

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara sebagai organisasi masyarakat terbesar memiliki tugas-tugas yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tugas-tugas tersebut tidak akan berjalan tanpa adanya pembiayaan yang dikeluarkan oleh negara yang biasa disebut dengan keuangan negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Keuangan negara dalam arti sempit terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.¹

Keuangan negara diperuntukkan untuk membiayai segala jenis tugas yang tentunya dilaksanakan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Jenis pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara adalah pajak negara, bea dan cukai, dan penerimaan negara bukan pajak. Pajak

¹ Muhammad Djafar Saidi, **Hukum Keuangan Negara**, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 11.

negara terdiri dari pajak penghasilan; pajak pertambahan nilai barang dan jasa; pajak penjualan atas barang mewah; dan bea materai. Bea dan cukai terdiri dari bea masuk; cukai gula; dan cukai tembakau. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah; penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam; penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan; penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah; penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi; penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah; dan penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.²

Berdasarkan jenis-jenis pendapatan negara yang telah diuraikan tersebut, jenis pendapatan yang sangat berperan penting dalam proses pembangunan adalah penerimaan dari sektor pajak³. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 yang selanjutnya disebut Undang-Undang Tata

² Ibid, hlm 19.

³ Menurut Rochmat Soemitro dalam bukunya **Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan**, PT Eresco, Bandung, 1990, hlm 5., pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa imbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

R. Santoso Brotodihardjo, **Pengantar Ilmu Hukum Pajak**, PT Eresco, Bandung, 1995, hlm 2, pajak adalah keseluruhan dan peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah, untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antar negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya disebut wajib pajak).

Sedangkan menurut Indra Ismawan dalam bukunya **Memahami Reformasi Perpajakan 2000**, PT Alex Media Komputindo, Jakarta, 2001, hlm 4., pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan, dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Cara Perpajakan menentukan definisi “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara oleh setiap wajib pajak baik orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung.”

Dari data Kementerian Keuangan Republik Indonesia, pendapatan dari sektor pajak pada tahun 2013 mencapai Rp 916, 299.57 miliar dari seluruh pendapatan negara dan untuk tahun 2014 sampai bulan Oktober penerimaan dari sektor pajak mencapai 773, 343.68 miliar.⁴

Pemungutan pajak tersebut dapat dilakukan secara *official assessment system*⁵, *self assessment system*⁶, maupun *withholding system*⁷.

Pajak mempunyai dua fungsi utama yaitu fungsi anggaran (*budgetair*) dan fungsi mengatur (*reguleren*). Pajak mempunyai fungsi anggaran mengingat sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, sedangkan fungsi pajak mengatur artinya pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak.⁸

⁴ <http://www.pajak.go.id/> diakses 09 Maret 2015

⁵ Lutfi Effendi dalam bukunya **Pokok-Pokok Hukum Pajak**, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm 59., menyatakan bahwa *official assessment system* adalah suatu pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

⁶ Rimsy K. Judisseno dalam bukunya **Perpajakan: Edisi Revisi**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 5., *self assessment system* adalah sistem pembayaran pajak dimana wajib pajak boleh menghitung dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus disetorkan. Wajib pajak harus aktif menghitung dan melaporkan jumlah pajak terutangnya tanpa campur tangan dari fiskus.

⁷ Ibid, hlm 59., *withholding system* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

⁸ Ida Zuraida dan L.Y. Hari Sih Advianto, **Penagihan Pajak: Pajak Pusat dan Pajak Daerah**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011, hlm 4-5.

Saat ini pemerintah tengah berusaha untuk meningkatkan pendapatannya dari sektor pajak, khususnya pajak penghasilan. Pengaturan mengenai pajak penghasilan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pajak Penghasilan. Pajak Penghasilan termasuk dalam kategori pajak negara atau pajak pusat, hal ini dikarenakan pajak penghasilan dipungut oleh pejabat pajak yang ditugasi mengelola pajak-pajak negara, yaitu Direktorat Jenderal Pajak.

Setelah adanya reformasi perpajakan pada tahun 1983, pemungutan pajak penghasilan tidak lagi menggunakan *official assessment system*, melainkan menggunakan *self assessment system*. Penggunaan *self assessment system* ini memberikan dampak positif bagi wajib pajak, yaitu negara memberikan kepercayaan kepada setiap wajib pajak untuk dapat menghitung, membayar, dan melaporkan pajaknya sendiri kepada negara melalui kantor-kantor pajak dimana wajib pajak itu tinggal. Sistem tersebut memiliki risiko yang tidak dapat dihindarkan seperti wajib pajak yang belum mengerti mengenai perhitungan pajak penghasilan yang harus dibayarkan kepada negara dan dapat pula dimanfaatkan oleh wajib pajak yang tidak jujur terhadap laporan keuangannya yang seharusnya terkena pajak, sehingga yang dibayarkan lebih sedikit dari yang seharusnya.

Seperti yang diungkapkan oleh Marihot Pahala Siahaan:

Kesadaran masyarakat membayar pajak sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat. Semakin tinggi pengetahuan masyarakat maka akan semakin mudah bagi pemerintah untuk menyadarkan masyarakat, bahwa dalam

kehidupan tidak ada satu pun yang dapat diperoleh tanpa membayar, atau mengorbankan sesuatu.⁹

Untuk mengurangi risiko yang timbul dari *self assesment system*, pemerintah juga menerapkan *withholding system* dalam pemungutan pajak penghasilan, dimana wewenang pemungutan pajaknya berada pada pihak ketiga atau *withholder* dalam hal ini bukan pegawai pajak maupun wajib pajak yang bersangkutan. *Withholder* tersebut diberi kepercayaan oleh peraturan perundang-undangan untuk menghitung, memotong atau memungut serta membayar pajak atas penghasilan ke kas negara.¹⁰ *Withholder* tersebut sangat berperan aktif dalam sistem ini, dan pemerintah berperan dalam pemeriksaan pajak, penagihan, maupun tindakan penyitaan apabila terdapat indikasi pelanggaran perpajakan. Setiap akhir tahun pajak, pajak yang telah dipungut atau dipotong tersebut akan menjadi kredit pajak bagi wajib pajak yang bersangkutan, jumlah pajak yang dipungut atau dipotong tersebut akan diperhitungkan kembali oleh wajib pajak dengan melampirkan bukti pemungutan atau pemotongan yang diberikan oleh *withholder*.

Pajak penghasilan yang dipungut menggunakan *withholding system* adalah pajak penghasilan Pasal 4 ayat (2), Pasal 15, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 26. Salah satu pajak penghasilan yang menggunakan *withholding system* diatur dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan Pasal 21 ayat (1) disebutkan bahwa penghasilan yang dapat dikenakan pajak adalah:

⁹ Marihot Pahala Siahaan, **Hukum Pajak Elementer: Konsep Dasar Perpajakan Indonesia**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm 103.

¹⁰ Ony Widilestariningtyas, Siti Kurnia Rahayu dan Ely Suhayati, **Pengantar Perpajakan**, Unikom, Bandung, 2008, hlm 52.

“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:

- a. pemberi kerja yang membayar gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain sebagai imbalan sehubungan dengan pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai atau bukan pegawai;
- b. bendahara pemerintah yang membayar gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain sehubungan dengan pekerjaan, jasa, atau kegiatan;
- c. dana pensiun atau badan lain yang membayarkan uang pensiun dan pembayaran lain dengan nama apa pun dalam rangka pensiun;
- d. badan yang membayar honorarium atau pembayaran lain sebagai imbalan sehubungan dengan jasa termasuk jasa tenaga ahli yang melakukan pekerjaan bebas; dan
- e. penyelenggara kegiatan yang melakukan pembayaran sehubungan dengan pelaksanaan suatu kegiatan.”

Berdasarkan data yang diperoleh dari *website* Direktorat Jenderal Pajak, penerimaan pajak dengan *withholding system* terus meningkat setiap tahunnya. Penerimaan dengan *withholding system* pada tahun 2010 adalah sebesar Rp 587, 65 triliun dan meningkat menjadi Rp 730, 418 triliun pada tahun 2011, dan ditargetkan menjadi Rp 849, 706 triliun untuk tahun 2012 atau 83,61% dari total target penerimaan pajak pada tahun 2012.¹¹ Belum ada data yang menjelaskan untuk penerimaan pajak dengan *withholding system* pada tahun 2013 maupun tahun 2014.

Ini menunjukkan bahwa pemungutan pajak, khususnya pajak penghasilan meningkat dengan menggunakan *withholding system*. Kelemahan dalam pemungutan pajak menggunakan *withholding system* salah satunya adalah badan atau orang yang wajib melakukan pemotongan pajak diharuskan

¹¹ www.pajak.go.id/content/selayang-pandang-withholding-tax-di-indonesia diakses 29 Oktober 2014

menyetorkan pajak yang dipotongkan itu dalam kas negara dalam jangka waktu tertentu, tetapi untuk melakukan hal tersebut pihak ketiga ini tidak menerima upah pungut atau *collecteloon*, bahkan apabila ia berbuat keliru ia akan dijatuhi sanksi administrasi atau sanksi pidana bergantung pada kesalahannya.¹²

Seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 21 Undang-Undang Pajak Penghasilan, pemungutan pajak yang menggunakan *withholding system* tidak hanya dilakukan oleh kantor-kantor pajak, akan tetapi dapat pula dilakukan oleh kantor-kantor pemerintahan, instansi, perusahaan, bank maupun pemberi kerja melalui bendaharawan yang ditunjuk untuk melakukan pemungutan atau pemotongan, dan penyetoran pajak penghasilan.

Penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak membahas mengenai pajak dengan meneliti di kantor-kantor pajak, akan tetapi dalam penelitian ini akan dibahas mengenai pajak penghasilan di instansi pendidikan, yaitu di Universitas Brawijaya.

Penelitian ini akan membahas tentang seberapa efektif pelaksanaan *withholding system* terhadap pemungutan pajak penghasilan di Universitas Brawijaya. Universitas Brawijaya sebagai Perguruan Tinggi Negeri yang memiliki banyak pegawai, baik itu pegawai negeri sipil, pegawai tetap bukan PNS, pegawai honorer, maupun pegawai kontrak yang menurut Undang-Undang Pajak Penghasilan, Universitas Brawijaya sebagai pemberi kerja dan bendahara atau pemegang kas pemerintah mempunyai kewajiban untuk melakukan pemungutan atau pemotongan pajak menggunakan *withholding system* tersebut.

¹² Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, PT Eresco, Bandung, 1988, hlm 21.

Berikut ini adalah tabel orisinal penelitian yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian lain:

Tabel 1.1.

Orisinalitas Penulisan

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Instansi	Judul	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2010	Elisa Lora Suminar Fakultas Ekonomi Universitas Komputer Indonesia, Bandung	Analisis atas Penerapan <i>Withholding Tax System</i> dan Pencatatan Akuntansi Untuk Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 23 Pada PT. Inti (Persero) Bandung	<p>1. Bagaimanakah <i>withholding tax system</i> PPh pasal 23 dan pencatatan akuntansi pajak pada PT. INTI (Persero) Bandung?</p> <p>2. Apa kendala-kendala yang dihadapi PT. INTI (Persero) Bandung dalam <i>withholding tax system</i> PPh pasal 23 pada PT. INTI (Persero) Bandung?</p> <p>3. Upaya apa saja yang dilakukan untuk mengatasi kendala yang dihadapi PT. INTI (Persero) Bandung?</p>	Penelitian tersebut lebih mengarah pada analisis pencatatan akuntansi pajak penghasilan Pasal 23.

2.	2010	Kemal Hidayah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Efektifitas penerapan Pajak Penghasilan (PPH) atas bunga deposito berjangka di bank: studi pada Bank Mandiri Cabang Malang	1. Bagaimana efektivitas penerapan Pajak Penghasilan (PPh) atas bunga deposito berjangka di Bank Mandiri cabang Malang? 2. Kendala apa yang terjadi terhadap pelaksanaan penerapan Pajak Penghasilan (PPh) atas bunga deposito berjangka di Bank Mandiri cabang Malang dan bagaimana solusinya?	Penelitian tersebut terarah pada pajak penghasilan atas bunga deposito berjangka di suatu bank.
----	------	---	--	--	---

Sumber: *Data Sekunder, diolah, 2014*

Keterangan:

Penelitian ini terfokus pada efektivitas pelaksanaan *withholding system* terhadap pemungutan pajak penghasilan di Universitas Brawijaya yaitu Pasal 4 ayat (2), Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23, dimana Universitas Brawijaya sebagai pemberi kerja dan juga bendahara pemerintah. Penelitian pada tabel tersebut lebih mengarah pada analisis pencatatan akuntansi pajak penghasilan Pasal 23 dan pajak penghasilan atas bunga deposito berjangka di suatu bank.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka penulis melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “**EFEKTIVITAS**

PELAKSANAAN *WITHHOLDING* SYSTEM TERHADAP PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN DI UNIVERSITAS BRAWIJAYA.”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan *withholding system* terhadap pemungutan pajak penghasilan di Universitas Brawijaya?
2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Universitas Brawijaya dalam memungut pajak penghasilan menggunakan *withholding system* dan bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan efektivitas pelaksanaan *withholding system* terhadap pemungutan pajak penghasilan di Universitas Brawijaya.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan *withholding system* terhadap pemungutan pajak penghasilan di Universitas Brawijaya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai sarana pengembangan khasanah pengetahuan di bidang hukum administrasi negara khususnya hukum pajak, yaitu mengenai pajak penghasilan.

2. Manfaat Aplikatif

- a. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan masukan dan sumber referensi berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan pendapatan pajak penghasilan.
- b. Bagi instansi terkait, penelitian ini dapat menjadi sumber referensi yang bermanfaat untuk lebih memahami, khususnya berkaitan dengan pemungutan pajak penghasilan.
- c. Bagi masyarakat, penelitian sebagai pengetahuan untuk memahami terkait pemungutan pajak penghasilan menggunakan *withholding system*.

E. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang gambaran mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Berisi tentang kajian teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu meliputi kajian umum tentang efektifitas, kajian umum tentang pajak, ketentuan dan tata cara perpajakan, kajian umum tentang pajak penghasilan, dan kajian tentang *withholding system*.

BAB III METODE PENELITIAN

Berisi tentang metode yang digunakan dalam penelitian, meliputi jenis penelitian, pendekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik memperoleh data, populasi, sampel, dan teknik sampling, teknik analisis data, serta definisi operasional.

BAB IV PEMBAHASAN

Berisi tentang hasil penelitian, yang meliputi pemaparan dan analisa terkait permasalahan yaitu mengenai efektifitas, kendala dan upaya pemungutan pajak penghasilan menggunakan *withholding system* di Universitas Brawijaya.

BAB V PENUTUP

Berisi tentang kesimpulan dan saran dari jawaban atas permasalahan yang telah diuraikan.