

# Variasi Penghitungan dan Penyetoran Pajak Penghasilan Pasal 21

Arja Sadjiarto

Fakultas Ekonomi, Universitas Kristen Petra, Surabaya-Indonesia

Email: arja@peter.petra.ac.id

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat variasi cara penghitungan dan penyetoran Pajak Penghasilan Pasal 21/26 di perusahaan besar dan memiliki kecenderungan untuk lebih patuh. Metode penelitian yang dipakai adalah studi kasus tunggal pada PT X, sebuah perusahaan manufaktur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di tahun 2006 ada perbedaan penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21/26 antara yang dilakukan PT X dengan yang diatur oleh peraturan perpajakan, khususnya untuk pegawai tetap dan tidak tetap (harian). Variasi cara penghitungan dilakukan pada pegawai tetap karena adanya penghitungan ulang saat penyusunan SPT PPh Pasal 21 Tahunan dan pada pegawai harian karena penyederhaan cara penghitungan PPh 21/26 yang dianggap relatif rumit.

**Kata kunci:** pajak penghasilan, PPh Pasal 21, variasi penghitungan PPh Pasal 21

## ABSTRACT

*The objective of this qualitative study is to describe the implementation of employment tax regulation on PT X, a manufacturing company and to confirm there are any tendencies to have a different method or the calculation may vary on employment tax and to explain the rationales behind them in such a big and tend-to-comply company. This qualitative study is done with single case study approach. The results of this study shows that in 2006, PT X calculated and paid the employment tax for permanent and non-permanent (daily-paid) employees with a different techniques as describe on the tax regulation. The variations is found on monthly employment tax calculation for permanent employees that will be recalculated on yearly basis and on daily-paid employee for calculation simplification.*

**Keywords:** income tax, withholding employment tax, variation on employment tax calculation.

## PENDAHULUAN

Sistem pemungutan pajak dibedakan menjadi tiga yaitu sistem *official assessment*, sistem *self assessment* dan sistem *withholding*. Dalam sistem *official assessment*, fiskus aktif menghitung dan menetapkan besarnya pajak terutang dan wajib pajak akan membayar jumlah tersebut sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan. Dalam sistem *self assessment* wajib pajak sendiri yang akan menghitung, menyetorkan dan melaporkan pajak yang terutang. Fiskus berperan dalam melakukan penelitian atas kelengkapan dan kebenaran pelaporan serta melakukan pemeriksaan untuk mengetahui kebenaran materi dalam laporan wajib pajak, atau dalam hal ini Surat Pemberitahuan (SPT). Dalam sistem *withholding*, pihak ketiga yang berhubungan dengan wajib pajak (*withholding agents*), wajib menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang dipotongnya (Rosdiana 2005:108-109).

Di Indonesia, pajak yang dipungut secara *withholding* adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah

(PPnBM) dan Pajak Penghasilan (PPh) yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan 1984 pada Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 26 dan PPh Final. Pada Tabel 1 dapat dilihat rencana penerimaan PPh nonmigas berdasarkan data APBN Republik Indonesia tahun 2001-2008.

Pada Tabel 2 tampak bahwa, dari sisi prosentase terhadap total anggaran PPh nonmigas, peranan PPh Pasal 21/26 berkisar sekitar 22% - 29%. Adanya penurunan prosentase kontribusi PPh Pasal 21/26 mulai tahun 2005 disebabkan oleh adanya kenaikan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dan rencana perubahan tarif PPh Orang Pribadi dalam RUU Pajak Penghasilan.

Kontribusi PPh Pasal 21/26 yang signifikan terhadap penerimaan pajak penghasilan adalah salah satu hal yang mendorong dilakukannya penelitian ini. Tabel 3 menunjukkan kontribusi PPh melalui sistem *withholding* yang signifikan dalam anggaran penerimaan PPh nonmigas, berkisar antara 57% sampai 66%. Tabel 4 menunjukkan peranan PPh Pasal 21 terhadap total anggaran penerimaan PPh melalui sistem *withholding* yang berkisar antara 26%-38%

dengan porsi yang tertinggi pada APBN tahun 2003-2005. PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 26 bersama-sama memberikan kontribusi sekitar 37% - 47% pada total anggaran penerimaan PPh melalui sistem *withholding*.

Direktorat Jenderal Pajak telah menerbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-545/PJ/2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemotongan, Penyetoran dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan 26 sehubungan dengan

**Tabel 1. Rencana Penerimaan PPh Nonmigas 2001-2008 (Dalam Milyar Rupiah)**

Jenis PPh Nonmigas	APBN 2001	APBN 2002	APBN 2003	APBN 2004	APBN 2005	APBN 2006	APBN 2007	APBN 2008
PPh 21	12.483	19.452	25.082	27.913	29.276	27.706	34.905	39.501
PPh 22 Non Impor	1.205	1.995	1.926	3.504	4.375	4.119	5.546	6.721
PPh 22 Impor	6.055	5.967	6.287	6.767	7.252	16.417	19.495	21.638
PPh 23	16.947	14.982	15.845	14.017	13.048	18.916	24.66	25.285
PPh 26	7.263	2.128	4.293	6.041	7.313	10.389	13.99	17.323
PPh Final & Fiskal	1.683	13.72	13.043	16.192	16.196	25.144	32.513	39.727
Sub Total Withholding dan Fiskal	45.636	58.244	66.476	74.434	77.46	102.691	131.109	150.195
PPh 25/29 OP	3.035	903	1.168	3.746	2.822	2.299	2.465	2.954
PPh 25/29 Badan	26.778	29.667	38.503	42.655	48.342	68.208	86.883	111.161
Subtotal Non Withholding	29.813	30.570	39.671	46.401	51.164	70.507	89.348	114.115
Total	75.450	88.815	106.149	120.835	128.624	173.197	220.457	264.312

**Tabel 2. Prosentase Rincian PPh Nonmigas terhadap Total PPh Nonmigas 2001-2008**

Rasio	APBN 2001	APBN 2002	APBN 2003	APBN 2004	APBN 2005	APBN 2006	APBN 2007	APBN 2008
PPh 21/26	27%	24%	28%	28%	29%	22%	22%	22%
PPh 22	10%	9%	8%	9%	9%	11%	12%	11%
PPh 23	22%	17%	15%	12%	10%	11%	11%	10%
PPh Final & Fiskal	2%	15%	12%	13%	13%	15%	15%	15%
PPh 25/29 OP	4%	1%	1%	3%	2%	1%	1%	1%
PPh 25/29 Badan	35%	33%	36%	35%	38%	39%	39%	42%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sumber: Undang-undang APBN 2001-2008

**Tabel 3. Prosentase PPh *Withholding* dan Non *Withholding* terhadap Total PPh Nonmigas 2001-2008**

Rasio	APBN 2001	APBN 2002	APBN 2003	APBN 2004	APBN 2005	APBN 2006	APBN 2007	APBN 2008
Total PPh <i>Withholding</i> & Fiskal terhadap Total PPh Nonmigas	60%	66%	63%	62%	60%	59%	59%	57%
Total PPh Non <i>Withholding</i> terhadap Total PPh Nonmigas	40%	34%	37%	38%	40%	41%	41%	43%

**Tabel 4. Prosentase PPh 21 dan PPh 26 terhadap Total PPh *Withholding* 2001-2008**

Rasio	APBN 2001	APBN 2002	APBN 2003	APBN 2004	APBN 2005	APBN 2006	APBN 2007	APBN 2008
PPh 21 Terhadap Total PPh <i>Withholding</i> & Fiskal	27%	33%	38%	38%	38%	27%	27%	26%
PPh 21/26 Terhadap Total PPh <i>Withholding</i> & Fiskal	43%	37%	44%	46%	47%	37%	37%	38%

Pekerjaan, Jasa dan Kegiatan Orang Pribadi dan telah diperbarui dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 15/PJ/2006. Pembaruan yang dilakukan karena perubahan PTKP dan tidak ada tambahan kasus baru. Hal-hal yang kemudian dianggap sebagai *grey area* seperti definisi penghasilan teratur dan tidak teratur, penetapan besarnya tanggungan, penghitungan pajak penghasilan untuk pegawai yang dibayar harian, pertimbangan adanya pendapatan lain tidak tetap yang diterima pegawai tetap, merupakan beberapa contoh dari kompleksnya permasalahan yang ada terkait dengan Pajak Penghasilan Pasal 21 (Binsardjono dan Mansur, 2004)

Penghitungan PPh Pasal 26 dianggap relatif lebih mudah dibandingkan dengan penghitungan PPh Pasal 21 yang dianggap relatif lebih sulit. Beberapa wajib pajak melakukan penyetoran PPh Pasal 21 berdasar perkiraan saja dan walaupun dihitung, tidak dilakukan dengan benar. Penghitungan sebenarnya dilakukan pada akhir tahun. Pemberi kerja berusaha agar pada penghitungan PPh 21 Tahunan, pemberi kerja tetap pada posisi kurang bayar, mengingat posisi lebih bayar potensial untuk menjadi obyek pemeriksaan pajak. (Saefudin, 2005)

Hal lain yang menjadi latar belakang penelitian ini adalah bahwa penerapan cara penghitungan seperti yang diatur dalam KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006 untuk penghasilan yang jumlahnya bervariasi dalam satu tahun pajak cenderung menyebabkan kondisi lebih bayar. Jika PPh Pasal 21 yang terutang dalam satu tahun takwim lebih kecil daripada PPh Pasal 21 yang telah disetor, maka kelebihan tersebut akan diperhitungkan dengan PPh Pasal 21 yang terutang pada bulan waktu dilakukannya penghitungan tahunan dan bulan-bulan berikutnya. Penghitungan pajak dengan hasil lebih bayar akan memicu dilakukannya pemeriksaan. Pemeriksaan pajak cenderung dihindari oleh wajib pajak karena adanya biaya yang timbul selama pemeriksaan. Sementara di sisi lain pemberi kerja merasa sudah mengeluarkan biaya yang tidak sedikit dalam kapasitasnya menjadi *withholding agent*, menggantikan peran fiskus (Heeden, 1994)

Hal yang menarik dalam praktek penghitungan PPh Pasal 21 adalah adanya kemungkinan lebih bayar atau kurang bayar untuk penghitungan secara individual atau penghitungan pajak yang harus dipotong dari tiap pegawai atau orang pribadi penerima penghasilan atas pekerjaan, jasa dan kegiatan. Dalam penghitungan pajak akhir tahun, pemberi kerja akan memperhitungkan kembali jumlah pajak yang terlalu besar dipotong kepada pegawai atau menambah jumlah yang harus dipotong. Kondisi

lebih bayar atau kurang bayar ini pada umumnya disebabkan oleh fluktuasi besaran penghasilan teratur dan tambahan penghasilan tidak teratur di dalam tahun pajak. Perbedaan penafsiran atas peraturan menyebabkan adanya perbedaan cara penghitungan PPh Pasal 21 yang dilakukan oleh pemberi kerja. Kondisi akhir tahun yang sebenarnya ingin dicapai adalah kurang bayar secara agregat dan bukan secara individual kembali pada alasan utama seperti yang disampaikan di atas yaitu sebisa mungkin menghindari pemeriksaan pajak (Loekito, 2006).

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data pada PT X perusahaan manufaktur besar. Banyaknya jumlah pegawai dan lebih dari satu jenis pegawai yang bekerja di perusahaan memunculkan kompleksitas pelaksanaan pemotongan PPh Pasal 21/26 yang menarik untuk dikaji lebih mendalam. Penelitian ini ingin mengetahui bagaimana cara PT X melakukan penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21/26 sebagai dampak penerapan KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006 dan mengapa terjadi variasi penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21/26 jika ternyata cara penghitungan dan penyetoran yang dilakukan tidak sama dengan KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006.

## REMUNERASI

Remunerasi menunjuk pada semua bentuk hasil finansial serta manfaat dan jasa yang berwujud (*tangible service and benefit*) yang diterima oleh pegawai sebagai bagian dari hubungan pekerjaan. Remunerasi dapat diterima dalam bentuk uang seperti remunerasi, upah, tunjangan, kenaikan karena prestasi (*merit*), insentif, penyesuaian biaya hidup (*cost of living adjustment*). Remunerasi dapat juga diterima dalam bentuk manfaat atau jasa seperti pensiun, asuransi kesehatan, cuti yang dibayar. Remunerasi dapat dibagi dalam empat komponen yaitu upah pokok (*base wage*), pembayaran prestasi (*merit pay*), insentif (*incentives*), layanan dan manfaat (*services and benefit*). (Milkovich 1996:5-8)

Upah pokok adalah remunerasi dasar berupa uang yang cenderung mencerminkan nilai dari pekerjaan tersebut dan mengabaikan perbedaan sumbangsih satu pegawai dengan pegawai lainnya. Sebuah sistem remunerasi pada umumnya menetapkan upah pokok sebagai fungsi dari kemampuan (*skill*) atau tingkat pendidikan. Penyesuaian *periodic* atas remunerasi dilakukan berdasarkan tingkat inflasi, perubahan upah di perusahaan lain atau perubahan pengalaman, kinerja atau kemampuan pegawai. Secara khusus Milkovich membedakan istilah gaji dan upah

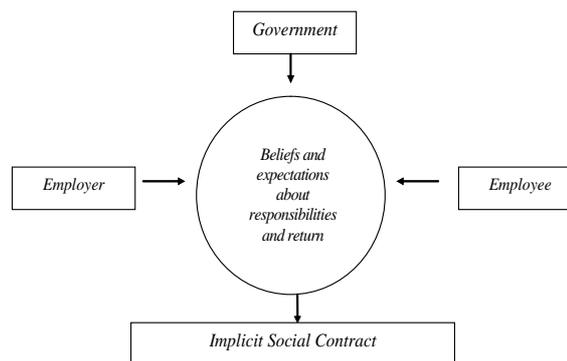
dengan mendefinisikan gaji adalah remunerasi bagi pegawai yang tidak menerima uang lembur, sementara upah diberikan untuk pegawai yang menerima uang lembur dengan tarif per jam.

*Merit pay* merupakan penghargaan atas kinerja dan perilaku di masa lalu dan pada umumnya berbentuk pemberian kenaikan *incremental* terhadap remunerasi atau upah pokok. Komponen ini yang kemudian akan membedakan besaran remunerasi atau upah yang diterima antar pegawai seiring dengan berjalannya waktu, tergantung dari kinerja masing-masing pegawai.

Insentif diberikan terkait dengan prestasi namun diberikan dalam jangka waktu tertentu, dan prestasi yang dipakai sebagai dasar pemberian insentif bisa berupa pencapaian individu, pencapaian tim, pencapaian total perusahaan. Target pencapaian antara lain adalah penghematan biaya, volume produksi, standar kualitas, penjualan laba, atau target lain yang ditentukan. Contoh insentif yang diberikan dalam jangka waktu pendek adalah bonus, komisi penjualan, *spot awards*. Sementara insentif yang diberikan dalam waktu panjang adalah program kepemilikan saham oleh pegawai (ESOP atau MSOP).

Manfaat yang diterima pegawai adalah terdiri dari cuti yang dibayar, layanan konseling dan perlindungan dalam bentuk fasilitas kesehatan, asuransi jiwa dan pensiun. Komponen ini mirip dengan natura dan kenikmatan (*fringe benefit*) yang diwujudkan dalam bentuk natura berupa pemberian kebutuhan pokok atau produk perusahaan. Sementara remunerasi berupa kenikmatan pada umumnya berupa fasilitas rumah dinas dan kendaraan dinas.

Pemerintah bertindak sebagai pihak ketiga dalam hubungan ketenagakerjaan. Meskipun hubungan ketenagakerjaan bisa dilihat hanya dari dua sisi saja yaitu antara pemberi kerja dan pekerja, namun ide ini akan lebih nyata jika diperluas dengan kehadiran pemerintah sebagai pihak ketiga. Pemerintah menjalankan perannya sebagai pengatur, misalnya dalam penetapan upah minimum dan penetapan manfaat, natura atau kenikmatan yang dikecualikan dari pengenaan pajak penghasilan. Studi komparasi yang dilakukan Milkovich (1996:655) menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam bentuk peraturan ketenagakerjaan di Mesir, Jerman, India, Jepang, Meksiko, Slovenia dan Inggris merupakan faktor utama dalam penetapan remunerasi pekerja. Mesir dan Jepang secara khusus menyebutkan bahwa peraturan pajak juga memegang peranan yang penting dalam penetapan remunerasi.



Sumber: Milkovich (1996)

Gambar 1. *The Government's Role in the Employment Relationship*

### SISTEM WITHHOLDING TAX

Sistem pemungutan pajak penghasilan yang dilakukan secara *withholding* di Indonesia meliputi pemotongan pajak penghasilan yang bersifat final atas penghasilan atau transaksi tertentu (Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 17 Tahun 2000), pajak penghasilan atas penghasilan dari pekerjaan, jasa dan kegiatan yang dilakukan oleh orang pribadi (Pasal 21 UU Nomor 17 Tahun 2000), pajak penghasilan atas penghasilan yang berasal dari modal dan jasa (Pasal 23 UU Nomor 17 Tahun 2000), pajak penghasilan atas penghasilan yang diterima oleh wajib pajak luar negeri (Pasal 26 UU Nomor 17 Tahun 2000) dan pemungutan pendahuluan pajak penghasilan atas transaksi impor, penjualan barang kepada pemerintah dan penjualan produk tertentu (Pasal 22 UU Nomor 17 Tahun 2000).

Penghasilan dibedakan dalam *active income* dan *passive income*. Pembedaan ini dilakukan berdasarkan usaha/aktivitas penerima penghasilan untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan. *Active income* dibedakan menjadi *business income* dan *employment income*. Pembedaan ini didasarkan pada ada atau tidaknya hubungan pekerjaan yang berakibat pada perbedaan cara pemungutannya. Untuk *business income* diperlukan pembayaran angsuran dan penghitungan sendiri besarnya pajak penghasilan terutang sekaligus adanya kesempatan memperhitungkan kredit pajak. Sedangkan untuk *employment income* pada umumnya digunakan teknik pemungutan *withholding*. Dari sisi penerima penghasilan, *employment income* dibedakan menjadi pembayaran kepada *independent personal services* atau yang disebut sebagai *professional income* dan pembayaran kepada *dependent personal service* atau yang lebih banyak disebut sebagai *employment income* (Rosdiana dan Tarigan 2005:296-297).

Memurut Heeden (1994), sebuah sistem *withholding tax* harus sederhana dan dapat mengurangi pengisian SPT sebanyak mungkin. Pemungutan dana untuk jaminan kesejahteraan sosial sebaiknya juga dikombinasikan dengan pemungutan pajak penghasilan atas remunerasi dan menjadi bagian dari administrasi pajak. Tujuan dari *withholding tax* adalah mengenakan pajak penghasilan saat penghasilan tersebut diterima atau diperoleh. Istilah yang lebih banyak dikenal untuk *withholding tax* atas employment income adalah *pay-as-you-earn* atau PAYE. Istilah ini dipakai di Inggris dan negara-negara persemaikmuran (*commonwealth*).

Sistem PAYE yang relatif sederhana akan memberikan ruang bagi fiskus untuk memungut bagian yang sangat besar dari pajak penghasilan orang pribadi dengan penggunaan sumber daya yang minimum. Dibandingkan dengan keharusan untuk melakukan pengecekan terhadap tiap pegawai, fiskus cukup berkonsentrasi pada pemberi kerja. Pemberi kerja harus memotong, menyetorkan dan melaporkan secara bulanan. Fiskus perlu memonitor pelaporan dan penyetoran pajak oleh pemberi kerja dan menindaklanjuti segera jika ditemukan adanya pemberi kerja yang berhenti melaporkan dan atau menyetorkan pajak. Audit yang dilakukan adalah dengan melakukan pengecekan apakah jumlah pajak yang dipotong dari remunerasi telah benar dihitung dan seluruhnya telah disetorkan dengan benar.

Dari cara penghitungan yang dilakukan, Heeden menggolongkan sistem *withholding tax* atas *employment income* dalam tiga kelompok, yaitu *Simple PAYE*, *Cumulative PAYE* dan *Year-end Adjusted PAYE*. *Simple PAYE* menerapkan pemotongan pajak berdasarkan tabel *withholding* bulanan tanpa memperhatikan besarnya pajak yang telah dipotong di periode sebelumnya dan tanpa penghitungan ulang atau penyesuaian di akhir tahun. *Cumulative PAYE* secara terus menerus menghitung ulang pajak penghasilan yang telah dipotong agar sedekat mungkin dengan total pajak penghasilan yang seharusnya dipotong berdasarkan total penghasilan aktual setahun. *Year-end Adjusted PAYE* yang merupakan campuran dari *Simple PAYE* dan *Cumulative PAYE*. Selama tahun berjalan pemungutan pajak dilakukan dengan mekanisme *Simple PAYE* yang langsung diterapkan berdasarkan tabel *withholding* bulanan. Pada akhir tahun, dilakukan penghitungan ulang dengan mekanisme *Cumulative PAYE*. Total pajak penghasilan yang telah dipotong dibandingkan dengan yang seharusnya dipotong berdasarkan nilai aktual penghasilan selama setahun. Jika terdapat perbedaan maka dilakukan penyesuaian pada bulan terakhir dalam tahun tersebut berdasarkan tabel *withholding* tahunan.

Terkait dengan kewajiban memasukkan SPT, Heeden memisahkan 3 model PAYE. Yaitu *preliminary PAYE*, *semifinal PAYE* dan *final PAYE*. *Preliminary PAYE* adalah *withholding tax* dianggap sebagai kredit pajak dan dapat diperhitungkan melalui SPT yang wajib diisi oleh semua pembayar pajak, termasuk yang memperoleh penghasilan hanya dari satu pemberi kerja. *Semifinal PAYE* adalah pendekatan yang paling umum dalam pemajakan penghasilan. Dalam pendekatan ini penghasilan yang diterima oleh pegawai dikenakan pajak dengan cara *withholding* dan pegawai tidak perlu mengisi SPT. *Final PAYE* menggunakan tabel *withholding* bulanan yang bukan merupakan turunan dari tabel tahunan. Secara praktis, tabel tahunan terjadi dari tabel bulanan dengan *income bracket* dikalikan dengan 12, mirip dengan tarif pajak yang diterapkan pada orang pribadi yang memiliki usaha (*self employed persons*). Karakter utama dari *final PAYE* adalah penghasilan dikenakan pajak langsung pada sumbernya dan tidak dihitung dari total penghasilan.

Menurut Heeden (1994), ada tiga pihak yang terlibat dalam administrasi pajak penghasilan atas remunerasi yaitu pegawai, pemberi kerja dan fiskus. Keterlibatan di antara mereka bervariasi namun yang paling banyak terlibat adalah pemberi kerja dan fiskus. Pemberi kerja menjadi *withholding agent* yang ditentukan menurut peraturan perundang-undangan. Pemberi kerja memberikan jasa kepada pegawai dan fiskus. Sedangkan dari sisi pegawai, hal ini dianggap sebagai bagian dari biaya yang harus dikeluarkan oleh pemberi kerja dalam mempekerjakan seseorang. Sehingga imbal balik dari pegawai kepada pemberi kerja tidak diharapkan.

Dalam hubungannya antara pemberi kerja dan fiskus sebenarnya secara teori pengumpulan pajak merupakan salah satu fungsi yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, administrasi pajak atau fiskus seharusnya tidak memungut beban atau *fee* apapun kepada sektor privat. Jika sektor privat yang menjalankan fungsi tersebut maka pemerintah harus mengganti biaya yang dikeluarkan (*reimbursement*). Di Swiss dan China, pemberi kerja menerima insentif dari pemerintah sebagai pengganti *withholding costs*.

Beban administrasi utama dari PAYE ada di pihak pemberi kerja sebagai *withholding agents*. Pemberi kerja adalah pihak yang menghitung, memotong, mempertanggungjawabkan dan menyetorkannya ke kas negara. Tugas fiskus adalah memonitor kepatuhan pengisian SPT dan penyetoran pajak yang dilakukan oleh pemberi kerja dan meyakinkan kebenarannya sesuai dengan peraturan perundangan dengan mengadakan audit.

Tabel 5. Perbandingan PAYE di Beberapa Negara

Negara	Jenis Sistem PAYE				Finalitas PAYE	
	Simple	Cumulative	Year-End Adjustment	Preliminary	Semifinal	Final
Chili	X				X 1) 2)	
Hungaria			X		X	
Indonesia			X		X	
Kenya	X				X	
Belanda	X				X 1) 3)	
Filipina			X	X		
Rusia		X				X
Inggris		X			X	
Amerika Serikat	X			X		

Sumber: Heeden (1994).

Keterangan: 1. Ada *filing threshold*; 2. PAYE tidak dapat dikembalikan; 3. Jika penghasilan melebihi batas tertentu, harus mengisi SPT

Tabel 6. Perbandingan Komponen PAYE

Negara	Termasuk dalam PAYE				PTKP tidak diijinkan untuk penghasilan dari sumber kedua	Integrasi dengan Sistem Jaminan Sosial
	PTKP ( <i>Personal Allowances</i> )	Pengurang Lainnya ( <i>Other Deduction</i> )	Pendapatan Upah Lain	Pendapatan Non Upah Lain		
Chili	X					
Hungaria	X	X				
Indonesia	X					
Kenya	X	X	1)	1)		
Belanda	X	X	1)	1)		X
Filipina	X				X	
Rusia	X	X	X			
Inggris	X	X	X	X 2)	X	3)
Amerika Serikat	X	X	1)	1)	X	3)

Sumber: Heeden (1994).

Keterangan: 1. Pendapatan lain bisa membatasi pengurang penghasilan lain; 2. Termasuk hanya sampai batas tertentu; 3. Khusus pembayaran dan audit saja yang terintegrasi

Whiting (2004:19) mengungkapkan bahwa ada risiko-risiko yang harus ditanggung pemberi kerja sebagai *withholding agents* yaitu: a) *Operational risk* (risiko operasional) yaitu kemungkinan timbulnya kesalahan pemrosesan yang mungkin disebabkan oleh volume pekerjaan yang harus ditangani, yang mengakibatkan tambahan biaya, b) *Compliance risk* (risiko kepatuhan) yaitu kemungkinan terlambatnya penyetoran atau pelaporan yang mengakibatkan tambahan denda dan c) *Reputational risk* (risiko reputasi) yaitu kemungkinan terjadinya kesalahan penghitungan yang mungkin tidak banyak berpengaruh pada reputasi di tingkat publik, tetapi reputasi di kalangan internal yang menimbulkan konflik di kalangan pegawai.

#### STUDI KOMPARASI ATAS PENERAPAN WITHHOLDING TAX ATAS PENGHASILAN DARI PEKERJAAN, JASA DAN KEGIATAN

Heeden (1994) melakukan perbandingan penerapan *withholding tax* atas penghasilan yang berasal dari pekerjaan, jasa dan kegiatan di 9 negara pada tahun 1994. Negara-negara maju diwakili oleh Belanda, Inggris dan Amerika Serikat. Chili, Indonesia, Kenya dan Filipina me-

wakili negara-negara berkembang, Hungaria dan Federasi Rusia mewakili negara-negara dalam transisi. Meskipun model PAYE yang diterapkan di negara-negara tersebut berbeda, namun pada umumnya pelaksanaan *withholding* adalah *withholding at source*. Tidak ada pola yang jelas yang memisahkan antara pola di negara maju dan negara berkembang. Juga tidak ditemukan bukti bahwa negara berkembang menggunakan model yang lebih sederhana dibandingkan negara maju. Di hampir semua negara tujuan utama dari penerapan sistem PAYE adalah mengurangi jumlah SPT Tahunan Orang Pribadi yang harus diisi.

Menurut laporan yang diterbitkan OECD tahun 2004 yaitu "*Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*", ada empat sistem pemungutan pajak atas penghasilan dari pekerjaan yang dikelompokkan berdasarkan cara *withholding* yang dilakukan, dikaitkan dengan ada atau tidaknya kewajiban bagi pegawai untuk mengisi SPT Tahunan Orang Pribadi. Keempat sistem tersebut adalah sebagai berikut. 1) "*Cumulative withholding – largely return free*. Dalam sistem *cumulative withholding*, pemberi kerja melakukan pemotongan pajak secara *withholding* atas penghasilan yang dibayarkan

kepada pegawai dengan memperhitungkan tanggungan berdasarkan tarif progresif secara kumulatif selama satu tahun pajak. Pegawai pada umumnya tidak diminta untuk mengisi SPT Tahunan Orang Pribadi, 2) *Non-cumulative withholding – annual tax return required*. Sementara dalam sistem *non-cumulative withholding* pemberi kerja melakukan pemotongan pajak penghasilan pegawai secara periodik sesuai dengan tabel *withholding* periodik. Di beberapa negara, pegawai yang tidak memberikan nomor identifikasi pajak kepada pemberi kerja akan dikenakan pajak tambahan yang juga dipotong secara *withholding*. Pemberi kerja akan memberikan laporan kepada tiap pegawai menyangkut besaran penghasilan yang telah dibayar dan pajak yang telah dipotong, yang harus diungkapkan dalam SPT Tahunan Orang Pribadi, 3) *Reconciliation approach – pre-populated returns sent to tax payer*. Dalam sistem pendekatan rekonsiliasi, pegawai harus terdaftar pada fiskus dan menyerahkan nomor identitas pajaknya kepada pemberi kerja dan pihak-pihak lain yang diharuskan untuk menyerahkan laporan

kepada fiskus. Pemberi kerja akan melakukan pemotongan pajak secara *withholding* secara periodik. Fiskus akan menerima laporan-laporan dari berbagai pihak dan kemudian akan memproses laporan-laporan tersebut secara terkomputerisasi dalam dua atau tiga bulan setelah akhir tahun pajak untuk menghasilkan ringkasan keseluruhan penghasilan, pajak yang telah dipotong dan estimasi utang pajak dalam bentuk SPT yang telah diisi sebelumnya (*pre-populated*) oleh fiskus dan dikirimkan ke pembayar pajak. Pembayar pajak diminta untuk melakukan validasi atas informasi yang terdapat dalam SPT tersebut, 3) *No withholding; taxpayers' pay tax by installment – annual tax return required*. Dalam sistem tanpa *withholding*, pegawai diminta untuk membayar pajaknya sendiri melalui sistem angsuran dan menyampaikan SPT pada akhir tahun yang melaporkan semua informasi yang relevan. Fiskus akan menerbitkan hasil penghitungan (*assessment*) kepada pembayar pajak dan memberitahukan adanya utang pajak atau piutang pajak.

Tabel 7. Perbandingan Sistem *Withholding Tax* Atas *Employment Income* di Negara-negara OECD

Negara	Jenis Sistem Yang Diterapkan			
	<i>Cumulative withholding – mainly tax return free</i>	<i>Non-cumulative withholding – return required</i>	<i>Reconciliation approach – pre-populated returns sent to taxpayers</i>	<i>No withholding /installments required from taxpayer – annual return required</i>
Australia		Ya		
Austria	Ya			
Belgia		Ya		
Kanada		Ya		
Ceko	Ya			
Denmark			Ya	
Finlandia			Ya	
Perancis				Ya
Jerman	Ya			
Yunani		Ya		
Hungaria		Ya		
Islandia		Ya		
Ielandia	Ya			
Itali	Ya			
Jepang	Ya			
Korea	Ya			
Luksemburg	Ya			
Mexico	Ya			
Belanda	Ya			
Selandia Baru	Ya			
Norwegia			Ya	
Polandia	Ya			
Portugal		Ya		
Slovakia	Ya			
Spanyol		Ya		
Swedia			Ya	
Swiss				Ya
Turki	Ya			
Inggris	Ya			
Amerika Serikat		Ya		

Sumber: OECD (2004)

## WITHHOLDING TAX ATAS PENGHASILAN DARI PEKERJAAN, JASA DAN KEGIATAN DI INDONESIA

Petunjuk Pelaksanaan Pemotongan, Penyetoran, Dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 Dan Pasal 26 Sehubungan Dengan Pekerjaan, Jasa, Dan Kegiatan Orang Pribadi diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak No. KEP-545/PJ/2000 *juncto* Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER 15/PJ/2006. Keputusan ini menjadi pedoman bagi pemberi kerja atau pemberi penghasilan untuk menghitung, memotong, menyetor dan melaporkan pemotongan PPh Pasal 21/26. Peraturan ini dibuat dengan rinci dan lengkap serta berusaha untuk memenuhi semua permasalahan antara pemberi dan penerima penghasilan dan sebagian besar terkait dengan PPh Pasal 21. Di sisi lain kerumitan yang ditimbulkan membuat pemotongan PPh Pasal 21/26 menjadi tidak sederhana misalnya pada penghitungan PPh Pasal 21 untuk pegawai harian. Tabel 8 menunjukkan skema penghitungan yang diatur dalam PER-15/PJ/2006.

Pada dasarnya rumusan penghitungan PPh Pasal 21 di Indonesia untuk pegawai tetap menggunakan *standardized deductible expenses*

yang berupa biaya jabatan atau biaya pensiun. Tata cara penghitungan yang diatur dalam KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006 menunjukkan adanya kerumitan penghitungan PPh Pasal 21. Dalam peraturan pelaksanaan ini, ada beberapa macam cara dan contoh penghitungan pemotongan PPh Pasal 21, yang timbul karena perbedaan tarif, perbedaan status kepegawaian dan perbedaan jenis penghasilan yang dikenakan PPh Pasal 21.

Potensi terjadinya kondisi lebih bayar pada penghitungan ulang PPh Pasal 21/26 saat tahunan disebabkan oleh adanya penghasilan yang oleh KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006 didefinisikan sebagai penghasilan teratur, namun dalam kenyataannya besarnya berubah-ubah setiap bulan, seperti misalnya honorarium dan uang lembur yang dalam perhitungan bulanan diestimasi akan diberikan selama 12 kali. Perhitungan masa yang bersifat estimasi ini sebenarnya lebih merupakan pembayaran cicilan pajak. Pada saat perhitungan tahunan, PPh Pasal 21 yang harus dipotong adalah atas penghasilan sesungguhnya dalam satu tahun pajak. Adanya perbedaan penghasilan berdasar estimasi dan berdasar sesungguhnya ini yang akan menimbulkan kondisi lebih bayar (Iswanto, 2005:46).

**Tabel 8. Jenis Petunjuk Penghitungan Dalam PER-15/PJ/2006**

No	Jenis Petunjuk Penghitungan
I	Petunjuk Umum Penghitungan PPh Pasal 21 untuk Pegawai Tetap dan Penerima Pensiun
I.1	Penghitungan Masa atau Bulanan
I.1.A	Penghitungan PPh Pasal 21 atas Penghasilan Teratur
I.1.A1	Penghitungan PPh Pasal 21 atas Penghasilan Teratur bagi Pegawai Tetap
I.1.A2	Penghitungan PPh Pasal 21 atas Penghasilan Teratur bagi Penerima Pensiun
I.1.B	Penghitungan PPh Pasal 21 atas Penghasilan Tidak Teratur bagi Pegawai Tetap
I.2	Penghitungan Kembali PPh Pasal 21 Terutang Yang Harus Dilakukan Pada Saat Pegawai Tetap Berhenti Bekerja atau Pada Akhir Tahun Pajak
II	Petunjuk Umum Penghitungan PPh Pasal 21 untuk Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Kerja Lepas, Anggota Dewan Pengawas atau Dewan Komisaris yang Tidak Merangkap Sebagai Pegawai Tetap, Mantan Pegawai yang Menerima Jasa Produksi atau Gratifikasi, dan Peserta Program Pensiun yang Menarik Dana dari Dana Pensiun Ketika Belum Memasuki Masa Pensiun
II.1	Penghitungan PPh Pasal 21 Untuk Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Kerja Lepas, Pemegang dan Calon Pegawai
II.1.1	Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Kerja Lepas, Pemegang dan Calon Pegawai yang Menerima Upah Harian, Upah Mingguan, Upah Satuan, Upah Borongan, Uang Saku Harian atau Mingguan
II.1.2	Pegawai Tidak Tetap atau Tenaga Kerja Lepas, Pemegang dan Calon Pegawai yang Menerima Upah yang Dibayarkan Secara Bulanan
II.2	Penghitungan PPh Pasal 21 untuk Anggota Dewan Pengawas atau Dewan Komisaris Yang Tidak Merangkap Sebagai Pegawai Tetap
II.3	Penghitungan PPh Pasal 21 bagi Mantan Pegawai Yang Menerima Jasa Produksi Atau Gratifikasi
II.4	Penghitungan PPh Pasal 21 bagi Peserta Program Pensiun Yang Menarik Dana Dari Pensiun Ketika Belum Memasuki Masa Pensiun
III	Petunjuk Umum Penghitungan PPh Pasal 21 Bagi Orang Pribadi yang Berstatus Bukan Sebagai Pegawai Tetap atau Pegawai Tidak Tetap
III.1	Tenaga ahli
III.2	Distributor <i>multilevel marketing</i> atau <i>direct selling</i> atau kegiatan sejenisnya
III.3	Penerima honorarium lainnya

Sumber: PER-15/PJ/2006

Di sisi lain sebenarnya untuk kategori penerima penghasilan tertentu, penghitungan PPh Pasal 21 adalah sederhana. Hal ini tampak dalam mekanisme penghitungan untuk uang pesangon, tenaga ahli, distributor *multi level marketing* dan penerima honorarium lainnya yang memberikan jasa atau mendapatkan penghasilan dari sebuah kegiatan seperti misalnya artis, olahragawan dan penceramah. Pada kelompok inipun tidak ada keharusan untuk melakukan perhitungan ulang saat penyusunan SPT PPh Pasal 21 Tahunan.

Penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya menunjukkan fenomena yang menarik pada praktek penghitungan, penyetoran dan pelaporan

PPh Pasal 21 di beberapa perusahaan. Pada umumnya penghitungan PPh 21 dilakukan dengan pendekatan SPT Tahunan PPh 21 dengan tidak terlalu mementingkan kebenaran penghitungan pada SPT Masa PPh 21.

Penelitian-penelitian sebelumnya dilakukan dengan melakukan *review* atas praktek penghitungan, penyetoran dan pelaporan PPh Pasal 21 di satu perusahaan dan membandingkannya dengan peraturan perpajakan yang ada. Para peneliti kemudian melakukan penghitungan ulang sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku, menemukan perbedaan dan secara hipotetis menghitung besarnya denda yang mungkin ter-

Tabel 9. Perbandingan Penelitian-penelitian Sebelumnya dengan Penelitian Ini

	Penelitian Loekito, 2006	Penelitian Sandrinata, 2007	Penelitian Yuwono, 2007	Penelitian Widyarini, 2007	Penelitian ini
Karakteristik Perusahaan	PT, perakitan AC & mesin pendingin	CV, produksi garmen	PT, produksi biskuit	CV, jasa konstruksi	PT, manufaktur
Jenis Pegawai/ Penerima Penghasilan Yang Diteliti	Pegawai tetap	Pegawai kontrak administrasi dan penjualan	Pegawai tetap dan tidak tetap	Pegawai bulanan, harian tetap, harian tidak tetap	Pegawai tetap dan bukan pegawai tetap
Metodologi	Studi kasus deskriptif, melihat apakah penerapan penghitungan PPh 21 sudah sesuai peraturan				Studi kasus <i>explanatory</i> , melihat mengapa terjadi dan bagaimana variasi cara penghitungan PPh 21
Unit Analisis	Aktivitas penghitungan PPh 21				Variasi penghitungan PPh 21 untuk pegawai tetap, pegawai tidak tetap dan dan bukan pegawai.
Hasil Penelitian	Penghasilan pegawai berupa lembur dan komisi tidak dipotong PPh Pasal 21 bulanan dan diperhitungkan di SPT Tahunan.	Pemberi kerja tidak pernah memotong PPh Pasal 21 karena saat berdiri sebagian besar gaji/upah di bawah UMR.	Biaya jabatan dikenakan sama kepada semua pegawai dengan nilai absolut Rp 108.000/bulan	Jumlah setoran PPh 21 untuk pegawai tetap sama setiap bulan berdasarkan penghasilan bulan Januari.	
		Pemeriksaan fiskus atas PPh Badan tidak menyinggung PPh 21 sama sekali.	Cara penghitungan PPh 21 bulanan tidak melalui disetahunkan dan langsung diterapkan Tarif Pasal 17.	THR & bonus diperhitungkan pada SPT Tahunan.	
			Jumlah setoran PPh 21 sama setiap bulan.	Penghasilan pegawai harian tidak dipotong PPh 21 karena nilainya kecil (di bawah Rp 10.000)	
			THR diperhitungkan pada SPT Tahunan		

Sumber: Penelitian Loekito (2006), Sandrinata (2007), Yuwono (2007), Widyarini (2007)

jadi. Dari penelitian tersebut ditemukan adanya ketidaktahuan pemilik perusahaan keluarga akan kewajibannya sebagai pemotong, adanya pemahaman yang sederhana bahwa penyetoran dilakukan dalam jumlah rupiah yang sama setiap bulan meskipun terjadi fluktuasi pendapatan pegawai setiap bulannya, adanya sistem remunerasi yang sangat sederhana, misalnya hanya ada pemberian gaji pokok dan tunjangan hari raya untuk mempermudah penghitungan pemotongan pajak. Hal-hal ini yang kemudian memunculkan pertanyaan apakah hal-hal serupa juga ditemui di perusahaan dengan sistem remunerasi yang lebih beragam dan kepatuhan pajaknya relatif lebih baik.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini berusaha untuk mendapatkan gambaran mengapa dalam prakteknya terjadi variasi-variasi dalam penghitungan PPh Pasal 21 yang dilakukan pemberi kerja yang berbeda dengan petunjuk pemotongan yang diberikan oleh fiskus, dan apakah memang penghindaran kondisi lebih bayar tersebut menjadi motivasi bagi pemberi kerja untuk melakukan variasi penghitungan. Perbandingan antara praktek dengan petunjuk pemotongan dilakukan untuk memperjelas adanya variasi tersebut. Penelitian ini berusaha memperluas pengamatan tidak hanya pada satu kelompok pegawai saja, namun pada semua jenis pegawai dan komponen remunerasi yang diberikan. Penelitian ini tidak berusaha membuktikan kebenaran penghitungan secara agregat seluruh perusahaan.

Dari beberapa penelitian sebelumnya diperoleh fenomena adanya kesalahan dalam penghitungan, penyetoran dan pelaporan PPh Pasal 21 pada perusahaan-perusahaan berbentuk CV dan PT tertutup dengan jumlah pegawai antara 40-450 orang. Kesalahan yang terjadi adalah: a) tidak memotong PPh Pasal 21 sama sekali (Sandrinata, 2007), b) tidak memotong PPh Pasal 21 atas komponen tertentu, seperti uang lembur dan komisi (Loekito 2006; Widyarini 2007), c) membuat penafsiran sendiri atas aturan dan menjadi salah dalam menerapkan peraturan, seperti menetapkan biaya jabatan dengan jumlah absolut yang sama kepada pegawai tetap dan pegawai tidak tetap (Yuwono, 2007), d) jumlah PPh Pasal 21 bulanan yang dipotong dan disetor besarnya sama untuk seluruh bulan sebelum bulan terakhir, meskipun terjadi fluktuasi besaran penghasilan bruto yang dibayarkan (Yuwono 2007; Widyarini 2007). Bagi perusahaan yang mengalami pemeriksaan, kesalahan ini ternyata tidak dipermasalahkan oleh fiskus karena pemeriksaan pajak lebih ditekankan pada kepatuhan pemenuhan pajak penghasilan atas *business income*. Hal ini

menyebabkan tidak adanya *feedback* atas praktek yang dilakukan, apakah yang dilakukan selama ini benar atau salah.

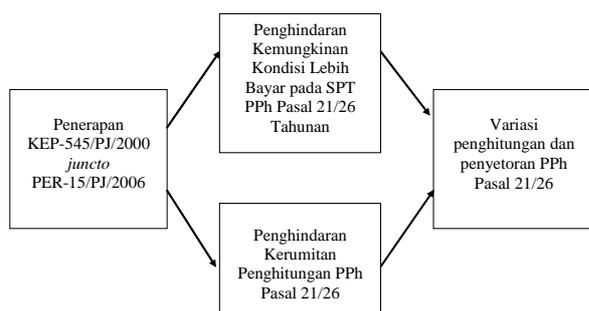
Penyebab terjadinya kesalahan di atas adalah ketidaktahuan perusahaan atas kewajibannya sebagai *withholding agent*, staf administrasi pajak di perusahaan yang kurang kompeten di perusahaan dan kesalahan penerapan penghitungan karena pola penghitungan PPh Pasal 21 yang diatur dalam peraturan perpajakan dianggap terlalu rumit dan berubah-ubah. Kerumitan tampak pada penghitungan PPh Pasal 21 atas pegawai tidak tetap dengan upah harian, dan adanya perubahan peraturan yang berulang yang tampak pada munculnya aturan mengenai pajak penghasilan yang ditanggung pemerintah. Dengan demikian pemberi kerja berusaha menafsirkan sendiri cara penghitungan PPh Pasal 21/26 yang berakibat pada munculnya berbagai variasi cara penghitungan yang berbeda dengan peraturan perpajakan.

Menurut Ancok yang dikutip Harahap (2004:52), terdapat tiga tipe upaya menghindarkan diri dari pembayaran pajak yaitu: a) *tax avoidance*, b) *tax evasion*, dan c) *tax arrearage*. Faktor-faktor yang memotivasi wajib pajak untuk melakukan penghindaran pajak baik legal maupun ilegal adalah a) tingkat kerumitan suatu peraturan, b) besarnya jumlah pajak yang harus dibayar, c) biaya untuk negosiasi, d) risiko atau kemungkinan kesalahan terdeteksi oleh fiskus, e) berat ringannya sanksi pajak dan f) kontrak psikologis antara warga negara dan pemerintah (Suandy 2001; Binsarjono 2005; Feld dan Frey 2005). Perusahaan besar biasanya justru memilih untuk patuh dengan melakukan *tax avoidance* daripada melakukan *tax evasion* (Brotodihardjo, 2003). Salah satunya adalah dengan berusaha menghindari pemeriksaan pajak dengan menghindari kondisi yang menyebabkan fiskus melakukan pemeriksaan seperti kondisi lebih bayar pada SPT Tahunan (Suandy, 2001: 121).

Potensi terjadinya kondisi lebih bayar pada penghitungan ulang PPh Pasal 21/26 saat tahunan disebabkan oleh adanya penghasilan yang oleh KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000 didefinisikan sebagai penghasilan teratur, namun dalam kenyataannya besarnya berubah-ubah setiap bulan, seperti misalnya honorarium dan uang lembur. Penghasilan teratur seharusnya dapat memenuhi dua kondisi yaitu: a) teratur dalam hal saat pembayaran yang rutin setiap masa, dan b) besaran atau jumlahnya tidak berubah selama satu tahun pajak. Jika salah satu dari kedua kondisi tersebut tidak dipenuhi, maka sebaiknya digolongkan sebagai penghasilan tidak teratur. Dengan demikian, tidak hanya bonus dan

tunjangan hari raya dan sejenisnya yang diterima hanya satu kali dalam setahun saja yang dapat digolongkan sebagai penghasilan tidak teratur.

Penghitungan PPh Pasal 21 untuk kategori penerima penghasilan tertentu adalah sederhana dan tidak memerlukan penghitungan PPh Pasal 21 Tahunan, seperti penghitungan PPh Pasal 21 atas uang pesangon, tenaga ahli, distributor *multi level marketing* dan penerima honorarium lainnya yang memberikan jasa atau mendapatkan penghasilan dari sebuah kegiatan seperti misalnya artis, olahragawan dan penceramah.



**Gambar 2. Kerangka Berpikir Dampak Penerapan KEP-545/PJ/2000 *Juncto* PER-15/PJ/2006 pada Variasi Penghitungan dan Penyetoran PPh Pasal 21/26**

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini dipakai metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Desain penelitian studi kasus menurut Yin secara umum adalah rancangan logis untuk bergerak dari satu sisi ke sisi lain. Satu sisi adalah sekumpulan pertanyaan yang harus dijawab, dan sisi lain adalah satu set jawaban atas pertanyaan tersebut. Di antara satu sisi dan sisi lainnya terdapat tahap-tahap utama termasuk pengumpulan dan analisis data. Ada lima komponen desain penelitian yaitu pertanyaan penelitian, proposisi penelitian, unit analisis, logika yang mengaitkan data dan proposisi dan kriteria interpretasi temuan. (Yin, 2003)

Penelitian ini memakai studi kasus tunggal dengan dasar pemikiran adalah bahwa salah satu alasan pemakaian studi kasus tunggal adalah kasus yang diteliti merupakan kasus *representative*. Pilihan atas perusahaan yang akan diteliti diambil dengan mempertimbangkan kompleksitas yang ada, baik dari sisi jumlah rupiah, jumlah pegawai dan sistem remunerasi, yang meskipun mungkin tidak bisa dicakup seluruhnya, akan memberikan gambaran yang lebih lengkap dibandingkan dengan perusahaan dengan sistem remunerasi sederhana yang telah banyak diteliti dalam penelitian sebelumnya.

Pertanyaan-pertanyaan penelitian yang diajukan adalah: 1) Bagaimana cara perusahaan melakukan penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21/26 bagi pegawai tetap untuk menghindari terjadinya kondisi lebih bayar PPh Pasal 21/26 pada SPT PPh Pasal 21 Tahunan? 2) Bagaimana cara perusahaan melakukan penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21/26 bagi pegawai tidak tetap untuk menghindari kerumitan yang terjadi pada penghitungan PPh Pasal 21 Masa? 3) Bagaimana cara perusahaan melakukan penghitungan PPh Pasal 21/26 bagi penerima penghasilan yang bukan sebagai pegawai tetap atau pegawai tidak tetap?

**Proposisi 1.** Pemberi kerja yang menghindari kemungkinan terjadinya kondisi lebih bayar pada SPT PPh Pasal 21/26 Tahunan akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada pegawai tetap.

Seerti telah diatur oleh peraturan perpajakan, hasil penghitungan pajak penghasilan dalam SPT Tahunan yang melaporkan adanya lebih bayar potensial untuk dikenakan pemeriksaan pajak. Kerepotan untuk menghadapi pemeriksaan membuat pada umumnya wajib pajak menghindari kondisi lebih bayar sehingga pemberi kerja cenderung mengarah pada kondisi kurang bayar dengan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21 yang berbeda dengan petunjuk pemotongan yang dibuat fiskus.

**Proposisi 2.** Pemberi kerja yang menghindari kerumitan perhitungan PPh Pasal 21 akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada pegawai tidak tetap.

Meskipun perusahaan mempekerjakan pegawai tidak tetap dengan upah harian, upah mingguan atau upahborongan, namun dalam kenyataannya terdapat pegawai tidak tetap ini berada di perusahaan dalam jangka waktu yang berkelanjutan seperti halnya pada bagian produksi dan tidak selalu terkait dengan penyelesaian proyek tertentu. Kenyataan yang terjadi di masyarakat ini tidak diakomodasi dalam contoh-contoh yang disajikan oleh peraturan perpajakan, sehingga untuk menghindari kerumitan yang terjadi, pemberi kerja cenderung melakukan variasi penghitungan yang berbeda dengan contoh yang ada.

**Proposisi 3.** Pemberi kerja yang menganggap perhitungan PPh Pasal 21 sederhana serta tidak memerlukan perhitungan ulang pada SPT PPh Pasal 21 Tahunan, tidak akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada bukan pegawai tetap maupun pegawai tidak tetap.

Untuk kategori penerima penghasilan tertentu, penghitungan PPh Pasal 21 adalah sederhana. Hal ini tampak dalam mekanisme penghitungan untuk uang pesangon, tenaga ahli, distributor *multilevel marketing* dan penerima honorarium lainnya yang memberikan jasa atau mendapatkan penghasilan dari sebuah kegiatan seperti misalnya artis, olahragawan dan penceramah. Pada kelompok inipun tidak ada keharusan untuk melakukan perhitungan ulang saat penyusunan SPT PPh Pasal 21 Tahunan. Perusahaan tidak akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21 untuk penerima penghasilan dalam kelompok ini.

Ada lima unit analisis dalam penelitian ini sebagai berikut. Unit analisis yang dipakai dalam proposisi 1 adalah: a) penghindaran kemungkinan lebih bayar PPh Pasal 21 Tahunan, b) komponen remunerasi pegawai tetap, dan c) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai tetap. Unit analisis yang dipakai dalam proposisi 2 adalah d) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai tidak tetap. Sedangkan unit analisis yang dipakai dalam proposisi 3 adalah e) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk bukan pegawai, termasuk penerima penghasilan karena jasa atau kegiatan.

Data penelitian diperoleh dengan metode wawancara dengan informan dari departemen pajak di perusahaan serta dokumen yang terkait dengan masing-masing unit analisis. Wawancara dengan informan akan menjadi alat utama penelitian jika dokumen standar yang dimaksud tidak ada atau tidak dapat diberikan. Jenis data yang dibutuhkan dikelompokkan sesuai dengan masing-masing unit analisis. Untuk memberikan gambaran umum mengenai penerapan ketentuan perpajakan yang berlaku di perusahaan, maka diperlukan informasi yang berkaitan dengan organisasi pengelolaan pajak dan kebijakan tentang kepatuhan di perusahaan.

Untuk unit analisis a) penghindaran kemungkinan lebih bayar PPh Pasal 21 Tahunan, data yang dibutuhkan adalah copy SPT Tahunan PPh Pasal 21 dan informasi mengenai penghindaran kemungkinan lebih bayar. Untuk unit analisis b) komponen remunerasi pegawai tetap, data yang dibutuhkan adalah status hubungan kerja, jenis komponen remunerasi berupa uang, jenis komponen remunerasi berupa natura dan kenikmatan dan informasi mengenai perubahan skema pemberian komponen remunerasi tertentu

Untuk unit analisis c) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai tetap, data yang dibutuhkan adalah surat pernyataan pegawai terkait penetapan PTKP, copy SPT Tahunan PPh Pasal 21, contoh slip gaji, contoh kasus perhitungan dan informasi tentang tata cara

perhitungan. Untuk unit analisis d) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai tidak tetap, data yang dibutuhkan adalah contoh slip gaji, contoh kasus perhitungan dan informasi tentang tata cara perhitungan. Untuk unit analisis e) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk bukan pegawai, termasuk penerima penghasilan karena jasa atau kegiatan, data yang dibutuhkan adalah jenis pekerjaan atau kegiatan dan struktur remunerasi, contoh Bukti Potong PPh Pasal 21/26 dan contoh kasus perhitungan

Pertanyaan protokol disusun sesuai unit analisis yang telah disampaikan sebelumnya. Untuk unit analisis: a) penghindaran kemungkinan lebih bayar PPh Pasal 21 Tahunan, pertanyaan yang akan diajukan berkisar pada bagaimana hasil penghitungan di akhir tahun, apakah ada target tertentu agar kurang bayar.

Untuk unit analisis b) komponen remunerasi pegawai tetap, pertanyaan yang akan diajukan berkisar pada deskripsi status hubungan kerja yang terjadi di perusahaan, identifikasi seluruh komponen gaji untuk pegawai tetap (PER-15/PJ/2006, Pasal 5 ayat 1a, 1b, 1d), komponen remunerasi yang tidak tercakup dalam PJ-15/PJ/2006, apakah sistem remunerasi sudah mengikuti aturan pemerintah, dalam hal ini peraturan ketenagakerjaan dan jaminan sosial

Untuk unit analisis c) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai tetap, pertanyaan yang akan diajukan berkisar pada cara penentuan PTKP pegawai, kebijakan premi jaminan sosial dan premi pensiun, perbandingan langkah-langkah penghitungan yang dilakukan perusahaan dengan langkah-langkah dalam petunjuk pemotongan, perbandingan penghitungan bulanan dan tahunan. Jika ditemukan adanya variasi, perlu ditanyakan mengapa variasi tersebut dilakukan.

Untuk unit analisis d) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk pegawai harian/borongan, pertanyaan yang akan diajukan berkisar pada identifikasi seluruh komponen gaji untuk pegawai tidak tetap (PER-15/PJ/2006 Pasal 5 ayat 1c), penentuan PTKP pegawai harian/borongan, kebijakan premi jaminan sosial dan premi pensiun, perbandingan langkah-langkah penghitungan yang dilakukan perusahaan dengan langkah-langkah dalam petunjuk pemotongan, perbandingan penghitungan bulanan dan tahunan. Jika ditemukan adanya variasi, perlu ditanyakan mengapa variasi tersebut dilakukan.

Untuk unit analisis e) penghitungan PPh Pasal 21/26 untuk penerima penghasilan karena jasa atau kegiatan, pertanyaan yang akan diajukan berkisar pada identifikasi seluruh komponen gaji untuk wajib pajak orang pribadi lainnya yang menerima penghasilan dari jasa atau

kegiatan, pembandingan langkah-langkah penghitungan yang dilakukan perusahaan dengan langkah-langkah dalam petunjuk pemotongan, serta perlakuan pajak untuk hubungan kerja yang didasari atas hubungan *outsourcing*.

Tahap-tahap penelitian mengikuti rancangan penelitian yang disarankan oleh Yin yaitu a) tahap desain penelitian, b) pengumpulan data, c) analisis data dan d) pembuatan laporan hasil penelitian. Dalam tahap desain penelitian termasuk penetapan pertanyaan penelitian dan sumber data.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perusahaan yang menjadi obyek penelitian, selanjutnya disebut sebagai PT X adalah perusahaan manufaktur produk tembakau dengan pemasaran produk sampai ke luar negeri. PT X juga memiliki beberapa anak perusahaan, antara lain bergerak di bidang perkebunan, distribusi dan kemasan untuk mendukung operasi perusahaan. PT X memiliki lebih dari 5.000 pegawai yang sebagian besar merupakan pegawai produksi. Penelitian dilakukan hanya pada PT X, dan tidak mencakup seluruh anak perusahaan atau perusahaan dalam afiliasi.

Dari cara perhitungan remunerasi, pegawai yang bekerja di PT X dibedakan dalam tiga kelompok, yaitu pegawai bulanan, pegawai harian dan pegawai borongan. Pegawai bulanan dibedakan menjadi pegawai tetap dan pegawai kontrak. Sementara untuk pegawai harian dan pegawai borongan, seluruhnya adalah pegawai tidak tetap.

Setiap pegawai menerima gaji atau upah yang ditetapkan sesuai dengan pangkat atau jabatan. Pembayaran gaji bulanan dilakukan pada salah satu tanggal yang ditetapkan pada akhir bulan dan pembayaran gaji mingguan dilakukan pada akhir minggu. Pembayaran gaji atau upah pada umumnya dilakukan melalui transfer ke rekening bank milik pegawai. Peraturan perusahaan mensyaratkan bahwa mulai tahun 2006, setiap pegawai wajib memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi pegawai wanita yang berstatus kawin harus menunjukkan NPWP suami, baik yang berpenghasilan di atas PTKP maupun tidak. Selain gaji dan upah, perusahaan juga memberikan remunerasi dalam bentuk uang seperti uang lembur, premi kehadiran, tunjangan hari raya, bonus, tunjangan puasa pengganti makan. Fasilitas, natura dan kenikmatan yang diperoleh antara lain fasilitas makan, fasilitas kesehatan, premi asuransi Jamsostek, iuran kepada dana pensiun yang telah disahkan Menteri Keuangan, pakaian seragam dan cuti yang dibayar.

Pada umumnya perusahaan memiliki kebijakan atau visi atau misi tertulis termasuk di antaranya bahwa perusahaan akan patuh pada peraturan pemerintah di negara tempat perusahaan melakukan bisnis. Ketika ditanyakan mengenai hal ini, informan membuka *website* perusahaan dan di dalamnya terdapat pernyataan kepatuhan yang di antaranya menyatakan bahwa dalam menjalankan bisnisnya, perusahaan berusaha untuk patuh pada peraturan di negara di mana pun perusahaan beroperasi.

PT X merupakan entitas yang memiliki komitmen tertulis untuk mematuhi peraturan pemerintah. Salah satu langkah yang dilakukan adalah terlebih dahulu melakukan audit atas lingkungan kepatuhan yang ada di perusahaan, selain mengadakan kampanye kepatuhan dengan media poster. Perusahaan belum terdaftar sebagai Wajib Pajak Patuh menurut ketentuan Direktorat Jenderal Pajak. Perusahaan belum mendapatkan informasi apapun tentang hal ini.

Perhitungan PPh Pasal 21 dilakukan di Departemen Penggajian (*Payroll Department*) dan digunakan program komputer tertentu, sehingga mengurangi sebanyak mungkin pekerjaan manual. PT X memiliki beberapa cabang di beberapa daerah. Di daerah ada tenaga administrasi yang juga mengurus pemotongan PPh Pasal 21, namun terbatas hanya kepada penerima penghasilan yang bukan pegawai tetap.

Mengenai rekonsiliasi data, informan menunjukkan *copy* tabel rekonsiliasi yang diperoleh dari *Payroll Department*. Dari *copy* tabel tersebut tampak bahwa rekonsiliasi antara angka penghasilan bruto dan PPh Pasal 21 yang dilaporkan pada SPT Tahunan dan Laporan Keuangan menunjukkan adanya unsur-unsur yang menimbulkan perbedaan. Unsur-unsur itu antar lain penghasilan bruto untuk pegawai yang menerima penghasilan di bawah PTKP, perbedaan pengakuan selisih kurs, pengembalian kelebihan pajak atau pemotongan tambahan pajak, tunjangan pajak (*gross-up*) dan pembulatan.

Perusahaan menyampaikan semua informasi umum kepada pegawai terkait dengan peraturan pemerintah dan kebijakan perusahaan termasuk informasi mengenai administrasi pemotongan PPh Pasal 21. Penyampaian informasi dilakukan melalui (a) media elektronik internal perusahaan yang dapat diakses oleh semua pegawai, (b) pertemuan berupa sosialisasi peraturan pajak kepada perwakilan pegawai. Jika masih ada hal-hal yang belum jelas, pegawai dapat menghubungi staf departemen pajak melalui telepon atau *e mail*.

Komponen remunerasi di PT X sudah mengikuti aturan pemerintah, antara lain mengenai pemenuhan upah minimum, pemberian fasilitas

bagi pegawai seperti yang diatur dalam peraturan ketenagakerjaan dan jaminan sosial. Perusahaan menuangkan hal-hal yang umum mengenai kesejahteraan pegawai dalam salah satu bab di buku yang disebut sebagai Peraturan Perusahaan. Buku ini dibagikan kepada seluruh pegawai tetap dan telah disahkan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Hal-hal yang bersifat teknis dan rinci diatur dalam Kebijakan, Pedoman dan Prosedur Perusahaan.

PT X setiap akhir bulan mengeluarkan laporan berupa tabel yang berisi informasi mengenai jumlah pegawai berdasarkan jenis hubungan kerja dalam perusahaan untuk melihat mutasi pegawai dibandingkan dengan bulan sebelumnya. Dari tabel tersebut tampak bahwa jenis hubungan kerja di perusahaan terdiri dari pegawai bulanan yang terdiri dari pegawai tetap bulanan dan pegawai kontrak bulanan, pegawai harian dan pegawai borongan. Seluruh pegawai memperoleh hak-hak penuh seperti yang diatur dalam peraturan ketenagakerjaan yaitu mendapatkan gaji atau upah di atas upah minimum, mendapatkan hak atas premi asuransi dan iuran pensiun yang dibayar oleh pemberi kerja.

Jenis komponen remunerasi yang berlaku di PT X dapat dikatakan tidak banyak. Perusahaan mempunyai formula sendiri dalam menentukan besaran remunerasi, namun yang dimunculkan dalam slip gaji hanyalah nilai gaji dan penghasilan lain-lain. Perusahaan tidak merinci gaji yang diberikan dalam bentuk tunjangan-tunjangan seperti yang tercantum di dalam peraturan perpajakan. Dengan kata lain, perusahaan memilih memiliki komponen remunerasi yang relatif sedikit daripada memiliki komponen gaji yang relatif banyak dan sangat terinci.

Informan menunjukkan dokumen tentang tabel perhitungan PPh Pasal 21 atas bonus di tahun 2005 dan dokumen ringkasan rencana perubahan cara perhitungan tersebut untuk tahun 2006. Perubahan cara perhitungan di tahun 2006 juga diikuti dengan instalasi program komputer baru yang telah diperiksa dan disetujui oleh departemen terkait. Pemakaian program komputer baru telah disetujui oleh direksi, diikuti dengan perlunya rekonsiliasi data antara angka penggajian dan pemotongan PPh Pasal 21 dari program ini dengan angka-angka dari buku besar menurut program yang dipakai oleh departemen akuntansi. Tujuan penggunaan cara perhitungan kumulatif adalah untuk membuat perhitungan lebih akurat di akhir tahun dan sesedikit mungkin penyesuaian pada saat perhitungan kembali di bulan Maret tahun 2007.

PT X memiliki metode sendiri dalam menghitung PPh Pasal 21 bulanan yang berbeda dengan yang dicontohkan dalam petunjuk pemo-

tongan PPh Pasal 21 menurut KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000. Perusahaan menyebutnya sebagai metode final bulanan untuk pegawai harian/borongan dan metode kumulatif untuk pegawai tetap bulanan dan kontrak.

Dalam penelitian ini ditemukan adanya variasi penghitungan PPh Pasal 21 yang dilakukan oleh PT X yang berbeda dengan yang dicontohkan dalam petunjuk pemotongan yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Beberapa hal yang mendasari adanya variasi tersebut adalah: a) definisi penghasilan teratur dan tidak teratur yang dianggap tidak tepat yang potensial untuk menghasilkan posisi lebih bayar, dan b) penghindaran kemungkinan lebih bayar pada perhitungan PPh Pasal 21 Tahunan.

PT X pada umumnya memilih untuk menanggung pajak yang timbul dari pemberian natura dan kenikmatan ini dalam bentuk pembayaran PPh Badan yang lebih besar. Hal ini disebabkan karena komponen remunerasi yang berupa natura dan kenikmatan tidak dapat dijadikan sebagai pengurang penghasilan (*non deductible expenses*). Pilihan untuk kemudian menanggung pajak atau memberikan tunjangan pajak dengan memperlakukannya sebagai penghasilan tidak rutin.

Diskusi selanjutnya membahas remunerasi untuk pegawai tidak tetap yang di PT X terdiri dari pegawai dengan upah harian atau borongan yang juga disebut sebagai buruh. Untuk buruh perusahaan memiliki cara tersendiri yang tidak mengikuti petunjuk pemotongan PPh Pasal 21. Perusahaan menyebutnya dengan istilah metode final bulanan. Hal ini disebabkan karena: a) pendapatan buruh sangat fluktuatif di sepanjang tahun, dan b) fasilitas pengupahan yang diterima oleh buruh di PT X berbeda dengan yang dicontohkan di dalam petunjuk pemotongan.

Dalam Peraturan Perusahaan disebutkan bahwa bagi pegawai yang putus hubungan kerja pada 30 hari sebelum Hari Raya Idul Fitri berhak atas tunjangan hari raya yang diberikan secara proporsional. Dalam rekonsiliasi antara SPT PPh Pasal 21 Tahunan dan laporan keuangan menurut akuntansi juga ditemukan adanya unsur pembayaran kepada mantan pegawai. PT X menghitung PPh Pasal 21 dengan cara yang sama dengan petunjuk pemotongan dalam KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER 15/PJ/2006.

Diskusi selanjutnya membahas tentang penghitungan PPh Pasal 21 untuk pembayaran penghasilan kepada tenaga ahli dan penerima honorarium lainnya. Tidak ada mekanisme *multilevel marketing* dalam perusahaan yang telah diketahui sejak awal penelitian, sehingga untuk hal ini tidak ditanyakan lebih lanjut. Honorarium lainnya diberikan pada umumnya kepada orang

pribadi sehubungan dengan kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan seperti misalnya *Sales Promotion Girl* atau pihak lain yang membantu yang tidak berstatus sebagai pegawai tetap

perusahaan. Penghitungan PPh Pasal 21 mengikuti petunjuk pemotongan seperti tercantum dalam KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER 15/PJ/2006.

**Tabel 10. Ringkasan Komponen Remunerasi di PT X**

Bentuk Pembayaran	Komponen Remunerasi	Hubungan Kerja	Penghitungan PPh Pasal 21
Uang	Gaji	Pegawai Tetap Bulanan, Kontrak	Bagian dari penghasilan rutin, disetahunkan, untuk menghitung PPh bulanan
		Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongon	Bagian dari penghasilan rutin, PPh Pasal 21 dihitung mingguan, dihitung ulang pada minggu terakhir bulan berjalan
	Premi Asuransi Dibayar Pemberi Kerja	Pegawai Tetap Bulanan	Bagian dari penghasilan rutin, disetahunkan, untuk menghitung PPh bulanan
		Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongon	Bagian dari penghasilan rutin, PPh Pasal 21 dihitung bulanan pada minggu terakhir bulan berjalan
	Iuran Pensiun Dibayar Pemberi Kerja	Pegawai Tetap Bulanan, Harian, Borongan	Bukan penghasilan pegawai
	Lembur	Pegawai Tetap Bulanan (jabatan tertentu)	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin bulanan, tarif disesuaikan dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
		Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongon	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin mingguan untuk menghitung PPh Pasal 21 bulanan dengan tarif sesuai dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
	Premi Kehadiran	Pegawai Harian/Borongon	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin mingguan untuk menghitung PPh Pasal 21 bulanan dengan tarif sesuai dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
	THR	Pegawai Tetap Bulanan, Kontrak	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin bulanan, tarif disesuaikan dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
	Uang	Bonus	Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongon
Pegawai Tetap Bulanan (jabatan tertentu)			Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin bulanan, tarif disesuaikan dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai

Bentuk Pembayaran	Komponen Remunerasi	Hubungan Kerja	Penghitungan PPh Pasal 21
	Rapel Kenaikan Gaji	Pegawai Tetap Bulanan	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin bulanan, tarif disesuaikan dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
		Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongan	Bagian dari penghasilan tidak rutin, ditambahkan pada penghasilan rutin mingguan untuk menghitung PPh Pasal 21 bulanan dengan tarif sesuai dengan <i>tax bracket</i> yang sudah dicapai
	Honorarium	Orang Pribadi WP DN	PPh Pasal 21 sebesar tarif Pasal 17 x penghasilan bruto
		Orang Pribadi WP LN	PPh Pasal 26 sebesar 20% x penghasilan bruto atau dengan tarif sesuai <i>tax treaty</i>
	Bagian THR	Mantan Pegawai	PPh Pasal 21 sebesar tarif Pasal 17 x penghasilan bruto
	Pesangon	Mantan Pegawai	PPh Pasal 21 sebesar tarif Pasal 17 x penghasilan bruto, dikecualikan sebesar Rp 25 juta.
	Subsidi Pensiun		
	Uang Saku Perjalanan Dinas	Pegawai Tetap Bulanan	Bukan penghasilan pegawai
	Uang Makan Perjalanan Dinas		
Fasilitas/Natura/ Kenikmatan	Penggantian Uang Kesehatan	Pegawai Tetap	Bukan penghasilan pegawai *
	Fasilitas Mobil Dinas	Pegawai Tetap Bulanan (jabatan tertentu)	Bukan penghasilan pegawai
	Fasilitas Rumah Dinas		
	Pembagian Produk Perusahaan	Pegawai Tetap Bulanan & Pegawai Tidak Tetap Harian/Borongan	Bukan penghasilan pegawai
	Bingkisan Hari Raya	Pegawai Harian/Borongan	Bukan penghasilan pegawai

\*Catatan: Pada tahun 2007 menjadi penghasilan pegawai, perusahaan memberikan tunjangan pajak atas pembayaran komponen ini. Sumber: Wawancara

Tabel 10 adalah ringkasan tentang komponen remunerasi yang ada di PT X dan perlakuan pajaknya.

Dari data yang telah disajikan pada tabel 10, dilihat dari sisi jumlah, komponen remunerasi yang ada di PT X yang diberikan dalam bentuk uang tidak kompleks, dalam arti PT X tidak membuat struktur remunerasi dengan komponen yang sebanyak yang disebutkan dalam KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000. PT X justru cenderung menyederhanakan jumlah komponen yang ada dengan tidak melanggar peraturan ketenagakerjaan seperti upah minimum, jaminan sosial dan pensiun. Dari sisi komponen remunerasi yang dibayarkan dalam bentuk fasilitas, natura atau kenikmatan, PT X memiliki komponen-komponen yang tidak diatur dalam KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000.

Dilihat dari sisi teknis penghitungan PPh Pasal 21, tampak adanya variasi penghitungan yang dilakukan oleh PT X yang berbeda dengan yang diatur atau dicontohkan dalam peraturan perpajakan khususnya KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000 untuk pegawai tetap dan pegawai harian/borongan. Penyebab terjadinya variasi penghitungan PPh Pasal 21 bagi pegawai tetap disebabkan karena: a) definisi penghasilan teratur dan tidak teratur yang dianggap tidak tepat yang potensial untuk menghasilkan posisi lebih bayar, dan b) penghindaran kemungkinan lebih bayar pada perhitungan PPh Pasal 21 Tahunan. Sementara variasi penghitungan PPh Pasal 21 untuk pegawai harian/borongan disebabkan oleh: a) kepraktisan perhitungan, karena masa kerja pegawai harian/borongan cenderung dalam jangka waktu yang lama, dan b) format hubungan kerja

khususnya untuk pegawai harian dan borongan yang juga menerima premi Jamsotek dan iuran pensiun tidak diberikan contoh yang jelas dalam petunjuk pemotongan tersebut. Seluruh variasi ini juga didasari pada keinginan perusahaan agar jumlah *take-home pay* pegawai relatif stabil.

Untuk komponen remunerasi yang berupa natura dan kenikmatan, PT X pada umumnya tidak menganggap sebagai penghasilan pegawai. Perubahan skema dilakukan di tahun 2007 untuk fasilitas kesehatan dengan pertimbangan: a) ada unsur pembayaran uang kepada pegawai dan b) perusahaan sudah memberikan tunjangan pajak, dan tidak mau lagi menanggung pajak. Komponen-komponen yang dianggap tidak material seperti uang makan dan uang saku selama perjalanan dinas tidak dijadikan sebagai penghasilan pegawai karena: a) jumlahnya dianggap tidak material, b) lebih dapat membatasi anggaran dibandingkan jika harus mengadakan fasilitas bagi seluruh pegawai seperti makan siang dan fasilitas kantor lainnya, c) diakui sebagai pengurang penghasilan karena prosedurnya menunjukkan bahwa hal itu benar-benar terjadi.

Dari penelitian ini dapat ditangkap sedikitnya tiga fenomena yang terjadi di PT X. Fenomena pertama yaitu bahwa ternyata di perusahaan yang besar dan cenderung patuh pun terdapat variasi penghitungan dan penyetoran PPh Pasal 21. Meskipun perusahaan besar cenderung untuk lebih patuh terhadap peraturan perpajakan (Brotodihardjo, 2003), namun praktek di lapangan menunjukkan bahwa perusahaan besar memilih untuk mematuhi hal-hal yang prinsip dan tidak ingin terjebak dalam teknis perhitungan yang sebenarnya bukan prinsip. Seperti halnya mengenai penghitungan PPh Pasal 21 untuk Masa dan Tahunan, PT X memilih untuk berorientasi pada kebenaran penghitungan PPh Pasal 21 Tahunan dan melakukan variasi pada penghitungan PPh Pasal 21 Masa serta penyetoran PPh Pasal 21 khusus Masa Desember. Perusahaan pada prinsipnya juga akan memenuhi ketentuan dengan memotong dan menyetorkan PPh Pasal 21 Tahunan seiring dengan penghindaran pemeriksaan yang diakibatkan oleh posisi SPT PPh Pasal 21 Tahunan yang menunjukkan angka lebih bayar.

Fenomena kedua adalah bahwa variasi yang dilakukan perusahaan tidak dipermasalahkan oleh fiskus. Hal ini kemungkinan disebabkan karena PT X justru membayar sebagian besar pajak pada tahun berjalan dan sedikit sekali yang disetorkan pada tahun berikutnya saat memasukkan SPT PPh Pasal 21 Tahunan.

Fenomena ketiga adalah bahwa variasi penghitungan tidak dilakukan pada penerima peng-

hasilan yang bukan pegawai yang selain disebabkan karena cara penghitungannya relatif sederhana, juga karena dalam hal ini tidak ada kewajiban bagi pemberi kerja untuk menghitung ulang saat tahunan. Dengan kata lain, model pemungutan yang mirip dengan PPh final sangat memudahkan pemberi kerja dalam menghitung PPh yang harus dipotong, dan dalam hal ini tidak ada kemungkinan terjadinya lebih bayar. Variasi juga tidak ditemukan pada penghitungan PPh Pasal 26. Contoh perhitungan PPh dalam petunjuk pemotongan Pasal 21 yang diterbitkan fiskus cenderung hanya pada perhitungan masa. Contoh perhitungan tahunan hanya diberikan untuk beberapa kasus. PT X dengan demikian beranggapan bahwa contoh yang diberikan dalam peraturan perpajakan merupakan referensi dan bukan menjadi keharusan untuk diikuti.

### KAITAN HASIL PENELITIAN

Seperti sudah disampaikan di muka, menurut Heeden (1994) sebuah sistem *withholding tax* harus sederhana dan dapat mengurangi pengisian SPT sebanyak mungkin. Penelitian yang dilakukan oleh Heeden pada tahun 1994 menggolongkan sistem *withholding tax* atas *employment income* yang dipakai Indonesia dalam sistem *Year-End Adjustment PAYE*. Sistem ini merupakan campuran dari *Simple PAYE* dan *Cumulative PAYE* yang memerlukan perhitungan ulang pada akhir tahun pajak dengan membandingkan antara pajak yang telah dipotong dengan yang seharusnya dipotong.

Dari kaitannya dengan kewajiban memasukkan SPT, Indonesia digolongkan oleh Heeden dalam negara yang menganut *Semifinal PAYE* yang berarti bahwa meskipun *withholding tax* dapat dijadikan kredit pajak, namun bagi pegawai yang hanya mendapatkan penghasilan dari satu pemberi kerja tidak perlu memasukkan SPT. Hal ini sesuai dengan Undang-undang Pajak Penghasilan tahun 1984 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994. Jika dibandingkan dengan yang terjadi di negara-negara OECD, maka yurisdiksi pemajakan atas penghasilan pegawai dan hubungannya dengan keharusan pengisian SPT di Indonesia tidak cocok dengan kondisi *cumulative withholding-largely return free* ataupun *non-cumulative withholding-annual tax return required*.

Penelitian yang dilakukan Heeden pada tahun 1994 ini tentunya berbeda dengan kondisi di Indonesia saat ini yang mengharuskan semua wajib pajak yang memiliki penghasilan di atas PTKP harus mengisi SPT Tahunan seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun

2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 telah menghapus Ayat 6 Pasal 21 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994 yang berisikan tentang tidak wajibnya pegawai atau orang pribadi yang hanya menerima atau memperoleh penghasilan dari 1 (satu) pemberi kerja, yang pajaknya telah dipotong untuk menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan.

Penerapan petunjuk pemotongan PPh Pasal 21/26 seperti yang diatur dalam KEP-545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2000 ternyata potensial untuk menyebabkan kondisi lebih bayar pada saat perhitungan PPh Pasal 21 Tahunan bagi pegawai tetap dalam hal terdapat penghasilan yang tidak rutin, yang digolongkan sebagai penghasilan teratur dalam peraturan tersebut. Ketentuan ini juga dianggap rumit dalam hal penghitungan PPh Pasal 21 bagi pegawai harian/borongan. Di sisi lain, cara penghitungan PPh Pasal 26 dan PPh Pasal 21 untuk bukan pegawai, termasuk penerima penghasilan dari jasa dan kegiatan adalah sederhana dan mudah diterapkan.

Dari wawancara yang dilakukan tersirat bahwa PT X juga mempertimbangkan adanya risiko sebagai *withholding agents* dalam melakukan penghitungan PPh Pasal 21. Pertimbangan adanya risiko operasional ditunjukkan dengan digunakannya program komputer khusus yang digunakan dalam penghitungan PPh Pasal 21 yang sebelum dipakai program ini harus mendapatkan otorisasi dari semua departemen yang terkait. Pertimbangan adanya risiko kepatuhan tampak dari komitmen PT X untuk bersedia membayar denda yang mungkin timbul akibat dari keterlambatan penyetoran atau pelaporan, namun di sisi lain lingkungan pengendalian yang memadai meminta supaya hal-hal seperti ini dapat dihindarkan. Pertimbangan adanya risiko reputasi dijumpai terlebih dahulu dengan keterbukaan informasi kepada pegawai mengenai teknik penghitungan yang dipakai beserta syarat-syarat administratif yang harus dipenuhi, seperti keharusan memasukkan surat pernyataan tentang tanggungan untuk penentuan PTKP. Hal ini membuat perusahaan lebih hati-hati dalam melakukan penghitungan PPh Pasal 21 (Whiting, 2004).

Hasil penelitian ini seiring dengan proposisi 1 yaitu pemberi kerja yang menghindari kemungkinan terjadinya kondisi lebih bayar pada SPT PPh Pasal 21/26 Tahunan akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada pegawai tetap. PT X ingin membayar pajak dengan benar, namun juga menghindari kemungkinan kondisi lebih bayar

yang potensial terjadi jika menerapkan petunjuk pemotongan apa adanya.. PT X melakukan variasi penghitungan dengan memakai metode yang disebut dengan metode kumulatif yang berusaha agar pada akhir tahun tidak ada lagi kelebihan atau kekurangan potong.

Hasil penelitian ini juga seiring dengan proposisi 2: yaitu pemberi kerja yang menghindari kerumitan perhitungan PPh Pasal 21 akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada pegawai harian/borongan. PT X melakukan variasi penghitungan dengan metode yang disebut sebagai metode final bulanan dengan hasil yang sama jika menggunakan cara seperti pada petunjuk pemotongan, dengan tingkat besaran *take-home-pay* yang lebih stabil.

Hasil penelitian ini juga mendukung proposisi 3 yaitu pemberi kerja yang menganggap perhitungan PPh Pasal 21 sederhana serta tidak memerlukan perhitungan ulang pada SPT PPh Pasal 21 Tahunan, tidak akan melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 atas penghasilan yang dibayarkan kepada bukan pegawai. PT X menggunakan cara penghitungan yang sama dengan seperti yang diatur dalam petunjuk pemotongan.

Terkait dengan hasil penelitian terdahulu, kondisi penghindaran lebih bayar pada perhitungan PPh Pasal 21 Tahunan yang terjadi berbeda dengan yang dilakukan PT X. Cara penghindaran yang dilakukan pada perusahaan dalam penelitian terdahulu adalah dengan melakukan penundaan pemotongan pajak atas komponen-komponen penghasilan tidak rutin seperti lembur dan THR yang baru dilakukan pada tahun berikutnya. Sedangkan cara penghindaran yang dilakukan PT X adalah dengan mengubah formula perhitungan sehingga tetap melakukan pemotongan pada tahun pajak.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah diperlukannya petunjuk penghitungan yang lebih sederhana namun komprehensif dan hasil perhitungan serta penyetoran membuat tidak ada pihak yang dirugikan baik negara, pemberi kerja maupun pegawai sebagai pembayar pajak. Ketentuan yang dianggap rumit selain menyulitkan bagi pemberi kerja, juga akan menyulitkan juga bagi pegawai sehingga pegawai memilih untuk tidak melakukan pengecekan ulang atas pajak yang dipotong. Dengan kata lain pegawai akan mempercayai semua yang telah dihitung oleh pemberi kerja. Seiring dengan kewajiban pengisian SPT Tahunan bagi pegawai, maka jika di kemudian hari terdapat kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh pemberi kerja, hal ini tentunya juga akan merugikan pegawai.

Di masa mendatang perlu dilakukan penelitian yang lebih banyak pada industri yang lain sehingga membantu penciptaan petunjuk pemotongan PPh Pasal 21/26 yang dapat diterapkan pada semua industri. Demikian juga perlunya harmonisasi istilah-istilah yang biasa dipakai dalam peraturan ketenagakerjaan sehingga tidak membingungkan pemberi kerja dalam menentukan perlakuan pemajakan yang tepat.

Data hasil penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan informan dan dokumentasi sehingga kesimpulan tentang variasi penghitungan PPh Pasal 21/26 diambil berdasarkan kedua sumber bukti tersebut, mengingat observasi terhadap aktivitas sesungguhnya tidak dilakukan karena keterbatasan akses dan tahun pengamatan yang telah lewat. Metode ini mungkin akan membuat gambaran sesungguhnya yang terinci sesuai dengan kondisi lapangan tidak bisa diperoleh dengan seutuhnya. Namun demikian, dengan pemikiran bahwa informan adalah pihak yang sangat paham akan praktek yang sesungguhnya terjadi serta aktif terlibat dalam pengambilan keputusan terkait dengan topik penelitian, maka kesimpulan ini didasarkan pada gambaran yang relatif mencerminkan kondisi yang sesungguhnya.

Penelitian dengan studi kasus tunggal ini tidak bisa dijadikan kekesimpulan umum bagi semua organisasi atau industri sejenis di Indonesia namun ada beberapa praktek yang kemungkinan juga muncul di organisasi atau industri yang lain, khususnya mengenai penghindaran kondisi lebih bayar, perlakuan perpajakan atas penghasilan yang tidak rutin, dan cara perhitungan dengan metode kumulatif dan metode final bulanan. Penelitian ini dilakukan pada kejadian yang terjadi di tahun 2006, sehingga kesimpulan yang diambil bisa berbeda jika dilakukan untuk kejadian di tahun-tahun berikutnya.

### KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) PT X melakukan penghitungan dan penyeteroran PPh Pasal 21/26 bagi pegawai tetap untuk menghindari terjadinya kondisi lebih bayar PPh Pasal 21/26 pada SPT PPh Pasal 21 Tahunan dengan cara menerapkan sistem kumulatif, yang berbeda dengan yang diatur dalam KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006, 2) PT X melakukan penghitungan dan penyeteroran PPh Pasal 21/26 bagi pegawai bagi pegawai tidak tetap, khususnya yang dibayar dengan secara harian atau borongan untuk menghindari kerumitan yang terjadi pada

penghitungan PPh Pasal 21 Masa dengan cara menerapkan sistem final bulanan yang berbeda dengan yang diatur dalam KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006, 3) PT X melakukan penghitungan PPh Pasal 21/26 bagi penerima penghasilan yang berasal dari jasa atau kegiatan dengan cara yang sama seperti dengan yang diatur dalam KEP 545/PJ/2000 *juncto* PER-15/PJ/2006.

Hasil penelitian ini seiring dengan proposisi 1, proposisi 2 dan proposisi 3. PT X ingin membayar PPh Pasal 21 dengan benar, namun juga menghindari kemungkinan kondisi lebih bayar yang potensial terjadi pada penghitungan PPh Pasal 21 untuk pegawai tetap jika menerapkan petunjuk pemotongan apa adanya. PT X melakukan variasi penghitungan PPh Pasal 21 untuk pegawai tidak tetap dengan hasil yang sama jika menggunakan cara seperti pada petunjuk pemotongan dan dengan tingkat besaran *take-home-pay* yang lebih stabil. PT X menggunakan cara penghitungan yang sama dengan seperti yang diatur dalam petunjuk pemotongan untuk penerima penghasilan yang bukan pegawai tetap maupun pegawai tidak tetap.

### DAFTAR PUSTAKA

- Binsarjono, Tugiman, 2005. *Tax Planning*. Jakarta: Lembaga Manajemen Formasi
- Binsarjono, Tugiman dan Muhammad Mansur, 2004. *Grey Area Perpajakan*. Jakarta: Lembaga Manajemen Formasi
- Direktorat Jenderal Pajak. 2000. *Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep.545/PJ/2000* tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemotongan, Penyeteroran dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan PPh Pasal 26 Sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa dan Kegiatan Orang Pribadi
- Direktorat Jenderal Pajak. 2006. *Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PJ-15/PJ/2000* tentang Perubahan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep.545/PJ/2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemotongan, Penyeteroran dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan PPh Pasal 26 Sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa dan Kegiatan Orang Pribadi
- Feld, Lars P., dan Bruno S. Frey. 2005. "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation". *Makalah*. Annual Meeting of The European Public Choice Society, 31 Maret – 3 April 2005. Durham (UK)

- Iswanto, Muhammad. 2005. *PPh 21 Masa Menuju PPh 21 Tahunan*. Jakarta Lembaga Manajemen Formasi
- Loekito, Fenny Dian. 2006. "Evaluasi Perhitungan PPh 21 Karyawan Tahun 2005 Pada PT X". *Skripsi*. Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra
- Mansury, 2000. *Pembahasan Mendalam Pajak Atas Penghasilan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan
- Milkovich, George T., Carolyn M. Milkovich, Jerry M. Newman, 1996. *Compensation*, Richard D. Irwin. USA
- OECD, *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*. 2004, Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000* tentang Pajak Penghasilan
- Picur, Ronald D., dan Ahmed Riahi-Belkaoui, 2006. "The Impact of Bureaucracy, Corruption and Tax Compliance". *Review of Accounting and Finance Vol.5 No.2*.
- Purwanto, Heri dan Muhamad Iswanto, 2005. *PPh 21 Masa Menuju PPh 21 Tahunan*. Jakarta: Lembaga Manajemen Formasi
- Rosdiana, Haula dan Rasin Tarigan. 2005. *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Saefudin, Deden. 2005. "Penghapusan SPT Tahunan PPh dan Reformasi SPT Masa PPh". *Bisnis Indonesia*, 20 Juni 2005.
- Sandrinata, Linda. 2006. "Penerapan Perhitungan PPh Pasal 21 Pegawai Tidak Tetap Pada CV X". *Skripsi*. Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra
- Soemitro, Rochmat, 1993. *Pajak Penghasilan*. Bandung: Eresco
- Stiglitz, Joseph E., 2000. *Economics of The Public Sector*. Edisi 3. New York: W.W. Norton & Company
- Suandy, Erly, 2001. *Perencanaan Pajak*. Jakarta: Salemba Empat
- Van der Heeden, Koenraad, 1994. The Pay-As-You-Earn Tax on Wages—Options for Developing Countries and Countries in Transition. *International Monetary Fund Working Paper*. September 1994.
- Widyarini, Ratna. 2007. "Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Perpajakan JasaKonstruksi Sebagai Pemotong PPh 21, PPh 23 dan Kewajiban PPN". *Skripsi*. Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra
- Whiting, John, 2006. Employment Taxes – Scope or Scourge?. *Paying Taxes The Global Picture*, World Bank & PriceWaterhouse Coopers.
- Yin, Robert K. 2002. *Case Study Research: Design and Methods*, Edisi Ke-3. SAGE Publications, The International Professional Publisher, London.
- Yuwono, Andika. 2007. "Penetapan Biaya Jabatan Beserta Perhitungan PPh Pasal 21 Untuk Pegawai Tetap dan Pegawai Tidak Tetap di PT X". *Skripsi*. Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Petra