

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sistem perpajakan merupakan salah satu instrumen penting dalam kebijakan pembangunan di setiap negara. Adanya sistem perpajakan yang berjalan dengan efektif dan efisien memungkinkan pajak untuk membantu negara dalam mencapai tujuan-tujuan sosial dan ekonomi yang diharapkan. Perpajakan diperlukan di beberapa negara berkembang agar pemerintah memiliki uang atau dana yang digunakan untuk membeli barang dan jasa yang diperlukannya dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal ini terkait dengan fungsi pajak sebagai sumber keuangan negara (*budgetary*), yaitu pajak berfungsi sebagai cara memperoleh uang atau dana untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

Fungsi itu disebut metode langsung. Namun, dalam ekonomi yang berbasiskan pasar, metode langsung seperti itu dirasakan kurang efektif dan kurang efisien. Di sini pajak juga memiliki fungsi lain, yaitu fungsi mengatur (*regulation*), yaitu pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara pada sektor sosial dan ekonomi. Pajak dan perpajakan dengan kata lain memiliki fungsi *budgetary* dan *regulation*, serta memegang peranan penting dalam mendukung berbagai pembangunan di berbagai sektor di suatu negara.

Hal ini mengarah pada pentingnya administrasi dan mekanisme perpajakan yang efektif dan efisien, terutama pada administrasi dan mekanisme pemungutan pajak di pihak wajib pajak.

Agar tidak menimbulkan berbagai hambatan atau perlawanan, pemungutan pajak tersebut harus memenuhi beberapa syarat sebagai berikut (Munawir, 1990: 8-13): (1) Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan); (2) pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis); (3) Tidak mengganggu keseimbangan perekonomian (syarat ekonomi), (4) Pemungutan harus efisien (syarat efisiensi), dan (5) Sistem pemungutan pajak harus sederhana (syarat fleksibilitas).

Sebagian besar perusahaan, baik BUMN maupun swasta, melaksanakan sistem pemungutan pajak dengan *self assessment system*, yaitu suatu sistem pemungutan pajak di mana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh seseorang/perusahaan berada pada orang itu sendiri, dan dengan *withholding system*, yaitu wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang dilakukan oleh pihak ketiga.

PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (PT Telkom) merupakan perusahaan penyelenggara telekomunikasi dengan jumlah karyawan terbesar di Indonesia yaitu sekitar 25.518 karyawan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Posisinya sebagai pemberi kerja, PT Telkom berkewajiban untuk memungut Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21) dari seluruh karyawan yang ada dan kemudian menyetor kepada Kantor Pelayanan Pajak Setempat. Untuk keperluan ini maka PT Telkom menugaskan petugas khusus untuk mengurus segala bentuk pekerjaan administrasi

yang berhubungan dengan penghitungan, pemungutan, penyetoran dan pelaporan PPh Pasal 21 dimaksud di setiap kota yang terdapat karyawan PT Telkom dan terdapat Kantor Pelayanan Pajak (KPP).

PT TELKOM memiliki 25.518 karyawan yang berada di seluruh kota di Indonesia dan adanya Kantor Pelayanan Pajak yang juga tersebar di hampir seluruh kota di Indonesia, sehingga diperlukan banyak personil yang harus ditunjuk untuk melakukan tugas dimaksud. Personil tersebut akan menghadapi berbagai kompleksitas dan permasalahan. Kondisi tersebut tentu menyebabkan tingginya biaya yang harus ditanggung oleh PT Telkom untuk penyediaan karyawan yang khusus untuk menangani PPh Pasal 21, biaya untuk penyelenggaraan administrasi, pembinaan hubungan dengan Kantor Pelayanan Pajak dan permasalahan audit yang timbul dari kompleksitas ketersediaan data hubungannya dengan organisasi yang ada, terutama jika timbul permasalahan dalam penghitungan, penyetoran maupun pelaporan atau hal-hal lain yang relevan.

Trend Beban Karyawan Unit Finance PT TELKOM pada tahun 2006 adalah sebesar Rp 46,858,058,08, sedangkan tahun 2007 mengalami kenaikan menjadi Rp 111,597,168,102. *Trend* kenaikan ini antara lain disebabkan oleh kenaikan signifikan dalam beberapa pos beban usaha dari sisi nominalnya. Hal ini menunjukkan adanya inefisiensi biaya dalam hal pengelolaan PPh Pasal 21 di PT TELKOM secara keseluruhan. Tabel *Trend* Beban Karyawan Unit Finance PT TELKOM tahun 2006-2007 disajikan sebagai berikut.

Tabel 1-1
Beban Unit Finance PT TELKOM 2006-2007

Gaji Karyawan	3,071,169,000	7,337,349,200	4,266,180,200
Tunjangan Posisi, Konjungtur dan Pengob	23,318,655,305	54,809,771,071	31,491,115,766
Tunjangan PPh 21 Karyawan	9,821,136,685	16,708,411,347	6,887,274,662
Tunjangan Cuti dan Tunjangan Lainnya	2,084,350,144	10,168,473,488	8,084,123,344
Tunjangan Hari Raya Keagamaan	7,178,249,043	7,447,593,978	269,344,935
Insentif	0	-	-
Jasa Produksi	0	-	-
Jaminan kesehatan masa pensiun berkala	0	2,912,434,140	2,912,434,140
Perumahan	361,851,518	4,207,575,374	3,845,723,856
Beban pensiun berkala bersih	0	5,877,856,260	5,877,856,260
Beban Asuransi	217,118,186	596,530,947	379,412,761
Beban Pesangon	0	183,576,090	183,576,090
Beban Kesehatan	362,026,195	232,284,200	(129,741,995)
Beban Tunjangan Retensi	443,500,000	1,115,310,000	671,810,000
Jumlah	46,858,058,082	111,597,168,102	64,739,110,020

Sumber: PT TELKOM 2007

Dilihat dari permasalahan audit dan kompleksitas ketersediaan data, PT TELKOM setidaknya terbebani oleh pelaksanaan audit di setiap kantor cabang yang cukup rumit di setiap kantor cabang, terutama dalam masalah rekonsiliasi PPh 21. Setelah masalah PPh 21 di setiap kantor cabang diperiksa oleh auditor dengan berbagai prosedur dan birokrasi yang panjang, masalah tersebut diperiksa ulang di tingkat pusat. Masalah tersebut sesungguhnya dapat dilaksanakan secara terpusat karena TELKOM telah memiliki pusat sistem informasi yang antara lain berfungsi untuk melakukan semua *tax base reconciliation*, sehingga pelaksanaan audit dapat dilakukan secara terpusat. Permasalahan-permasalahan audit untuk tahun 2005 dan 2006 menunjukkan bahwa tingkat efektivitas dalam pengelolaan perpajakan masih belum optimal. Permasalahan audit untuk tahun 2005 dan 2006 dapat dilihat pada lampiran.

PT Telkom seperti halnya para Wajib Pajak lainnya menginginkan agar semua kewajiban perpajakan tersebut dapat diselesaikan secara sederhana dan dengan cara yang lebih efisien, sehingga sumberdaya yang ada dapat lebih dioptimalkan untuk kegiatan lain yang tentu akan memberikan nilai tambah bagi perusahaan, masyarakat, pemerintah dan karyawan. Negara, melalui Pemerintah khususnya Direktorat Pajak tentunya juga mempunyai kepentingan yang sama yaitu agar para wajib pajak patuh memenuhi kewajibannya dan proses pemungutan pajak dapat berjalan dengan seefisien mungkin untuk keperluan pembiayaan berbagai kepentingan penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditempuh cara yang lebih sederhana dan seefisien mungkin dalam cara pembayaran PPh Pasal 21 yaitu secara sentralisasi. PT Telkom tidak perlu melakukan pembayaran PPh 21 di seluruh Kantor Pelayanan Pajak yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia tetapi cukup melakukan penyetoran di salah satu Kantor Pelayanan Pajak.

Terdapat berbagai pertanyaan yang timbul ketika penyetoran PPh Pasal 21 dilakukan secara sentralisasi antara lain adalah:

- (1) Apakah ketentuan perundang-undangan yang ada memungkinkan untuk dilakukannya hal tersebut?;
- (2) Bagaimana halnya dengan kepentingan otonomi daerah karena PPh Pasal 21 merupakan salah satu sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah?; dan
- (3) Bagaimana dapat diyakini bahwa Perusahaan sebagai Wajib Pajak dapat diyakini memungut dan menyetor semua PPh Pasal 21 karyawannya?

Permasalahan tersebut akan dapat terjawab dengan melakukan kajian terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku, melakukan perhitungan efisiensi terhadap segala biaya relevan yang terjadi dalam pemenuhan kewajiban perpajakan PPh Pasal 21 dan kemungkinan pemenuhan terhadap tuntutan pemerintah daerah dalam hubungannya untuk memperoleh bagian dari sumber pungutan pajak dalam upaya pemenuhan kebutuhan pendanaan daerah.

Pembayaran pajak secara desentralisasi akan menimbulkan masalah bagi perusahaan yang mempunyai cabang usaha di seluruh wilayah Indonesia karena memerlukan penyediaan sumberdaya manusia yang harus berada di seluruh wilayah Indonesia yang berarti memerlukan biaya, banyaknya dokumen dan pekerjaan administrasi yang memerlukan penanganan khusus, memerlukan persiapan dan penyediaan data yang rumit dalam hubungannya untuk penyediaan data dukung dan pembuktian pada saat dilakukan audit. Ini berarti memerlukan tenaga, waktu dan biaya serta kemungkinan rumitnya penanganan masalah yang timbul.

Kondisi tersebut mengakibatkan mekanisme pembayaran atau penyetoran PPh Pasal 21 secara sentralisasi oleh Kantor Pusat PT. TELKOM dapat memberikan manfaat yang lebih baik yaitu:

1. Penyediaan tenaga kerja atau sumber daya manusia yang lebih sedikit akan menimbulkan terjadinya efisiensi, sementara sumber daya manusia yang ada lebih dapat dioptimalkan untuk tugas-tugas lain
2. Penyederhanaan dalam sistem administrasi karena ditangani secara terpusat oleh satu unit kerja saja

3. Memudahkan sistem dokumentasi secara administrasi dan penyediaan data dalam penyelesaian audit
4. Meminimalkan kemungkinan timbulnya masalah karena hanya berhubungan dengan satu Kantor Pelayanan Pajak saja.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengajukan tema dan judul: ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN PASAL 21 SECARA DESENTRALISASI SERTA PENGARUHNYA TERHADAP EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PENGELOLAAN PAJAK PENGHASILAN PASAL 21 (Studi pada PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk).

1.2 Rumusan Masalah

Masalah dalam tesis ini dirumuskan dengan fokus kajian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi di PT Telkom.
2. Bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi pengelolaan PPh Ps 21 secara desentralisasi di PT Telkom.
3. Bagaimana pengaruh implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur



birokrasi di PT Telkom terhadap efektivitas pengelolaan PPh Ps 21 di PT Telkom.

4. Bagaimana pengaruh implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi di PT Telkom terhadap efisiensi pengelolaan PPh Ps 21 di PT Telkom.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Studi ini diharapkan dapat memperkaya studi tentang Perpajakan yang dikaitkan dengan perbaikan sistem pemungutan PPh 21 serta efektivitas pembayaran dan penyetorannya, sehingga studi ini dapat menghasilkan mekanisme pemungutan, pembayaran, penyetoran, dan pelaporan pajak, khususnya PPh 21 yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik perusahaan tertentu.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi di PT Telkom.
2. Untuk mengetahui bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi pengelolaan PPh Ps 21 secara desentralisasi di PT Telkom.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi di PT Telkom pada aspek komunikasi,

sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi terhadap efektivitas pengelolaan PPh Ps 21 di PT Telkom.

4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh implementasi kebijakan pemungutan PPh Ps 21 secara desentralisasi di PT Telkom pada aspek komunikasi, sumberdaya, sikap, dan struktur birokrasi terhadap efisiensi pengelolaan PPh Ps 21 di PT Telkom.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat atau kegunaan sebagai berikut:

1. Secara akademik penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan khususnya ilmu manajemen bisnis dalam hal studi tentang sistem perpajakan, khususnya PPh Pasal 21.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan baik kepada perusahaan (PT. TELKOM) maupun Direktorat Pajak dalam menata sistem pemungutan, pembayaran dan penyetoran PPh Pasal 21 guna mencapai perwujudan *good governance* dan *good corporate governance*.

