



TENGGARA
STRATEGICS

Ringkasan Kebijakan

Potensi Ketidakadilan dalam Rancangan Simplifikasi PPh Pasal 21

Desember 2023

Founded by



CENTRE FOR
STRATEGIC AND
INTERNATIONAL
STUDIES

TheJakartaPost



UNIVERSITAS
PRASETIYA MULYA

Daftar isi

1. Pendahuluan	3
2. Kebijakan Tarif Efektif Rata-Rata (TER).....	3
2.1 Penaan TER bagi WP Pegawai Tetap.....	5
2.2 Penaan TER bagi WP Pegawai Tidak Tetap (Harian).....	7
2.3 Simplifikasi PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai.....	7
3. Potensi Permasalahan	9
3.1 Risiko Kurang Bayar/ Lebih Bayar yang menciptakan kerumitan baru	9
3.2 Tidak terpenuhinya prinsip keadilan bagi WP Bukan Pegawai	11
4. Rekomendasi.....	13

Daftar gambar

Gambar 1. Mekanisme Simplifikasi PPh Pasal 21 untuk WP Orang Pribadi	4
--	---

Daftar tabel

Tabel 1. Perbandingan Perhitungan PPh Pasal 21 untuk WP Pegawai Tetap.....	6
Tabel 2. Tarif Efektif (TER) Bulanan Pegawai Tetap.....	6
Tabel 3. Kebijakan Eksisting PPh Pasal 21 WP Pegawai Tidak Tetap	7
Tabel 4. TER Pegawai Tidak Tetap (Harian).....	7
Tabel 5. Kebijakan Eksisting PPh Pasal 21 untuk WP Bukan Pegawai	8

1. Pendahuluan

Kompleksitas kalkulasi pajak sudah menjadi isu klasik di Indonesia. Salah satu komponen perpajakan yang dinilai rumit oleh masyarakat dan seringkali menimbulkan permasalahan dalam praktik di lapangan adalah skema pemotongan pajak penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21). Mulai dari perhitungan penghasilan teratur, perhitungan BPJS (Ketenagakerjaan dan Kesehatan), perhitungan bonus, sampai perhitungan komponen-komponen lain seperti biaya jabatan dan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan Republik Indonesia menyampaikan bahwa dalam skema pemotongan PPh Pasal 21 yang berlaku saat ini terdapat sekitar 400 skenario penghitungan atas penghasilan dari pekerjaan, usaha, dan kegiatan yang diterima oleh WP Orang Pribadi.

Tingginya tingkat kerumitan penghitungan PPh Pasal 21 serta penghitungan yang masih dilakukan secara manual oleh masing-masing pemberi kerja/pemberi penghasilan meningkatkan peluang ketidaksesuaian penghitungan antara peraturan yang berlaku dan hasil kalkulasi yang dilakukan WP selaku pemotong.

Untuk menjawab tantangan ini, DJP Kementerian Keuangan berencana untuk menerapkan kebijakan penyederhanaan (simplifikasi) pemotongan PPh Pasal 21 melalui penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) terkait dengan Tarif Efektif Pemotongan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 atas Penghasilan dari Pekerjaan. Melalui kebijakan simplifikasi pemotongan PPh Pasal 21 ini, pemerintah akan menerapkan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) PPh Pasal 21 yang diharapkan bisa lebih memudahkan bagi pemotong pajak. Pemotongan pajak dalam skema baru akan menggantikan ketentuan pemotongan yang ada dengan mengalihkan tarif efektif dengan penghasilan bruto.

2. Kebijakan Tarif Efektif Rata-Rata (TER)

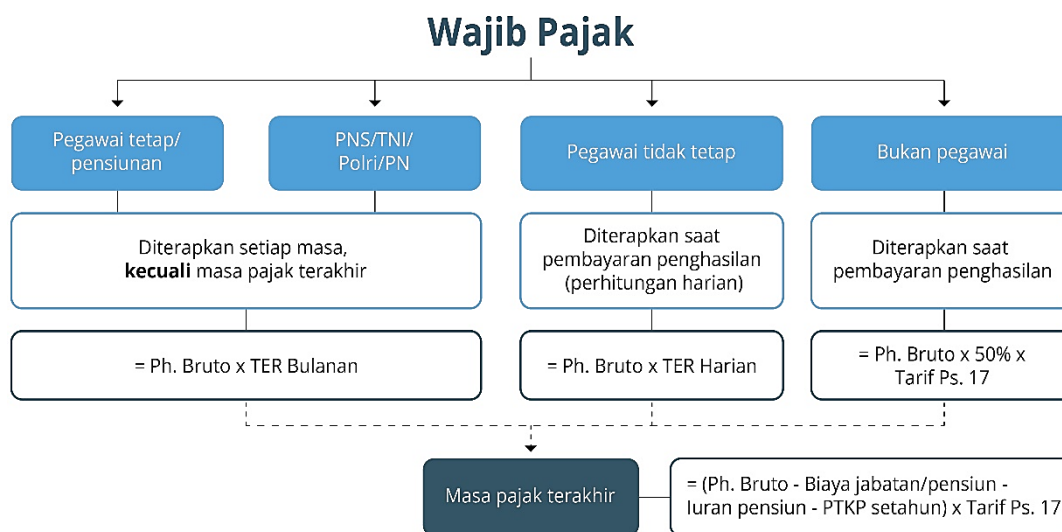
Kebijakan simplifikasi PPh Pasal 21 yang direncanakan pemerintah dirancang dengan menerapkan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) pada setiap masa pajak untuk menyederhanakan sistem pemotongan PPh Pasal 21 yang selama ini dianggap rumit akibat penerapan berbagai skenario pemotongan dengan mempertimbangkan berbagai komponen biaya pengurang penghasilan bruto, termasuk Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Di satu sisi penetapan PTKP bertujuan untuk melindungi WP dari pemungutan pajak dengan memperhitungkan beban tanggungan keluarga, namun di sisi lain adanya mekanisme pengurangan PTKP secara langsung terhadap penghasilan bruto membuat skenario pemotongan PPh Pasal 21 menjadi semakin kompleks.

Secara garis besar, jumlah PTKP yang ditetapkan bagi WP Orang Pribadi sebesar Rp 54 juta per tahun. Jumlah PTKP tersebut bertambah Rp 4,5 juta jika WP berstatus kawin. Lalu, jumlah PTKP bertambah Rp 4,5 juta untuk setiap anggota keluarga yang menjadi tanggungan, namun jumlah maksimal tanggungan dibatasi 3 orang. Bagi WP yang sudah menikah dan pasangannya memiliki penghasilan, tidak dikenakan PTKP tambahan. Dengan adanya banyak sekali variasi dalam perhitungan PPh Pasal 21 terutama untuk WP Orang Pribadi, hal ini membingungkan dan memberatkan bagi WP serta pemotong pajak untuk melakukan kewajibannya dengan benar.

Penerapan TER bertujuan secara spesifik untuk mempermudah proses perhitungan PPh Pasal 21 bagi pemotong pajak sehingga mengurangi beban administrasi dan potensi kesalahan dalam penghitungan. Selain itu, kebijakan ini ditujukan untuk menyediakan mekanisme yang mempercepat proses pemotongan dan pelaporan pajak dengan menerapkan tarif yang telah disesuaikan dengan penghasilan. Dengan demikian, penerapan TER ini diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan WP karena proses yang lebih sederhana dan mudah dipahami akan mendorong partisipasi yang lebih baik dalam sistem perpajakan.

TER PPh Pasal 21 dihitung dengan menetapkan suatu persentase tetap dari penghasilan kena pajak yang diterima WP. Persentase ini dihitung berdasarkan tarif pajak progresif yang berlaku, tetapi dirancang sehingga rata-rata tarif yang diterapkan berada di bawah tarif maksimum yang mungkin berlaku untuk WP. Misalnya, dari nominal penghasilan x sampai nominal y , akan dikenakan tarif sebesar a . Kemudian dari nominal k sampai nominal l , akan dikenakan tarif sebesar b . Dan dari nominal m sampai nominal n , akan dikenakan tarif sebesar c , dan seterusnya. Saat ini DJP telah menyiapkan tabel tarif efektif yang didalamnya merinci batas atas dan bawah pada setiap lapisan penghasilan dan tarif yang dikenakan. Sampai dengan saat ini, tabel tarif efektif tersebut belum bisa dipublikasikan, namun kedepan, tabel tarif efektif tersebut akan dihadirkan dalam sebuah sistem terintegrasi yang disebut "core tax."¹

Gambar 1. Mekanisme Simplifikasi PPh Pasal 21 untuk WP Orang Pribadi



Penetapan TER diberlakukan bagi WP Pegawai baik yang berstatus pegawai tetap maupun pegawai tidak tetap (harian). Sementara bagi WP dengan status Bukan Pegawai tidak diberlakukan TER. Pemberlakuan TER pada setiap masa pajak ditetapkan untuk menggantikan mekanisme pengurangan langsung PTKP terhadap penghasilan bruto. Meskipun demikian, perhitungan PTKP tetap menjadi pertimbangan dalam pembagian TER ke dalam beberapa kategori.

¹ Berdasarkan penjelasan Hestu Yoga Saksama, selaku Direktur Peraturan Pajak I, Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan, dalam diskusi terbatas terkait Rencana Simplifikasi PPh Pasal 21 yang diselenggarakan Tenggara Strategics dan CSIS Indonesia pada 26 September 2023.

Pengaturan TER ini direncanakan akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2024. Selain itu pihak DJP tengah merancang sebuah aplikasi Sistem Inti Administrasi Perpajakan (SIAP) atau *Core Tax Administration* yang ditargetkan akan diberlakukan pada bulan Mei 2024. SIAP ini direncanakan dapat memfasilitasi penyesuaian Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT), penyisipan kalkulator tarif efektif (TER) serta prosedur migrasi data. Aplikasi SIAP yang kini tengah dirancang diharapkan dapat memudahkan WP dalam menghitung PPh Pasal 21 dengan menggunakan tarif efektif.

2.1 Pengenaan TER bagi WP Pegawai Tetap

Berdasarkan peraturan pajak penghasilan yang saat ini berlaku, penghitungan PPh Pasal 21 bagi WP Pegawai Tetap yang dikenakan setiap bulan dihitung dengan menerapkan tarif progresif (Tarif PPh Pasal 17) yang berlaku terhadap Penghasilan Kena Pajak (PKP) setelah dikurangi Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Pada skema ini, pajak WP Pegawai Tetap dihitung secara tahunan tetapi dibayar atau dipotong setiap bulan berdasarkan estimasi penghasilan tahunan. Barulah di akhir tahun, penyesuaian akhir tahun (*year end adjustment*) dilakukan untuk memastikan bahwa pajak yang dibayar sesuai dengan penghasilan aktual selama tahun tersebut.

Sementara berdasarkan skema penyederhanaan perhitungan PPh Pasal 21 yang baru, perhitungan PPh Pasal 21 untuk WP Pegawai Tetap dilakukan setiap masa pajak kecuali di masa pajak terakhir, yaitu dari Januari sampai dengan November, dengan mengalikan langsung penghasilan bruto dengan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) Bulanan. Namun pada akhir tahun, yaitu bulan Desember, PPh Pasal 21 akan dihitung dengan cara yang aktual menggunakan komponen perhitungan dari tarif PPh Pasal 17 progresif yang sebenarnya. Penyesuaian pada masa pajak terakhir ini dihitung dengan menjumlahkan penghasilan bruto selama satu tahun, dikurangi berbagai komponen biaya pengurang penghasilan bruto, seperti biaya jabatan, iuran pensiun, dll, baru kemudian dikurangi PTKP, hasilnya barulah dikalikan dengan Tarif PPh Pasal 17.

Selisih antara perhitungan pajak bulanan dengan perhitungan penyesuaian masa pajak terakhir inilah yang akan menentukan apakah WP tersebut berada pada status '**kurang bayar**' (KB) atau '**lebih bayar**' (LB) pada masa pajak terakhir. Kurang Bayar atau Lebih Bayar dari perhitungan TER dari Januari sampai November akan diselesaikan oleh perusahaan pemotong pajak di bulan Desember, sehingga tidak ada pengurangan dan penambahan beban pajak terhadap WP yang diakibatkan oleh upaya simplifikasi PPh Pasal 21 ini.

Tabel 1. Perbandingan Perhitungan PPh Pasal 21 untuk WP Pegawai Tetap

Kebijakan Eksisting	Rencana Penyederhanaan PPh 21 per masa pajak
PPh Pasal 21 setiap bulan: [(Penghasilan Bruto _{setahun} – Biaya Jabatan/ iuran pensiun – PTKP _{setahun}) x Tarif PPh Pasal 17] : 12 bulan	PPh Pasal 21 setiap bulan (Januari – November): Penghasilan Bruto x TER Bulanan
	PPh Pasal 21 Akhir Tahun (Desember): (Penghasilan Bruto – Biaya Jabatan/Pensiun – Iuran Pensiun – PTKP setahun) x Tarif PPh Pasal 17

Untuk WP dengan status Pegawai Tetap, Pensiunan, PNS, TNI, dan POLRI, penentuan tarif efektif didasarkan pada klasifikasi status PTKP pekerja yang bervariasi. Sehingga untuk menghitung PPh Pasal 21 dari WP Pegawai Tetap akan ada tiga kelompok TER Bulanan yaitu TER A, TER B, dan TER C dimana masing-masing TER terdiri dari sekitar 40 lapisan penghasilan sehingga secara total terdapat 120 jenis tarif efektif. Secara garis besar pengklasifikasian TER berdasarkan status PTKP adalah sebagai berikut²:

Tabel 2. Tarif Efektif (TER) Bulanan Pegawai Tetap

TER A	: PTKP WP tidak menikah tanpa tanggungan (TK/0) sebesar Rp54 juta/tahun PTKP WP tidak menikah dengan 1 tanggungan (TK/1) sebesar Rp58,5 juta/tahun PTKP WP menikah tanpa tanggungan (K/0) sebesar Rp58,5 juta/tahun
TER B	: PTKP WP tidak menikah dengan 2 tanggungan (TK/2) sebesar Rp63 juta/tahun PTKP WP tidak menikah dengan 3 tanggungan (TK/3) sebesar Rp67,5 juta/tahun PTKP WP menikah dengan 1 tanggungan (K/1) sebesar Rp63 juta/tahun PTKP WP menikah dengan 2 tanggungan (K/2) sebesar Rp67,5 juta/tahun
TER C	: PTKP WP menikah dengan 3 tanggungan (K/3) sebesar Rp72 juta/tahun

Berdasarkan simulasi yang dilakukan pihak DJP, selisih antara perhitungan penggunaan TER Bulanan (Januari-November) dengan perhitungan akhir tahun (Desember) akan sangat minim yaitu tidak lebih dari 30% dari gaji pegawai. Jika dari hasil penyesuaian masa pajak terakhir diketahui terjadi 'kurang bayar' (KB), maka perusahaan selaku pemotong pajak dapat menyelesaikan 'kurang bayar' tersebut di bulan Desember. Namun jika terjadi 'lebih bayar' (LB), maka 'lebih bayar' si pegawai tetap akan diselesaikan terlebih dahulu oleh perusahaan (pemotong pajak). Dengan demikian, 'kurang bayar'

² Yohannessetiawan.com, "Simplifikasi Pemotongan Penerapan Tarif Efektif PPh Pasal-21" November 2, 2022. <https://tinyurl.com/8sjb2npt>

atau 'lebih bayar' si pegawai tetap akan diselesaikan oleh pemotong pajak terlebih dahulu sehingga di akhir tahun, selisih perhitungan pajak pegawai diasumsikan menjadi nihil. Dari sisi perusahaan selaku pemotong pajak, mekanisme simplifikasi PPh Pasal 21 ini diasumsikan tidak akan mengurangi/ menambah beban pajak karena 'kurang bayar' dari karyawan A akan ditutupi oleh 'lebih bayar' dari karyawan B.

2.2 Pengenaan TER bagi WP Pegawai Tidak Tetap (Harian)

Berdasarkan kebijakan yang berlaku saat ini, perhitungan PPh Pasal 21 bagi Pegawai Tidak Tetap dibagi ke dalam empat kategori berikut ini:

Tabel 3. Kebijakan Eksisting PPh Pasal 21 WP Pegawai Tidak Tetap

Penghasilan Bruto	Tarif
< Rp450.000/ hari	Tidak dipotong
> Rp450.000/ hari – Rp4.500.000/ bulan	5% x (penghasilan bruto – Rp450.000)
> Rp4.500.000/ bulan – Rp10.200.000/ bulan	5% x (penghasilan bruto – PTKP sehari)
> 10.200.000/ bulan	Pasal 17 x (penghasilan bruto disetahunkan – PTKP)

Sementara dalam rancangan kebijakan penyederhanaan PPh Pasal 21 yang baru, perhitungan PPh Pasal 21 bagi WP Pegawai Tidak Tetap diterapkan dengan mengalikan langsung penghasilan Bruto dengan Tarif Efektif (TER) Harian. Pemotongan PPh Pasal 21 untuk Pegawai Tidak Tetap diterapkan saat pembayaran penghasilan atau berdasarkan perhitungan harian. Adapun pengklasifikasian TER Harian untuk Pegawai Tidak Tetap dibagi berdasarkan besaran penghasilan bruto. Untuk Pegawai Tidak Tetap yang penghasilan bruto hariannya di bawah Rp 450 ribu, akan dikenakan TER Harian sebesar 0%. Sementara jika penghasilan bruto hariannya berada di atas Rp 450 ribu sampai dengan Rp2,5 juta akan dikenakan TER Harian sebesar 0,5%.

Tabel 4. TER Pegawai Tidak Tetap (Harian)

Penghasilan Bruto	TER Harian
< Rp450 ribu	0%
> Rp 450 ribu – Rp2,5 juta	0,5%

2.3 Simplifikasi PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai

Perhitungan PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai yang berlaku saat ini terbagi ke dalam 3 kategori kondisi pekerjaan yaitu pekerjaan yang tidak berkesinambungan, WP yang memiliki NPWP dan bekerja dari 1 pemberi kerja secara berkesinambungan, serta WP yang tidak memiliki NPWP namun bekerja berkesinambungan di lebih dari 1 pemberi kerja. Pada kebijakan yang berlaku saat ini, WP Bukan Pegawai masih bisa mendapatkan keringanan pajak dari pengurangan PTKP jika WP tersebut

memiliki NPWP dan mendapatkan penghasilan secara berkesinambungan dari satu pemberi kerja saja. Perhitungan PPh 21 bagi WP Bukan Pegawai yang mendapatkan PTKP dihitung secara kumulatif.

Tabel 5. Kebijakan Eksisting PPh Pasal 21 untuk WP Bukan Pegawai

Kondisi Pekerjaan	PPh Pasal 21
Tidak berkesinambungan	$\text{PPh Pasal 21} = (\text{Penghasilan Bruto} \times 50\%) \times \text{Tarif PPh Pasal 17}$
Berkesinambungan, memiliki NPWP, hanya memperoleh penghasilan dari 1 pemberi kerja	$\text{PPh Pasal 21}^* = [(\text{Penghasilan Bruto} \times 50\%) - \text{PTKP}] \times \text{Tarif PPh Pasal 17}$ *) dihitung secara kumulatif
Berkesinambungan, tidak memiliki NPWP atau memperoleh penghasilan lain selain dari hubungan kerja dengan pemotong PPh Pasal 21	$\text{PPh Pasal 21}^* = (\text{Penghasilan Bruto} \times 50\%) \times \text{Tarif PPh Pasal 17}$ *) dihitung secara kumulatif

Namun dalam kebijakan penyederhanaan perhitungan PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai yang akan diterapkan, mekanisme pengurangan PTKP terhadap 50 persen penghasilan bruto dihilangkan dan penghasilan tidak lagi dihitung secara kumulatif.. Selain itu, untuk WP Bukan Pegawai juga tidak diberlakukan mekanisme Tarif Efektif (TER). Dengan demikian, pertimbangan PTKP sepenuhnya hilang dari mekanisme perhitungan pemotongan PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai. Selain itu, tidak ada pembagian kategori berdasarkan kepemilikan NPWP karena ke depan pemerintah berencana mengintegrasikan Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai identitas utama WP.³

Pemerintah berencana mengintegrasikan Nomor Induk Kependudukan (NIK) ke dalam Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) mulai 30 Juni 2024, sesuai konfirmasi dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Awalnya direncanakan untuk Januari 2024, kebijakan ini ditunda karena persiapan yang masih perlu disempurnakan. Dengan integrasi ini, NIK akan menjadi identitas utama bagi WP.⁴ Meskipun pihak DJP tidak secara langsung menyatakan bahwa kebijakan ini akan menghilangkan pengkategorian WP Bukan Pegawai berdasarkan kepemilikan NPWP, rencana ini tampak selaras dengan perubahan dalam rancangan simplifikasi PPh21 untuk WP Bukan Pegawai. Di bawah rancangan baru ini, yang dipaparkan oleh DJP, kategorisasi WP Bukan Pegawai tidak lagi akan terbagi berdasarkan kepemilikan NPWP.

³ Pajak.go.id, "Penerapan NIK sebagai Identitas Perpajakan", April 4, 2022. <https://tinyurl.com/mufap756>

⁴ Detik.com, "Resmi Diundur, Batas Pematangan NIK Jadi NPWP Terakhir 30 Juni 2024", December 13, 2023. <http://tinyurl.com/4enzmm73>

Baca artikel detikfinance, "Resmi Diundur, Batas Pematangan NIK Jadi NPWP Terakhir 30 Juni 2024" selengkapnya <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-7086644/resmi-diundur-batas-pematangan-nik-jadi-npwp-terakhir-30-juni-2024>.

Pada saat WP Bukan Pegawai melakukan penghitungan PPh Orang Pribadi tahunan untuk tahun pajak yang bersangkutan, barulah PTKP diperhitungkan sebagai pengurang penghasilan bruto selama setahun. Penghitungan PPh Orang Pribadi ini dilakukan untuk menentukan apakah WP Bukan Pegawai ini berada pada status '**kurang bayar**' (KB) atau '**lebih bayar**' (LB). Jika dilihat berdasarkan hasil perhitungan PPh Orang Pribadi tahunan, pemotongan PPh Pasal 21 bagi WP Bukan Pegawai yang dilakukan oleh pemberi kerja/pemberi penghasilan melebihi kewajibannya atau berada pada status 'lebih bayar', maka pajak yang sudah dibayarkan akan tersimpan terlebih dahulu pada kas negara dan akan dikembalikan kepada WP melalui mekanisme **restitusi pajak**.

Lalu bagaimana mekanisme restitusi pajak bagi WP Bukan Pegawai ini dilakukan? Sampai saat ini belum banyak informasi kami dapatkan. Namun, pihak DJP menekankan bahwa jika pengajuan 'lebih bayar' dari WP Orang Pribadi yang diajukan melalui mekanisme pelaporan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) yang terintegrasi dalam core tax, dan jumlahnya kurang dari Rp 100 juta, maka restitusi dapat diproses secara langsung tanpa pemeriksaan dan akan dipercepat proses restitusinya dalam jangka waktu kurang dari 1 bulan. Lebih spesifik, peraturan Dirjen Pajak No 5 Tahun 2023 tentang Percepatan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak menetapkan bahwa Direktur Jenderal Pajak akan menerbitkan Surat Keputusan Pengembalian Pendahuluan Kelebihan Pajak bagi WP paling lama 15 hari kerja sejak Surat Pemberitahuan Tahunan disampaikan secara lengkap.⁵

3. Potensi Permasalahan

Secara konseptual, kebijakan simplifikasi PPh Pasal 21 yang telah dipaparkan di atas memang tampak menjanjikan solusi yang lebih efisien serta menguntungkan baik bagi perusahaan selaku WP pemotong pajak maupun pekerja selaku WP yang penghasilannya dipotong pajak. Bagian ini akan menyoroti beberapa tantangan dan risiko permasalahan yang berpotensi muncul. Pembahasan ini penting untuk memberikan perspektif yang lebih seimbang dan komprehensif mengenai rancangan kebijakan simplifikasi PPh Pasal 21 ini, terutama dengan menyadari bahwa di balik setiap langkah simplifikasi tersembunyi kerumitan dan tantangan yang tidak boleh diabaikan.

3.1 Risiko Kurang Bayar/ Lebih Bayar yang menciptakan kerumitan baru

Mekanisme penerapan TER Bulanan untuk perhitungan PPh Pasal 21 bagi WP Pegawai Tetap diakui oleh pihak DJP tetap berpotensi menciptakan selisih pembayaran dengan hasil perhitungan di akhir tahun. Meskipun pihak DJP berasumsi bahwa jumlah selisih tersebut akan sangat minim dan tidak lebih dari 30% dari gaji pegawai, namun di tataran praktik hal ini tetap menciptakan beban bagi perusahaan untuk melakukan perencanaan keuangan dan meningkatkan *cost of doing business*. Mekanisme ini memaksa perusahaan untuk menanggung 'kurang bayar' pajak karyawan hingga akhir tahun, menimbulkan risiko *cashflow*, terutama jika WP yang kurang bayar lebih banyak daripada yang lebih bayar berdasarkan perhitungan akhir tahun. Perusahaan juga beresiko menanggung "lebih

⁵ Ortax.org, "Peraturan Dirjen Pajak Nomor 5 Tahun 2023: Percepatan Pengembalian Kelebihan Pembayaran Pajak", May 9, 2023. <https://tinyurl.com/3823seph>

bayar” pajak untuk karyawan yang sudah mengundurkan diri, menciptakan kerumitan baru karena perusahaan mungkin tidak dapat memulihkan pajak yang sudah dibayar tersebut.

Selain itu, kemungkinan terdapat perbedaan estimasi antara perusahaan dan DJP terkait status Kurang Bayar (KB) dan Lebih Bayar (LB) dari karyawan. Perbedaan ini dapat mengakibatkan kesulitan dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan perusahaan karena status KB atau LB yang tidak terduga di akhir tahun. Perusahaan mungkin tidak siap untuk menanggung KB para karyawannya. Bagi perusahaan yang berskala kecil dan menengah, kondisi ini bisa memberikan beban tambahan baru yang berdampak pada stabilitas keuangan mereka. Meskipun penerapan TER dimaksudkan untuk menyederhanakan proses perhitungan pajak, risiko yang ditimbulkan terhadap pengelolaan arus kas perusahaan tidak bisa diabaikan. Apabila semua perusahaan mengalami isu ini, simplifikasi PPh Pasal 21 hanya memindahkan kerumitan menjadi di akhir tahun.

Selanjutnya, belum jelasnya mekanisme restitusi pajak bagi WP Bukan Pegawai juga menciptakan kerumitan baru. Apakah proses restitusi ini dilakukan oleh perusahaan yang melakukan pemotongan pajak atau harus dilakukan secara mandiri oleh bukan pegawai? Jika proses pengajuan restitusi harus dilakukan oleh perusahaan, maka skema ini akan memberikan tantangan dan beban baru bagi perusahaan untuk dapat mengidentifikasi perlakuan pajak atas Bukan Pegawai. .

Disisi lain, jika proses pengajuan restitusi pajak bagi Bukan Pegawai harus dilakukan secara mandiri, maka proses ini akan menciptakan tantangan berikutnya. Proses pengajuan restitusi akan menambah beban administratif bagi para WP Bukan Pegawai berpenghasilan rendah yang umumnya sudah memiliki waktu produktif yang sangat terbatas. Mereka harus meluangkan waktu dan upaya ekstra untuk mengurus pengembalian dana, yang bisa melibatkan pengumpulan dokumen, mengisi formulir, dan berurusan dengan proses birokrasi. Ini akan mengalihkan fokus mereka dari pencarian penghasilan di hari-hari pengurusan restitusi.

Mayoritas para WP Bukan Pegawai di Indonesia seringkali hidup dari upah ke upah dan memerlukan setiap dana yang mereka terima segera untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti makan, sewa, atau pendidikan anak. Mekanisme restitusi dapat menyebabkan keterlambatan dalam mendapatkan dana yang seharusnya mereka miliki, yang dapat berdampak pada kesejahteraan mereka dan keluarga mereka. Apalagi proses pengembalian dana seringkali memerlukan waktu yang tidak dapat diprediksi. Para WP Bukan Pegawai tidak dapat mengandalkan dengan pasti kapan mereka akan menerima pengembalian dana, yang dapat menciptakan ketidakpastian keuangan yang tidak diinginkan.

Lebih lanjut, banyak WP Bukan Pegawai yang umumnya berpenghasilan rendah mungkin tidak memiliki pengetahuan atau akses yang cukup untuk mengurus restitusi pajak dengan efisien. Beberapa dari mereka mungkin mengabaikan pengajuan restitusi pajak karena alasan kesulitan atau ketidaktahuan. Ini dapat mengakibatkan mereka akan kehilangan hak mereka atas pengembalian dana (yaitu kelebihan jumlah pajak yang mereka bayarkan) yang seharusnya mereka terima.

3.2 Tidak terpenuhinya prinsip keadilan bagi WP Bukan Pegawai

Rencana penyederhanaan PPh Pasal 21 melalui penerapan tarif efektif dan penghapusan mekanisme pengurangan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) secara langsung berpotensi menjauh dari asas keadilan. Tarif pajak menjadi kurang mencerminkan kondisi sebenarnya dari WP, khususnya bagi mereka dengan status Bukan Pegawai. Prof. Dr. Haula Rosdiana, M.Si, seorang ahli kebijakan perpajakan dari Universitas Indonesia⁶, dalam sebuah diskusi terbatas tanggal 26 September lalu menekankan bahwa "Dalam Pasal 1 UU PPh, pajak penghasilan diakui sebagai pajak langsung, dan oleh karena itu, redesain penyederhanaan PPh Pasal 21 harus mengikuti aspek keadilan."

Lebih spesifik, potensi ketidakadilan ini terasa berat bagi WP Bukan Pegawai, yang seringkali berpenghasilan rendah seperti buruh tani, nelayan, atau pekerja di sektor informal lainnya. Penghapusan PTKP dalam skema pemotongan PPh Pasal 21 untuk kelompok ini menciptakan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, mengabaikan asas utama keadilan pajak yang, seperti dinyatakan Prof. Dr. Haula Rosdiana, "berkaitan dengan *ability to pay*. Pajak penghasilan harus diterapkan sesuai dengan kemampuan bayar masyarakat."

PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) selama ini telah menjadi mekanisme penting dalam sistem pajak Indonesia, memberikan keringanan kepada WP dengan mengurangi beban tanggungan hidup. Hal ini mencerminkan asas keadilan vertikal dalam perpajakan, di mana mereka yang berpendapatan lebih rendah membayar pajak yang lebih rendah sebagai proporsi dari pendapatan mereka. Namun, penting untuk memahami bahwa PTKP bukan sekedar elemen kebijakan yang dapat diubah atau dihilangkan sewenang-wenang. Menurut Prof. Haula, "PTKP adalah hak konstitusional bagi setiap Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 dan 7 UU PPh. Sebagai pajak subjektif dan langsung, pajak penghasilan harus mempertimbangkan keadaan individu. PTKP bukan hanya kebijakan tambahan, tetapi adalah bagian fundamental dari sistem pajak yang adil."

Dalam konteks ini, penghapusan PTKP untuk WP Bukan Pegawai akan melanggar asas keadilan vertikal tersebut. Prof. Haula menambahkan, "Ketika membebaskan pajak, harus dilihat keadaan si individu. Pajak tidak boleh memiskinkan orang. Setiap orang berhak untuk hidup layak." Dengan menghilangkan PTKP, pekerja berpendapatan rendah akan dikenai pajak yang lebih tinggi, meskipun kemampuan bayar mereka terbatas. Ini tidak hanya bertentangan dengan prinsip keadilan pajak tetapi juga mengabaikan hak dasar WP sebagai warga negara. Pentingnya PTKP dalam sistem pajak Indonesia tidak hanya terletak pada fungsi praktisnya dalam memberikan keringanan pajak, tetapi juga sebagai representasi dari prinsip-prinsip perpajakan yang adil dan merata. Setiap reformasi atau perubahan kebijakan yang berhubungan dengan PTKP harus mempertimbangkan aspek konstitusional ini, serta dampaknya terhadap keadilan sosial dan ekonomi di masyarakat.

Seorang WP harus bisa memenuhi kebutuhannya terlebih dahulu sebelum membayar pajak, yang berarti pemotongan PPh Pasal 21 seharusnya terlebih dahulu dikurangi dengan biaya tanggungan hidup dari WP. Sebagai sebuah hak konstitusi, seharusnya PTKP WP Bukan Pegawai sudah

⁶ Berdasarkan paparan Prof. Dr. Haula Rosdiana, selaku ahli kebijakan perpajakan dari Universitas Indonesia yang disampaikan dalam diskusi terbatas terkait Rencana Simplifikasi PPh 21 yang diselenggarakan Tenggara Strategics dan CSIS Indonesia pada 26 September 2023

diperhitungkan pada saat pemotongan pajak, dan bukan setelah pelaporan SPT di akhir tahun. Dengan skema simplifikasi PPh Pasal 21 yang baru, para WP Bukan Pegawai yang berpendapatan rendah ini justru dipaksa untuk menyimpan dulu kelebihan pemotongan pajak yang diambil dari penghasilannya yang terbatas kepada negara, sembari menunggu restitusi pajak lebih bayar yang belum jelas mekanismenya.

Terlebih lagi profil WP yang masuk dalam kategori Bukan Pegawai di Indonesia secara tidak proporsional justru didominasi oleh para individu berpenghasilan rendah, seperti para pekerja konstruksi, buruh tani, dan nelayan yang bekerja dalam kemitraan inti plasma, pekerja kontrak di sektor pertambangan, pekerja *event organizer*, pemandu wisata, pengajar les privat, pengajar musik, dan lain-lain. Terlebih lagi, pandemi Covid semakin menambah jumlah WP yang berstatus pekerja tidak tetap atau bukan pegawai akibat banyak pegawai/karyawan di sektor formal yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) dan harus beralih ke sektor informal. Para pekerja yang harus berpindah ke sektor informal sering kali mengalami penurunan pendapatan atau penghasilan yang tidak stabil.⁷

Prof Haula mengingatkan bahwa "Simplifikasi PPh Pasal 21 sejatinya hanyalah satu bagian dari kemudahan administrasi. Harus ada keseimbangan antara kemudahan administrasi, keadilan, dan produktivitas negara." Penghapusan PTKP bagi WP Bukan Pegawai justru akan mengakibatkan beban pajak yang lebih berat pada mereka, menyisakan pendapatan yang lebih kecil untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti makanan, pakaian, dan tempat tinggal. Kondisi ini justru menambah tingkat kesulitan finansial di kalangan WP berpenghasilan rendah. Ini dapat menghambat upaya pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan.

Prof. Haula menyarankan, "penting untuk membuat terlebih dahulu peta jalan (*roadmap*) PPh Pasal 21 agar kebijakan tidak menjadi upaya perbaikan yang hanya tambal sulam." Peta jalan PPh Pasal 21 yang direkomendasikan oleh Prof. Haula merupakan sebuah strategi komprehensif yang dirancang untuk memperbaiki sistem perpajakan di Indonesia secara menyeluruh, dengan simplifikasi PPh Pasal 21 sebagai salah satu langkah kunci. Rencana ini perlu dirancang untuk memastikan bahwa pemotongan PTKP tidak menjadi terlalu kompleks atau tidak adil. Hal ini menekankan pentingnya menjaga kesederhanaan dan keadilan dalam proses pemotongan pajak, memastikan bahwa perhitungan pajak tetap adil dan mampu mewakili kemampuan membayar pajak setiap WP.

Lebih lanjut, Peta jalan PPh Pasal 21 harus menangani tiga kesenjangan utama yang diidentifikasi oleh Prof. Haula yaitu *conceptual gap*, *policy gap*, dan *implementation gap*. *Conceptual gap* menunjukkan bahwa sistem perpajakan saat ini belum sepenuhnya mencerminkan kemampuan WP untuk membayar. *Policy gap* terkait dengan kompleksitas dalam perhitungan PPh 21, dimana kekurangan skema alternatif untuk tax relief di Indonesia menjadi masalah. Sementara itu, *implementation gap* berkaitan dengan bagaimana kebijakan pajak diterapkan, memastikan keadilan, keabsahan hukum, dan kemudahan administrasi. Kemudahan administrasi sangat penting, mengingat reformasi perpajakan melibatkan dua unsur yaitu kebijakan pajak dan administrasi pajak.

⁷ World Bank Group. "Policy Research Working Paper: Informality in Indonesia: Levels, Trends, and Features", October 2023. <http://tinyurl.com/9a3u67vb>

Dengan proses administrasi yang lebih efisien, biaya administrasi akan turun, membuat seluruh proses perpajakan lebih efisien. Penjelasan lebih rinci mengenai Peta Jalan PPh Pasal 21 ini, termasuk langkah-langkah spesifik dan rencana detil, memerlukan pembahasan yang lebih mendalam dan komprehensif di luar kapasitas naskah kebijakan ini. Oleh karena itu, diskusi lebih lanjut tentang peta jalan ini sebaiknya dilakukan dalam media atau forum lain yang lebih sesuai untuk membahas aspek-aspek teknis dan detilnya.

Namun, penting untuk mempertimbangkan bagaimana perubahan akan mempengaruhi berbagai segmen masyarakat, khususnya kelompok rentan seperti WP Bukan Pegawai yang berpenghasilan rendah. Analisis mendalam ini akan membantu mengidentifikasi potensi dampak negatif dan memastikan bahwa kebijakan tersebut sejalan dengan prinsip keadilan dan kemampuan bayar. Selain itu, peta jalan harus menyertakan strategi komunikasi yang jelas kepada publik dan pihak-pihak yang terkena dampak. Ini penting untuk membangun pemahaman dan dukungan terhadap kebijakan tersebut. Keterbukaan dan dialog dengan berbagai pihak akan memperkuat legitimasi dan efektivitas kebijakan. Akhirnya, pembuatan peta jalan yang baik akan mencegah pendekatan yang reaktif dan berdasarkan *trial and error* dalam pembuatan kebijakan. Ini akan memastikan bahwa setiap langkah yang diambil didasarkan pada pemikiran strategis dan analisis yang cermat, bukan hanya sebagai respons cepat terhadap masalah yang muncul. Dengan demikian, kebijakan yang dihasilkan akan lebih berkelanjutan dan menghasilkan dampak positif yang lebih luas dan jangka panjang.

4. Rekomendasi

Berdasarkan uraian potensi permasalahan di atas, terdapat tiga poin rekomendasi utama yang kami susun semata-mata untuk memberikan masukan konstruktif bagi Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Keuangan untuk dapat menyempurnakan rancangan kebijakan simplifikasi PPh Pasal 21 yang kini tengah dirancang sehingga dapat memberikan manfaat maksimal bagi semua lapisan WP dan pemotong pajak di Indonesia tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan.

Pertama, Direktorat Jenderal Pajak harus mengembangkan dan mengimplementasikan proses restitusi yang jelas dan efisien. Proses ini harus dirancang untuk meminimalisir beban administratif dan keuangan, baik bagi pemotong pajak maupun WP. Hal ini penting agar manfaat dari simplifikasi PPh Pasal 21 tidak terganggu oleh kompleksitas dan biaya tambahan yang timbul dari proses restitusi. Tanpa proses restitusi yang jelas dan efisien, risiko kekurangan atau kelebihan pembayaran pajak setiap bulan dapat menciptakan ketidakpastian finansial dan beban administratif yang signifikan, yang pada akhirnya mengurangi keefektifan dari kebijakan simplifikasi PPh Pasal 21.

Kedua, jika proses simplifikasi PPh Pasal 21 tidak dapat menjamin pemeliharaan prinsip keadilan, khususnya untuk WP Bukan Pegawai, maka perlu dipertimbangkan untuk mempertahankan perhitungan PPh Pasal 21 yang berlaku saat ini, khususnya bagi WP Bukan Pegawai, untuk tetap menerapkan prinsip keadilan bagi semua. Ini berarti menghindari perubahan yang dapat menimbulkan ketidakadilan atau beban yang tidak proporsional pada kelompok tertentu, terutama kelompok penghasilan rendah. Simplifikasi yang tidak mempertimbangkan keadilan dapat

mengakibatkan beban yang tidak adil bagi WP dengan pendapatan lebih rendah atau yang berada pada kondisi keuangan yang rentan. Penerapan kebijakan pajak harus selalu didasarkan pada prinsip keadilan dan kemampuan untuk membayar.

Ketiga, sangat penting untuk Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Keuangan untuk mengembangkan peta jalan (*roadmap*) yang komprehensif sebelum mengimplementasikan kebijakan simplifikasi PPh 21. Peta jalan ini harus berbasis pada analisis mendalam yang telah diuraikan dalam naskah kebijakan ini, memastikan bahwa kebijakan tidak hanya menjadi perbaikan sementara yang bersifat tambal sulam. Pembuatan peta jalan ini melibatkan lebih dari sekedar mendefinisikan langkah-langkah yang perlu diambil; ini harus mencakup pemahaman mendalam tentang semua aspek kebijakan, termasuk dampak jangka panjangnya, bagaimana kebijakan akan diimplementasikan dalam berbagai skenario, serta potensi risiko dan hambatan.

Tenggara Strategics is a business and investment research and advisory institute established by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *The Jakarta Post* and Prasetiya Mulya University. Combining the capabilities of the three organizations, we aim to provide the business community with the most reliable and comprehensive business intelligence related to areas that will help business leaders make strategic decisions.


PT Trisaka Wahana Tenggara

The Jakarta Post Building
Jl. Palmerah Barat 142-143
Jakarta 10270
+62 21 5300476/8 ext. 5001
info@tenggara.id
www.tenggara.id

Board of Commissioners:

Jusuf Wanandi, Djisman S. Simandjuntak,
Endy M. Bayuni

Board of Directors:

Riyadi Suparno, Yose Rizal Damuri,
Fathony Rahman

Guarantor:

Riyadi Suparno

Researchers & Writers:

Andreas Meidyan, Ayesha Nadya Muna, Bayo Adhika Putra,
Dananjaya Rijaluzaman, Dwi Atmanta, Eva Novi Karina, Fara
Az-Zahra Rahman, Felita Astriani, Ferdinand Phoe, Frans
Surdiasis, Gabriela Adeline Thurana, Galby R. Samhudi, Irvan
Iswaraputra, Kesya Adhalia, Shifa Rafida Fitri, Yessy Rizky

We are also supported by CSIS researchers, *The Jakarta Post*
journalists, and Prasetiya Mulya University faculty members.

Disclaimer

Tenggara Strategics always aims to use reliable sources in providing our best analysis to our clients, and is not responsible for any errors, inaccuracies and/or viewpoints in the original source material upon which we have based our analysis. The analysis contained in this document is intended exclusively for our clients who have subscribed to this service, and is not for public consumption or dissemination. Nothing contained herein shall to any extent substitute for the independent investigations and the sound technical and business judgment of the reader. In no event will Tenggara Strategics, including its employees, be liable for any decisions made or actions taken in reference to the information contained in these documents, or for any incidental, consequential, indirect, special or exemplary damages, including damages from loss of profits or opportunities, even if advised of the possibility of such damages.