar pajak. Soemahamidjaja (1964, dikutip dalam Waluyo, 2017) menyatakan bahwa pajak merupakan iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutupi biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

Sementara itu, Pasal 1 angka 1 UU KUP menyebutkan definisi pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan beberapa definisi yang telah disebutkan terdapat persamaan pengertian pajak yang merupakan kewajiban wajib pajak yang harus dibayar kepada negara sebesar pajak yang terutang sesuai dengan kondisi dari wajib pajak itu sendiri mulai dari subjek, objek, dan bagaimana tata cara pungutan pajak yang dikenakan.

Pajak merupakan salah satu sumber pendanaan terbesar penerimaan negara atau pendapatan negara. Pungutan pajak disetorkan ke kas negara untuk menjalankan beberapa program pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Pajak yang dikenakan terhadap penghasilan disebut dengan Pajak Penghasilan (PPh). Besaran PPh sangat dipengaruhi oleh penghasilan yang diterima atau diperoleh subjek pajak atau wajib pajak. Di masa pandemi, penghasilan masyarakat sebagian ikut menurun, sehingga penerimaan pajak juga ikut menurun. Pertumbuhan ekonomi melemah ketika pendapatan masyarakat menurun yang menyebabkan pendapatan nasional juga akan menurun (Indayani & Hartono, 2020).

Siregar (2020, dikutip dalam Cheisvianny, 2020) menyatakan bahwa penurunan penerimaan pajak dibuktikan dengan data penerimaan pajak sampai dengan akhir April 2020 hanya terealisasi 30% dari target APBN atau sebesar Rp376,67 triliun. Pada saat itu, *COVID-19* baru saja masuk ke Indonesia, tetapi sudah banyak dampak yang cukup signifikan terhadap penerimaan pajak.

2.1.2 Pajak Penghasilan Pasal 21

Sesuai UU PPh, penghasilan merupakan tambahan ekonomis yang diperoleh wajib pajak untuk kegiatan konsumsi atau menambah kekayaan. Penghasilan tersebut akan dikenakan pajak oleh pemerintah. Pajak penghasilan merupakan pajak yang dikenakan atas penghasilan dalam bentuk apapun yang termasuk objek pajak dalam suatu tahun pajak kepada wajib pajak orang pribadi maupun wajib pajak badan.

Resmi (2013, dikutip dalam Maulana, 2015) menyatakan bahwa Pajak Penghasilan adalah pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam suatu tahun pajak. Suandy (2011) menyatakan pajak penghasilan adalah pajak yang dikenakan terhadap penghasilan, dalam jangka waktu tertentu yang dapat dikenakan secara berkala dan berulang-ulang baik masa pajak maupun tahun pajak.

Salah satu jenis pajak penghasilan adalah Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21. Berdasarkan UU PPh, PPh Pasal 21 adalah pemotongan pajak atas penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi dalam negeri wajib dilakukan oleh pemotong atau pemungut pajak. Sari (2014, dikutip dalam Alfons, Runtu, & Afandi, 2018) menyatakan bahwa PPh Pasal 21 adalah pajak penghasilan yang harus dipotong oleh setiap pemberi kerja kepada orang pribadi dalam negeri terhadap imbalan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, penghargaan maupun pembayaran lainnya yang mereka bayar atau terutang yang berkaitan dengan pekerjaan, jasa, dan kegiatan yang dilakukan orang pribadi tersebut.

Mardiasmo (2018) mendefinisikan pajak penghasilan pasal 21 adalah pajak atas penghasilan berupa gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain dengan nama dan dalam bentuk apapun sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, dan kegiatan yang dilakukan oleh orang pribadi dalam negeri, sesuai dengan pasal 21 UU PPh.

Berdasarkan definisi di atas, PPh 21 akan dikenakan kepada penghasilan orang pribadi sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, dan kegiatan, serta dipotong oleh pemberi kerja. Atas definisi tersebut, maka penghasilan yang diterima tenaga kesehatan dan pegawai termasuk ke dalam PPh Pasal 21.

PPh 21 terbagi lagi menjadi beberapa jenis, tiga jenis dari PPh 21 adalah penghasilan atas pegawai tetap, pegawai tidak tetap, dan bukan pegawai. Berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2016⁶ menyatakan bahwa penghasilan pegawai tetap terbagi menjadi penghasilan yang bersifat teratur dan tidak teratur. Penghasilan yang bersifat teratur adalah penghasilan berupa gaji atau upah, tunjangan, dan imbalan dengan nama apapun yang diterima secara periodik maupun sekali dalam satu tahun atau periode lainnya. Penghasilan yang bersifat tidak teratur adalah penghasilan selain yang bersifat teratur dan diterima sekali dalam satu tahun atau periode lainnya seperti bonus, THR, atau imbalan sejenis lainnya. Penghasilan atas pegawai tidak tetap adalah penghasilan berupa upah harian, upah mingguan, upah satuan, upah borongan, atau

⁶ Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2016 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pemotongan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan/atau Pajak Penghasilan Pasal 26 Sehubungan Dengan Pekerjaan, Jasa, dan Kegiatan Orang Pribadi

upah yang dibayarkan secara bulanan. Penghasilan bukan pegawai adalah penghasilan dengan nama dan dalam bentuk apapun yang terutang atau diberikan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan yang dilakukan, antara lain berupa honorarium, komisi, *fee*, dan penghasilan sejenis lainnya.

2.1.2.1 PPh Pasal 21 Atas Gaji PNS

PNS yang bekerja di Dinas Kesehatan dapat dikenakan PPh Pasal 21 dengan tarif yang berbeda, tergantung pengelompokannya. Karyawan yang bekerja kepada pemberi kerja akan dikenakan PPh Pasal 21 atas pegawai tetap atau PPh Pasal 21 atas pegawai tidak tetap. Karyawan yang termasuk dalam PPh Pasal 21 atas pegawai tetap dan bukan pegawai tetap akan dikenakan tarif pasal 17 dengan skema tarif progresif dan akan terbagi lagi menjadi penghasilan teratur dan tidak teratur.

PPh Pasal 21 yang bersifat tidak final merupakan pemotongan PPh Pasal 21 yang dapat dikreditkan pada penghitungan PPh di akhir tahun pajak berdasarkan UU PPh. Terdapat beberapa ketentuan dalam penghitungan PPh Pasal 21 untuk penghasilan sebulan dan setahun yang bersifat tidak final yang terdapat pada lampiran 3 yaitu:

1. Penghasilan teratur selain yang disebutkan terdapat 2 jenis penghasilan lain, yaitu uang rapel dan uang lembur. Rapel merupakan kelebihan uang yang belum diberikan dan diterima sekaligus di kemudian hari. Uang lembur adalah penghasilan atas pekerjaan yang dikerjakan di luar jam waktu kerja. Walaupun uang rapel dan uang lembur tidak selalu diberikan setiap bulan, tetap dikategorikan sebagai penghasilan teratur.

2. Biaya jabatan yang mengurangi penghasilan bruto sebesar 5%, berasal dari perkalian tarif tersebut dengan gaji pokok yang diterima. Maksimal biaya yang dapat dikurangkan sebesar Rp500.000. Jika hasil biaya jabatan lebih dari Rp500.000, maka yang dikurangkan ialah sejumlah maksimal biaya tersebut.
3. Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) merupakan pengurang penghasilan neto untuk menentukan penghasilan kena pajak sesuai dengan status dan tanggungan per 1 Januari. Setiap wajib pajak orang pribadi, maksimal memiliki 3 tanggungan. PTKP.

Tabel II.1. Penghasilan Tidak Kena Pajak

Keterangan	Besarnya PTKP
Diri Sendiri	Rp54.000.000
Tambahan Status Kawin	Rp4.500.000
Tambahan tanggungan (maksimal 3)	Rp4.500.000/tanggungan

Sumber: Diolah dari PER-16/PJ/2016

Terdapat ketentuan khusus untuk PTKP Pegawai Wanita, yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk wanita kawin yang memiliki NPWP Pisah Harta (PH) atau Meminta Terpisah (MT), maka PTKP nya adalah TK/0 hanya untuk diri sendiri atau tidak kawin dengan tanggungan 0, karena anak sudah ditanggung oleh suami.
- b. Untuk wanita kawin yang suaminya tanpa penghasilan, maka PTKP nya menggunakan K/0/1/2/3 yang terdiri dari diri sendiri, status kawin, dan tanggungan atau kawin dengan jumlah tanggungan maksimal 3 orang.

- c. Untuk wanita tidak kawin, maka PTKP nya adalah TK/0/1/2/3 yang terdiri dari diri sendiri dan tanggungan atau tidak kawin dengan jumlah tanggungan maksimal 3 orang.

Untuk menghitung PPh 21 terutang, dikenakan tarif Pasal 17 sesuai ketentuan UU PPh sebagaimana terdapat pada tabel II.2.

Tabel II.2. Tarif Pasal 17 UU PPh untuk Pemotongan PPh Pasal 21

Tarif	Lapisan tarif	
	Sebelum Januari 2022	Mulai Januari 2022
5%	0 s.d Rp50 juta	0 s.d Rp60 juta
15%	>Rp50 juta s.d Rp250 juta	>Rp60 juta s.d Rp250 juta
25%	> Rp250 juta s.d Rp500 juta	> Rp250 juta s.d Rp500 juta
30%	>Rp500 juta	>Rp500 juta s.d Rp5 miliar
35%		>Rp5 miliar

Sumber: UU PPh

Selain penghasilan tidak final, terdapat penghasilan bersifat final yang dikenakan kepada PNS, yaitu penghasilan atas beban APBN/APBD yang diterima pejabat negara, anggota TNI/Polri, PNS, dan pensiunannya selain penghasilan tetap dan teratur berupa honorarium atau imbalan lain. PPh Pasal 21 yang bersifat final merupakan pajak yang tidak dapat dikreditkan pada akhir tahun pajak sesuai dengan UU PPh. Penghasilan yang diterima tersebut akan dikenakan tarif sebagai terdapat pada tabel II.3.

Tabel II.3. Tarif PPh Pasal 21 Final

Uraian	Tarif
PNS golongan I dan II, TNI/POLRI pangkat Tamtama dan Bintara, dan pensiunannya	0%
PNS golongan III, TNI/POLRI pangkat Perwira Pertama, dan pensiunannya	5%
Pejabat Negara, PNS golongan IV, TNI/Polri Pangkat Perwira Menengah dan Perwira Tinggi, dan pensiunannya	15%

Sumber: Diolah dari PP 80 Tahun 2010

Pemberi jasa selain pegawai seperti tenaga kesehatan yang bekerja di bawah Dinas Kesehatan akan dikenakan PPh Pasal 21 atas bukan pegawai yang menerima atau memperoleh penghasilan sehubungan dengan pemberian jasa atau tenaga ahli, salah satunya adalah dokter. Dalam PPh Pasal 21 atas bukan pegawai akan dikenakan tarif sebesar 50% dari penghasilan bruto dan akan terbagi lagi menjadi penghasilan berkesinambungan dan tidak berkesinambungan.

Salah satu pemotong PPh Pasal 21 sesuai dengan UU PPh adalah bendahara pemerintah yang membayar gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan. Bendahara pemerintah yang dimaksud adalah pegawai yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk membayarkan pengeluaran pemerintah kepada rekanan pemerintah yang berasal dari APBN, APBD, dan APBDes.

Dinas Kesehatan adalah pelaksana otonomi daerah di bidang kesehatan dalam urusan pemerintahan. Sumber pendanaan Dinas Kesehatan berasal dari

APBD. Berdasarkan hal tersebut Dinas Kesehatan memiliki kewajiban untuk melakukan pemotongan dan pemungutan pajak. Salah satu kewajiban bendaharawan Dinas Kesehatan adalah menghitung, memotong, menyetor, dan melaporkan PPh Pasal 21 atas penghasilan yang dibayarkan kepada pegawai atau pemberi kerjanya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang perpajakan yang berlaku saat ini.

Pemotongan PPh Pasal 21 merupakan implementasi dari *withholding system*. *Withholding system* merupakan sistem pemungutan pajak yang melibatkan pihak ketiga dalam menghitung, memotong atau memungut, menyetor, dan melaporkan kewajiban perpajakan wajib pajak kepada negara.

Tansuria (2012) menyatakan bahwa *withholding system* digunakan untuk melengkapi *self-assessment system* dalam pemungutan Pajak Penghasilan terutang. Roni (2021) berpendapat bahwa *withholding tax system* adalah sistem perpajakan yang melibatkan pihak ketiga baik wajib pajak orang pribadi maupun wajib pajak badan dalam negeri diberi kepercayaan oleh peraturan perundang-undang untuk melaksanakan kewajiban memotong atau memungut pajak atas penghasilan yang dibayar kepada penerima penghasilan.

Berdasarkan hal tersebut, *withholding system* memberikan kewenangan kepada pihak ketiga sebagai pemotong atau pemungut atas pajak yang dikenakan kepada penerima penghasilan serta wajib menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak yang dipotong atau dipungut sebagai bentuk tanggung jawab kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Pemotongan PPh Pasal 21 oleh Dinas Kesehatan merupakan

bentuk pelaksanaan *withholding system*. Komponen Penghasilan PNS Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta.

1. Gaji pokok

Gaji pokok adalah imbalan yang diterima PNS atas pekerjaan atau jasa yang diberikan kepada pemberi kerja. Nominal gaji pokok yang diterima oleh PNS sudah diatur dalam PP Nomor 15 Tahun 2019⁷ sesuai dengan golongan masing-masing.

2. Tunjangan istri atau suami

Tunjangan istri atau suami diberikan kepada PNS yang sudah menikah sebesar 10% dari gaji pokok sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 51 Tahun 1992⁸.

3. Tunjangan anak

Tunjangan anak diberikan kepada pegawai yang memiliki anak sebesar 2% dari gaji pokok tiap tiap anak.

4. Tunjangan eselon

Tunjangan eselon adalah tunjangan kinerja yang diberikan kepada pegawai dengan level jabatan struktural. Hal ini telah diatur dalam Perpres Nomor 26 Tahun 2007⁹.

⁷ PP Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedelapan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil

⁸ PP Nomor 51 Tahun 1992 Tentang Perubahan PP Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji PNS Sebagaimana Telah Diubah, Terakhir Dengan PP Nomor 15 Tahun 1985

⁹ Perpres Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tunjangan Jabatan Struktural

5. Tunjangan fungsional

Tunjangan fungsional adalah tunjangan kinerja yang diberikan kepada pegawai dengan level jabatan fungsional. Hal ini telah diatur dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2012¹⁰. Namun, saat ini presiden telah mengeluarkan Perpres Nomor 22 Tahun 2022 atas perubahan besaran tunjangan jabatan fungsional.

6. Tunjangan beras

Tunjangan beras diberikan kepada PNS dalam bentuk uang

7. Tunjangan pajak

Tunjangan pajak adalah tunjangan yang diberikan kepada PNS sebesar potongan PPh Pasal 21 atas penghasilan yang diterima. Pada praktiknya, mekanisme yang dilakukan oleh bendahara dalam pemotongan PPh Pasal 21 menggunakan metode *grossed up*. Dalam penghitungannya, sebelum tunjangan pajak dimasukkan ke dalam penghasilan bruto, dihitung terlebih dahulu berapa PPh Pasal 21 yang terutang. Setelah PPh 21 terutang diketahui, sejumlah nominal tersebutlah dimasukkan ke dalam penghasilan bruto sebagai tunjangan pajak dan dihitung kembali. Jika terdapat perbedaan antara tunjangan pajak dan PPh Pasal 21 yang terutang, keduanya akan disamaratakan agar tidak ada perbedaan.

8. BPJS Kesehatan

¹⁰ Perpres Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah

BPJS Kesehatan merupakan iuran PNS setiap bulan sebesar 5% dari gaji pokok sesuai dengan Perpres Nomor 82 Tahun 2018¹¹. Namun, iuran tersebut terbagi lagi menjadi 4% ditanggung oleh pemberi kerja dan 1% dibayar oleh pegawai. Berdasarkan hal tersebut, BPJS Kesehatan sebesar 4% menjadi penambah penghasilan bruto PNS. Merujuk pada PMK Nomor 262/PMK.03/2010¹² Pasal 2 ayat (1), PPh Pasal 21 yang terutang dan menjadi beban APBN atau APBD ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, penghasilan yang diterima oleh PNS merupakan penghasilan bersih dan tidak berkurang.

9. Tunjangan JKK

Tunjangan Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) merupakan tunjangan yang diterima PNS setiap bulan sebesar 0,24% dari gaji pokok.

10. Tunjangan JKM

Tunjangan Jaminan Kematian (JKM) merupakan tunjangan yang diterima PNS setiap bulan sebesar 0,72% dari gaji pokok.

11. Potongan IWP

Potongan iuran wajib pegawai merupakan iuran yang dipotong setiap bulannya dari penghasilan yang diterima PNS sebesar 1% dan 8% untuk Jaminan Hari Tua (JHT) serta Tabungan Hari Tua (THT).

¹¹ Perpres Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan

¹² PMK Nomor 262/PMK.03/2010 Tentang Tata Cara Pemotongan PPh Pasal 21 Bagi Pejabat Negara, PNS, Anggota TNI, Anggota Polri, dan Pensiunannya Atas Penghasilan Yang Menjadi Beban APBN Atau APBD

2.2 Penelitian Terdahulu

Intan (2016) melakukan penelitian di Sekretariat Kabupaten MukoMuko Bengkulu untuk melakukan peninjauan terhadap penerapan perhitungan, pemotongan, penyetoran, dan pelaporan PPh Pasal 21 atas penghasilan yang diterima oleh orang pribadi pegawai. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pelaksanaan prosedur perpajakan PPh Pasal 21 telah sesuai dengan prosedur yang seharusnya.

Kristi (2021) melakukan penelitian dengan mengambil studi kasus di desa Klepu untuk melakukan peninjauan terhadap pemotongan PPh Pasal 21 oleh instansi pemerintah desa. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pelaksanaan pemotongan PPh Pasal 21 oleh Instansi Pemerintah Desa Klepu terdapat kesalahan dalam mengkategorikan penerima dan jenis penghasilan yang dipotong PPh Pasal 21.

Banowati (2021) melakukan penelitian di Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Grobogan untuk melakukan peninjauan terhadap pelaksanaan kewajiban PPh Pasal 21, 22, 23, dan 4 ayat (2). Hasil penelitiannya mengenai PPh Pasal 21 menyimpulkan bahwa terdapat beberapa kesalahan yang mengakibatkan selisih dengan perhitungan menurut PER-16/PJ/2016 atas gaji yang diterima oleh pegawai tetap.

Penelitian penulis dilakukan di instansi pemerintah di Kota Yogyakarta, yaitu Dinas Kesehatan. Secara umum, tidak ada perbedaan yang mendasar mengenai kewajiban perpajakan Dinas Kesehatan dibandingkan dengan instansi

lainnya. Hal yang membedakan adalah lokasi penelitian yang berada di Pulau Jawa, dalam hal ini Kota Yogyakarta.

Kanwil DJP DIY secara umum memiliki angka kepatuhan pajak dan pencapaian target yang baik. Setiawan (2021) menyatakan bahwa pada tahun 2021, kepatuhan formal wajib pajak di Kanwil DIY adalah sebesar 101% dan realisasi penerimaan pajak adalah sebesar 94,9% dari target. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pemahaman wajib pajak di Kanwil DIY cukup baik. Oleh karena itu, instansi pemerintah sebagai wajib pajak seharusnya juga memiliki kepatuhan pajak yang baik, dan melaksanakan kewajibannya sesuai ketentuan.