

Evaluasi Penerapan TER PPh 21 Pada Pemungut Pajak Berdasarkan The Four Maxim

Alvidhea Melfianti¹⁾, Yulianti Abbas^{2)*}

^{1,2)}Universitas Indonesia

alvidhea95@gmail.com, yuli.a@ui.ac.id

*Corresponding Author

Diajukan : 9 Agustus 2025

Disetujui : 14 Agustus 2025

Dipublikasi : 1 Oktober 2025

ABSTRACT

The complexity of Income Tax Article 21 calculations has led the Indonesian government, through the Directorate General of Taxes (DGT), to introduce a new calculation scheme known as the Average Effective Tax Rate (TER). This policy was designed to provide simplicity, convenience, and fairness. However, its implementation in practice has not been free from criticism. This study aims to evaluate the implementation of TER in the withholding of Income Tax Article 21 using Adam Smith's Four Maxims: equity, certainty, convenience, and efficiency. A qualitative method was employed, with data collected through in-depth interviews with tax authorities, tax withholders, and tax consultant. The findings indicate that in terms of the justice principle, the ability-to-pay and horizontal equity principles are relatively fulfilled. However, the benefit principle is not universally perceived by all taxpayers, and vertical equity remains suboptimal—particularly for recipients of non-regular income. The principle of certainty has been fulfilled normatively, but challenges remain in the form of interpretational differences over certain provisions. The convenience principle is not yet fully achieved due to the instability of the DGT system and ongoing technical difficulties. Lastly, the efficiency principle has been optimally met, though the initial implementation incurred high financial cost.

Keywords: Average Effective Tax Rate, Income Tax Article 21, Income Tax, The Four Maxim

PENDAHULUAN

Pajak merupakan pemasukan kas negara yang terbesar di Indonesia hingga saat ini. Besarnya sumbangan sektor pemajakan ini menunjukkan bahwa pemasukan pendapatan negara sangat tergantung dari capaian realisasi penerimaan pajak. (Akhmad, 2021). Penerimaan pajak merupakan sumber pendapatan yang diperoleh secara berkelanjutan dan dioptimalkan sesuai dengan kebutuhan pemerintah serta kondisi Masyarakat (Fitriano, 2020). Kontribusi pajak dapat dikatakan lebih besar dibandingkan dengan pendapatan negara bukan pajak, seperti yang dapat dilihat dari tabel 1.

Table 1 Realisasi Pendapatan Negara (Triliun Rupiah) tahun 2021-2023

Sumber Penerimaan - Keuangan	Realisasi Pendapatan Negara (Triliun Rupiah)		
	2021	2022	2023
Penerimaan Perpajakan	1.547,84	2.034,55	2.154,21
Penerimaan Bukan Pajak	458,49	595,59	612,54

Sumber: lkpp.go.id

Salah satu jenis pajak penghasilan adalah PPh Pasal 21, yaitu pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak orang pribadi terhadap gaji, upah dan pembayaran lain yang berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukan (Putri, 2024). Pendapatan PPh pasal 21 diperoleh melalui mekanisme pemungutan pajak yang menggunakan sistem pemotongan oleh pihak ketiga (*withholding system*). Pemotongan PPh Pasal 21 dilakukan oleh pemberi kerja yaitu orang pribadi atau badan yang memberikan gaji, upah dan pembayaran lain yang sehubungan dengan pekerjaan yang dilakukan

oleh orang pribadi. Sebagai pemberi kerja selain melakukan pemotongan, orang pribadi atau badan yang memberikan gaji juga bertanggung jawab untuk melakukan perhitungan serta pelaporan kepada otoritas pajak secara berkala (Sumali, 2024).

Perhitungan PPh Pasal 21 berdasarkan regulasi lama, khususnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 jo. PER-16/PJ/2016, masih dianggap kompleks dan relatif sulit, karena selain harus memperhatikan tarif yang akan dikenakan. Kompleksitas perhitungan yang terjadi karena beberapa faktor yang saling terkait. Salah satu penyebabnya adalah beragamnya penghasilan yang dikenai pajak seperti penghasilan teratur, tidak teratur, honorarium, uang saku, dan dana pensiun serta variasi status penerima, mulai dari pegawai tetap, pegawai tidak tetap, bukan pegawai, hingga PNS, dewan komisaris, dan peserta kegiatan. Faktor lain yang mempengaruhi adalah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), yang menjadi pengurang dari penghasilan bruto untuk mendapatkan penghasilan neto. Besarnya PTKP pun berbeda-beda, tergantung pada status perkawinan dan jumlah tanggungan. Berdasarkan pernyataan Direktorat Jenderal Pajak, terdapat sekitar 400 skenario penghitungan atas penghasilan dari pekerjaan, usaha dan kegiatan yang diterima oleh wajib pajak orang pribadi dalam skema pemotongan PPh Pasal 21 (Tenggara, 2023).

Sebagai respons terhadap permasalahan kompleksitas yang terjadi, Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memperkenalkan skema perhitungan baru yaitu Tarif Efektif Rata-Rata (TER). Sistem ini menyederhanakan penghitungan PPh Pasal 21 bagi pegawai tetap, dengan tarif yang ditentukan berdasarkan penghasilan bruto bulanan dan status PTKP, tanpa perlu menghitung biaya jabatan, iuran pensiun, atau perhitungan tahunan selama bukan bulan Desember (DJP, 2024). Untuk mendukung implementasi TER, diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2023 yang terbit pada 27 Desember 2023 serta Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 168 Tahun 2023 yang terbit pada 29 Desember 2023 yang mulai digunakan per 1 Januari 2024. Meskipun kebijakan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) PPh Pasal 21 bertujuan untuk memberikan kemudahan, kesederhanaan, dan keadilan dalam proses pemungutan pajak, implementasinya di lapangan tidak luput dari kritik. Banyak wajib pajak menyatakan kekhawatiran karena potongan pajak yang lebih besar, terutama ketika menerima penghasilan tidak teratur seperti bonus atau tunjangan (Kompas, 2024; BBC, 2024).

Dalam skema TER, penghasilan tidak teratur ini berpotensi menimbulkan kelebihan pembayaran pajak di akhir tahun bagi pemotong pajak. Kelebihan bayar tersebut dapat berdampak pada arus kas (*cash flow*) perusahaan dan mengganggu stabilitas keuangan perusahaan. Hal ini terjadi ketika pemotongan pajak atas bonus, THR, atau insentif melebihi kewajiban sebenarnya, sehingga selisihnya harus dikompensasikan pada periode berikutnya atau direstitusi kepada pegawai. Kondisi ini mengakibatkan penahanan maupun pengurusan dana kas yang selanjutnya menurunkan likuiditas, serta berpotensi memicu kebutuhan pembiayaan eksternal yang dapat melemahkan stabilitas keuangan perusahaan. Hal ini terjadi ketika pemotongan pajak atas bonus, THR, atau insentif melebihi kewajiban sebenarnya, sehingga selisihnya harus dikompensasikan pada periode berikutnya atau direstitusi kepada pegawai. Kondisi ini mengakibatkan penahanan maupun pengurusan dana kas yang selanjutnya menurunkan likuiditas, serta berpotensi memicu kebutuhan pembiayaan eksternal yang dapat melemahkan stabilitas keuangan perusahaan. Selain itu, proses transisi menuju penerapan kebijakan TER dilakukan dalam jangka waktu yang relatif singkat antara penerbitan peraturan hingga pemberlakuan TER menimbulkan tantangan tersendiri bagi pemotong pajak. Para pemotong pajak harus bekerja keras untuk dapat memahami perubahan terkait peraturan TER PPh 21 dalam jangka waktu yang singkat.

Berbagai penelitian sebelumnya telah mengkaji aspek keadilan dan efektivitas TER. Harahap (2023) dan Aryani (2024) menyatakan bahwa secara umum TER sudah dianggap memenuhi prinsip keadilan. Namun, masih terdapat aspek-aspek lain dalam pelaksanaannya yang menimbulkan ketidakadilan, sehingga kebijakan ini belum sepenuhnya efektif dalam memberikan keadilan pajak secara menyeluruh. Penelitian lainnya yang membahas mengenai TER PPh Pasal 21 dilakukan oleh Zahra (2024) dengan menggunakan asas *ease of administration* mengungkapkan bahwa meskipun TER memberikan kejelasan dari sisi subjek dan objek pajak, penerapannya masih belum memenuhi prinsip kemudahan administrasi. Hal ini terutama terlihat pada mekanisme perhitungan dan prosedur pelaksanaannya yang masih perlu penyempurnaan agar lebih efisien dan transparan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun TER memiliki beberapa keunggulan,

terdapat kelemahan pada aspek mekanisme dan prosedur yang dapat menghambat efektivitas kebijakan dan kepastian hukum bagi pemotong pajak. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi mendalam terhadap implementasi TER PPh Pasal 21. Berbeda dari penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan pendekatan *The Four Maxims*, teori yang diperkenalkan oleh Adam Smith (1776). Berbeda dari penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan pendekatan *The Four Maxims* oleh Adam Smith (1776), karena merupakan landasan fundamental dalam pembentukan kebijakan pajak dan menawarkan pendekatan komprehensif untuk menilai kualitas sistem perpajakan, memiliki relevansi teoritis yang tinggi dalam kajian perpajakan, serta banyak digunakan dalam literatur penelitian sebelumnya untuk mengevaluasi kebijakan pajak. Dalam konteks penelitian ini, penerapan *The Four Maxims* memungkinkan peneliti menilai secara menyeluruh sejauh mana implementasi TER PPh 21 mencerminkan sistem perpajakan yang adil, transparan, dan praktis bagi pemotong pajak.

Tujuan utama penelitian ini adalah mengevaluasi pelaksanaan Tarif Efektif Rata-rata (TER) PPh Pasal 21 yang diatur dalam PP No. 58 Tahun 2023 dan PMK No. 168 Tahun 2023 pada pemotong pajak TER PPh 21. Penelitian ini menggunakan pendekatan *The Four Maxims* yang dikembangkan oleh Adam Smith untuk mengevaluasi kebijakan perpajakan secara komprehensif berdasarkan prinsip keadilan, kepastian, kenyamanan, dan efisiensi. Hasil penelitian diharapkan dapat mengidentifikasi tantangan dan peluang dalam implementasi TER, serta memberikan rekomendasi yang aplikatif bagi pembuat kebijakan dan pemungut pajak. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan memberikan kontribusi akademik yang memperkaya kajian perpajakan di Indonesia dan meningkatkan pemahaman masyarakat umum terkait TER PPh 21.

STUDI LITERATUR

Tarif pemotongan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 di Indonesia mengalami penyesuaian signifikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2023. Penyesuaian ini bertujuan untuk menyederhanakan aspek teknis perhitungan serta mekanisme pemotongan pajak guna meningkatkan efisiensi dan kemudahan penerapan kebijakan perpajakan. Tingkat kompleksitas yang tinggi dalam skema pemotongan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21 berdasarkan ketentuan sebelumnya mendorong Direktorat Jenderal Pajak untuk mengatasi tantangan tersebut dengan merumuskan pendekatan baru melalui PP 58 Tahun 2023 dan PMK 168 Tahun 2024, yaitu skema Tarif Efektif Rata-Rata (TER) (Tenggara, 2024). Dalam praktiknya, pemotongan pada Januari hingga November menggunakan tarif efektif rata-rata, sedangkan pada bulan Desember berlaku tarif umum sesuai Pasal 17 ayat (1) huruf a UU PPh. Tarif efektif ini dibedakan menjadi tarif bulanan dan tarif harian.

Beberapa penelitian telah mengkaji kebijakan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) PPh Pasal 21 dan perubahan tarif pemotongan pajak di Indonesia. Harahap (2023) melakukan studi komparatif antara PER-16/PJ/2016 dan PP No. 58 Tahun 2023 yang bertujuan menilai dampak perubahan regulasi terhadap manajemen pemotongan pajak. Penelitiannya mengungkapkan bahwa penerapan PP No. 58 Tahun 2023 yang menggunakan tarif tunggal lebih memudahkan wajib pajak serta dianggap lebih adil dari sisi transparansi dan kemudahan implementasi dibandingkan tarif progresif dalam PER-16/PJ/2016. Namun demikian, tarif tunggal tersebut mengurangi fleksibilitas penyesuaian tarif berdasarkan kondisi individual wajib pajak, yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi sebagian wajib pajak.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Aryani (2024) yang meneliti dampak penerapan TER terhadap perhitungan PPh Pasal 21 bagi karyawan tetap di PT Anugrah Sekayu menggunakan metode deskriptif kuantitatif dengan data primer berupa dokumen penggajian dan wawancara. Penelitiannya menunjukkan bahwa TER mempermudah administrasi pemotongan pajak dan meningkatkan kepastian hukum, tetapi juga menimbulkan beban pada wajib pajak pada bulan-bulan dengan penghasilan tidak teratur seperti bonus, yang berdampak pada penurunan *take-home pay*. Lalu penelitian yang dilakukan oleh Zahra (2024) yang mengkaji kebijakan TER PPh 21 dari perspektif asas kemudahan administrasi (*ease of administration*) dengan pendekatan post-positivis dan metode studi lapangan serta kajian pustaka. Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa kebijakan TER belum sepenuhnya memenuhi asas kemudahan administrasi karena terdapat kendala

dalam penghitungan penghasilan tidak tetap, mekanisme pengembalian kelebihan bayar, serta pengawasan pajak yang belum konsisten.

Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan adanya kemajuan dalam penyederhanaan tarif dan mekanisme pemotongan PPh 21, namun masih ditemukan sejumlah tantangan yang memerlukan evaluasi lebih mendalam.

METODE

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus ganda (*multiple case study*) dengan pemilihan sampel secara *purposive*. Dua perusahaan yang dijadikan responden yang selanjutnya disebut PT A dan PT B. Dipilih berdasarkan kriteria: (1) memiliki fungsi pemotongan PPh Pasal 21 internal (memiliki divisi pajak atau finance yang menangani payroll), (2) pernah/sering melakukan pembayaran penghasilan tidak teratur (3) ukuran perusahaan dan/atau karakteristik sektor yang berbeda sehingga memungkinkan analisis komparatif dan (4) bersedia mengikuti wawancara mendalam. Berdasarkan pertimbangan tersebut, PT A dan PT B dipilih sebagai lokasi studi multikasus karena keduanya memiliki peran langsung sebagai pemotong pajak PPh Pasal 21 serta telah mengalami transisi dari sistem perhitungan sebelumnya menuju kebijakan Tarif Efektif Rata-rata (TER) sebagaimana diatur dalam PP No. 58 Tahun 2023 dan PMK No. 168 Tahun 2023.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah data primer. Data primer adalah data yang dikumpulkan secara langsung oleh peneliti dari sumber pertama melalui teknik wawancara mendalam. Menurut Sugiyono (2019), data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber aslinya melalui teknik pengumpulan seperti wawancara, observasi, atau kuesioner, yang dirancang khusus untuk menjawab tujuan penelitian. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada informan yang relevan terhadap kapasitasnya yaitu pihak yang memiliki informasi yang sesuai tugas dan jabatan yang diperlukan terkait penelitian yang akan dilakukan. Tabel berikut merupakan beberapa Narasumber yang diwawancara oleh peneliti.

Tabel 2 Daftar Narasumber

No	Kode Narsum	Kapabilitas Narasumber
1.	IF	Pelaksana Subdit Direktorat Perpajakan II
2.	MR	Pelaksana Subdit Direktorat Perpajakan II
3.	WD	Finance Manager PT A
4.	FC	Manager Tax PT B
5.	DS	Konsultan Pajak

Sumber : Olahan penulis

Setelah dilakukan pengumpulan data primer yaitu data wawancara akan dilakukan analisis terhadap data tersebut. Analisis data akan dilakukan dengan melalui metode triangulasi sumber. Menurut Sugiyono (2019), metode triangulasi sumber merupakan metode untuk menganalisa dan memverifikasi data dari berbagai sumber sehingga diharapkan dapat meminimalkan dampak dan risiko terjadinya penyimpangan potensial dalam suatu penelitian. Data dianalisis secara kualitatif menggunakan teknik coding tematik untuk menemukan kesamaan dan perbedaan pola, dengan validitas dijaga melalui triangulasi sumber serta penggunaan pseudonim untuk menjaga kerahasiaan responden.

HASIL

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, yaitu Tax Manager PT A, Finance Manager PT B, Pelaksana Subdit Direktorat Perpajakan II, dan Konsultan Pajak, diperoleh hasil penelitian sebagai berikut:

Asas Keadilan

Berdasarkan Adam Smith (1776), Prinsip keadilan dilekatkan dengan prinsip manfaat, *ability to pay*, serta keadilan horizontal dan vertikal.

Dari **Prinsip manfaat**, kebijakan TER merupakan respons untuk menyederhanakan mekanisme pemotongan PPh Pasal 21 yang sebelumnya terlalu kompleks dan berisiko

menimbulkan kesalahan administratif. TER dirancang agar pemotong pajak dapat lebih fokus pada kewajiban pemotongan dan penyetoran tanpa dibebani perhitungan pajak yang rumit. Hal ini ditegaskan oleh narasumber MR:

“kalau manfaatnya sih tadi ya, pertama yang dari sisi pemotong kesederhanaan. Kemudian dari sisi pegawai atau penerima penghasilan pun ini mungkin bisa bermanfaat juga. Jadi dengan skema lama itu kan memang sangat rumit. Bagi pegawai yang awam dia akan kesulitan dengan skema lama.”(MR, wawancara 5 Juni 2025)

Namun demikian, manfaat tersebut tidak dirasakan secara merata. Narasumber FC mengungkapkan bahwa skema TER menimbulkan kerumitan baru pada saat perhitungan, terutama karena formula TER tidak selalu mencerminkan penghasilan riil pekerja, misalnya penghasilan tidak teratur (bonus, THR) atau perubahan tanggungan. Pernyataan narasumber DS juga menekankan bahwa kemudahan administratif tidak selalu berarti kemudahan substansial bagi semua pelaku usaha:

“Memang sistem ini menyederhanakan. Saya sendiri merasakan manfaatnya... Tapi dari sisi teknis perhitungan dan pelaporan, kami menghadapi berbagai kerumitan.” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

“Justru TER PPh 21 ini menimbulkan ketidakpastian baru. Klien merasa bingung, terutama ketika terjadi ketidaksesuaian antara hasil pemotongan dengan kondisi riil di akhir tahun.” (DS, wawancara 8 Juni 2025)

Prinsip **ability to pay** menyatakan bahwa beban pajak harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi wajib pajak, diukur dari penghasilan atau kekayaannya (Musgrave & Musgrave, 1989; Smith, 1776). Dalam konteks TER PPh 21, prinsip ini tercermin dalam pengelompokan tarif berdasarkan lapisan penghasilan bruto bulanan (PP 58 Tahun 2023 Pasal 2; PMK 168 Tahun 2023 Pasal 8). Struktur tarif TER tetap mempertimbangkan progresivitas sesuai UU PPh, sehingga wajib pajak dengan penghasilan lebih tinggi dikenakan tarif lebih besar. DJP menilai struktur tarif ini mencerminkan keadilan fiskal karena sesuai prinsip proporsionalitas:

“Kalau menurut saya bisa terlihat dari tarifnya yang progresif juga gitu. Jadi, dilampiran PP 58 tahun 2023. Ini dia isinya adalah tarif TER. Nah, ini kan ada jadi si tarif TER ini dia kan ada bracket-bracket-nya sampai dengan Rp5.400.000 0%. Nah, ini juga di atas Rp5.400.000 sampai Rp5.600.000 0,25%. Nah, ini kalau menurut saya ini juga memperhitungkan...” (IF, wawancara 5 Juni 2025)

Namun, narasumber FC menilai bahwa kebijakan ini belum sepenuhnya menggambarkan kemampuan membayar yang aktual, karena tarif digunakan secara rata sepanjang tahun sedangkan penghasilan karyawan bersifat fluktuatif:

“Tidak sepenuhnya. Klasifikasi tarif yang ada sekarang berdasarkan rentang penghasilan bulanan, tetapi beban pajak akhir tahun tetap disesuaikan dengan tarif progresif sebelumnya. Jadi, tarif TER hanyalah mekanisme cicilan, bukan perhitungan pajak final. Tidak ada perbedaan signifikan dari sistem sebelumnya kecuali cara pengangsurannya saja.” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

Sementara itu, prinsip **keadilan horizontal**, yaitu perlakuan pajak yang sama bagi wajib pajak dalam kondisi ekonomi serupa, diimplementasikan melalui TER PPh 21 yang mulai berlaku pada Januari 2024 dan diatur dalam PP No. 58 Tahun 2023 serta PMK 168 Tahun 2023. TER PPh 21 diklasifikasikan menjadi TER A, B, dan C berdasarkan penghasilan bruto bulanan, status Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), dan jumlah tanggungan wajib pajak, sehingga pada dasarnya memberikan perlakuan setara bagi wajib pajak dengan kondisi ekonomi yang serupa. Namun demikian, pada akhir tahun tetap dilakukan perhitungan ulang atas total penghasilan. TER PPh 21 dinilai sudah cukup baik dalam desain tarif yang disusun berdasarkan klasifikasi status tanggungan dan rentang penghasilan. Narasumber WD dan DS menilai desain ini memberikan kesetaraan bagi pekerja dengan karakteristik serupa. Namun, narasumber FC menyatakan terdapat hambatan administratif dalam penentuan status, misalnya pada pekerja perempuan yang menjadi pencari nafkah utama tetapi tidak dapat mengklaim status PTKP tambahan karena aturan administrasi perpajakan masih bias terhadap sistem keluarga tradisional:

“Baik sistem lama maupun yang baru tidak saya anggap adil, terutama bagi wanita. Kalau kita lihat keadaan sekarang, misalnya wanita yang bekerja dan punya tanggungan

keluarga sering kali tidak mendapatkan perlakuan fiskal yang memperhitungkan peran gandanya.” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

Sedangkan prinsip **keadilan vertikal**, yang menuntut perbedaan perlakuan terhadap wajib pajak dengan kapasitas ekonomi berbeda, telah diakomodasi melalui penerapan tarif progresif dalam skema TER, sebagaimana disusun oleh DJP dalam PMK 168/2023. Pembagian tarif A, B, dan C menjadi instrumen untuk membedakan beban pajak secara vertikal, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1 di bawah ini:

TER A = PTKP : TK/0 (54 juta); TK/1 & K/0 (58,5 juta)

No	Lapisan Penghasilan Bruto (Rp)		TER A
1	sampai dengan	5.400.000	0,00%
2	5.400.001	s.d.	5.650.000 0,25%
3	5.650.001	s.d.	5.950.000 0,50%
4	5.950.001	s.d.	6.300.000 0,75%
5	6.300.001	s.d.	6.750.000 1,00%
6	6.750.001	s.d.	7.500.000 1,25%
7	7.500.001	s.d.	8.550.000 1,50%
8	8.550.001	s.d.	9.650.000 1,75%
9	9.650.001	s.d.	10.050.000 2,00%
10	10.050.001	s.d.	10.350.000 2,25%
11	10.350.001	s.d.	10.700.000 2,50%
12	10.700.001	s.d.	11.050.000 3,00%
13	11.050.001	s.d.	11.600.000 3,50%
14	11.600.001	s.d.	12.500.000 4,00%
15	12.500.001	s.d.	13.750.000 5,00%
16	13.750.001	s.d.	15.100.000 6,00%
17	15.100.001	s.d.	16.950.000 7,00%
18	16.950.001	s.d.	19.750.000 8,00%
19	19.750.001	s.d.	24.150.000 9,00%
20	24.150.001	s.d.	26.450.000 10,00%
21	26.450.001	s.d.	28.000.000 11,00%
22	28.000.001	s.d.	30.050.000 12,00%

No	Lapisan Penghasilan Bruto (Rp)		TER A
23	30.050.001	s.d.	32.400.000 13,00%
24	32.400.001	s.d.	35.400.000 14,00%
25	35.400.001	s.d.	39.100.000 15,00%
26	39.100.001	s.d.	43.850.000 16,00%
27	43.850.001	s.d.	47.800.000 17,00%
28	47.800.001	s.d.	51.400.000 18,00%
29	51.400.001	s.d.	56.300.000 19,00%
30	56.300.001	s.d.	62.200.000 20,00%
31	62.200.001	s.d.	68.600.000 21,00%
32	68.600.001	s.d.	77.500.000 22,00%
33	77.500.001	s.d.	89.000.000 23,00%
34	89.000.001	s.d.	103.000.000 24,00%
35	103.000.001	s.d.	125.000.000 25,00%
36	125.000.001	s.d.	157.000.000 26,00%
37	157.000.001	s.d.	206.000.000 27,00%
38	206.000.001	s.d.	337.000.000 28,00%
39	337.000.001	s.d.	454.000.000 29,00%
40	454.000.001	s.d.	550.000.000 30,00%
41	550.000.001	s.d.	695.000.000 31,00%
42	695.000.001	s.d.	910.000.000 32,00%
43	910.000.001	s.d.	1.400.000.000 33,00%
44	lebih		1.400.000.000 34,00%

Gambar 1 Tarif pemotongan TER A

Sumber : Pajak.go.id(2024)

Namun, baik dari sisi pemotong pajak maupun konsultan, terdapat catatan bahwa pendekatan ini belum sepenuhnya responsif terhadap kondisi ekonomi makro, seperti inflasi, perubahan biaya hidup, atau tambahan tanggungan sepanjang tahun. Selain itu, karena tarif bersifat tetap setiap bulan, mereka yang memperoleh bonus besar, THR, atau penghasilan tidak teratur tetap harus direkonsiliasi pada akhir tahun, yang mengurangi efektivitas struktur vertikal yang dibangun.

“Secara struktur, tarifnya sudah progresif. Jadi, dalam konteks beban pajak yang meningkat seiring dengan penghasilan, sudah cukup baik. Namun, karena potongannya terjadi secara rata-rata per bulan, wajib pajak dengan penghasilan fluktuatif bisa merasa diperlakukan tidak adil di bulan-bulan tertentu.” (DS, wawancara 8 Juni 2025)

Tabel 3 Summary hasil penelitian

No	Prinsip	Memenuhi/Tidak Memenuhi		
		FC	WD	DS
Asas Keadilan				
1.	Prinsip Manfaat	√*	√	×
2.	Kemampuan Membayar	×	√	√
3.	Keadilan Horizontal	×	√	√
4.	Keadilan Vertikal	×	√*	√*

Sumber : Olahan penulis

Berdasarkan paparan di atas, meskipun kebijakan TER PPh 21 telah mencerminkan upaya untuk menerapkan asas keadilan pajak secara normatif, praktik di lapangan masih menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan desain dan hasil aktualnya. Dari prinsip kemampuan membayar dan keadilan horizontal, sudah terpenuhi, namun dari prinsip manfaat dan keadilan vertikal, masih dinilai belum memadai.

Asas Kepastian

Sistem dan prosedur yang baik tidak boleh menimbulkan keraguan, tetapi harus jelas. Perlunya ditegaskan kepastian mengenai subjek, dasar pengenaan pajak, dan prosedur perpajakan (Zahra, 2024).

Subjek pajak telah diklasifikasikan secara rinci dalam PMK 168 Tahun 2023 pada Bab II, yang membahas mengenai pemotong pajak dan penerima penghasilan. PMK 168/2023 menjabarkan klasifikasi subjek pajak berdasarkan jenis penerimaan dan statusnya, termasuk pegawai tetap, tidak tetap, serta bukan pegawai. Para narasumber sepakat bahwa pengaturan tersebut secara normatif sudah cukup jelas, meskipun dalam praktik masih ditemukan kebingungan atau interpretasi berbeda, seperti mutasi pegawai atau perubahan status. Seperti yang disampaikan oleh narasumber DS:

“... sudah cukup jelas, apalagi untuk karyawan tetap. Namun dalam praktik, bisa saja ada sedikit salah interpretasi dalam klasifikasi ketika harus membedakan status kepegawaian atau memperlakukan komponen penghasilan tertentu. Misalnya dalam hal mutasi karyawan atau perubahan status karyawan.” (DS, wawancara 8 Juni 2025)

Hal serupa juga terjadi pada aspek **dasar pengenaan pajak**. Dalam PMK 168 Tahun 2023 Pasal 8, disebutkan bahwa dasar pengenaan pajak (DPP) untuk pegawai tetap dibedakan menjadi dua, yaitu penghasilan bruto dalam satu masa pajak dan penghasilan kena pajak. Perubahan ini secara normatif bertujuan menyederhanakan administrasi pemotongan. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber FC, WD dan DS, implementasi TER PPh 21 dinilai lebih memudahkan dibandingkan sistem lama yang menghitung berdasarkan proyeksi tahunan. Namun, narasumber juga menyatakan bahwa meskipun aturan cukup rinci, penerapannya pada penghasilan tidak tetap, seperti bonus tahunan, masih menimbulkan tantangan, baik dari sisi pemahaman maupun akurasi klasifikasi:

“Kalau untuk dasar pengenaan pajak, saya akui sudah dijabarkan dengan cukup rinci dalam aturan, cuma kan dalam praktiknya kadang bisa terjadi hal yang berbeda.” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

Sementara itu, dari sisi **prosedur perpajakan**, yang merujuk pada tahapan teknis dan administratif yang harus dilakukan oleh pemotong pajak dalam menghitung, memotong, menyetorkan, dan melaporkan pajak penghasilan, penjelasan mengenai perhitungan dijelaskan pada Bab VI dan mekanisme perhitungannya dapat dilihat pada lampiran PMK 168 Tahun 2023. Otoritas pajak menjelaskan bahwa prosedur administrasi sekarang telah dibantu dengan petunjuk dan sistem digital, sehingga menjadi lebih efisien. Akan tetapi, dari hasil wawancara, semua narasumber, baik pemotong pajak maupun konsultan, menyampaikan bahwa belum adanya pedoman teknis khusus untuk penghasilan non-reguler menjadi kelemahan yang dapat menimbulkan potensi kesalahan, terutama terkait lebih atau kurang bayar. Kasus seperti bonus tahunan, insentif mendadak, atau karyawan yang berhenti di tengah tahun disebut sebagai sumber ketidaktepatan potongan pajak. Hal ini membuat narasumber merasakan bahwa mekanisme prosedur saat ini belum lebih baik dibandingkan skema sebelumnya:

“Untuk kasus yang terjadi saat ini, paling ketika klasifikasi penghasilan atau ada tambahan penghasilan mendadak, misalnya bonus yang belum sempat kita klasifikasi dengan tepat, itu jadinya potensi yang bisa muncul dan berujung pada PPh lebih atau kurang bayar di SPT tahunan.” (WD, wawancara 3 Juni 2025)

Tabel 4 Summary hasil penelitian

No	Prinsip	Memenuhi/Tidak Memenuhi		
		FC	WD	DS
Asas Kepastian				
1.	Subjek Pajak	√	√	×
2.	Dasar Pengenaan Pajak	√*	√	√*
3.	Prosedur Perpajakan	√*	√*	√*

Sumber : Olahan penulis

Asas Kenyamanan

Asas kepastian dalam perpajakan idealnya dijalankan secara beriringan dengan prinsip kemudahan. Asas kenyamanan dijabarkan dari sisi fasilitas dan kemudahan, serta waktu dan jatuh tempo pembayaran.

Dalam konteks kebijakan Tarif Efektif Rata-rata (TER) PPh 21, prinsip **kemudahan** tercermin dari penyederhanaan skema pemotongan pajak. Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2023 dan PMK 168 Tahun 2023, TER dianggap memudahkan perhitungan pajak karena cukup mengalikan penghasilan bruto bulanan dengan tarif tetap sesuai kategori. Hal ini dinilai menyederhanakan sistem dibandingkan skema sebelumnya yang lebih kompleks. Otoritas pajak juga menyatakan bahwa skema TER mempermudah validasi data, karena informasi penghasilan dan tarif dapat langsung dikonfirmasi melalui sistem. Meski begitu, narasumber merasakan bahwa sistem ini belum sepenuhnya memberikan kemudahan, terutama ketika menghadapi kasus khusus, seperti karyawan yang resign di tengah tahun. Masih ditemui kendala teknis dan kurangnya respons cepat dari pihak KPP ketika permasalahan muncul:

“Saya tidak melihat ada peningkatan berarti. Justru dalam beberapa aspek, sistem ini menuntut kami bekerja lebih keras untuk mencari solusi atas permasalahan yang sebelumnya tidak ada...” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

“Jelas menambah kompleksitas, terutama saat berhadapan dengan kasus pegawai yang resign di tengah tahun...” (DS, wawancara 8 Juni 2025)

Dari sisi **fasilitas**, DJP telah menyediakan berbagai kanal pendukung, seperti media sosial, webinar, serta aplikasi E-Bupot, yang membantu perhitungan dan pelaporan PPh 21 secara digital. Namun, kendala seperti sistem down dan kurangnya kesiapan petugas di lapangan masih menjadi tantangan. Beberapa narasumber menyebut bahwa meskipun informasi tersedia, tidak semua pertanyaan dapat dijawab melalui kanal digital, dan saat menghubungi KPP pun responsnya belum optimal. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun upaya kemudahan sudah dilakukan, pelaksanaan teknisnya belum sepenuhnya efektif:

“Informasi dari DJP melalui kanal digital dirasa sudah cukup baik sih... Cuma kan pasti ada pertanyaan spesifik yang susah ditemukan dari media sosial dan website DJP, makanya kami bertanya langsung ke DJP atau KPP terkait. Namun kadang respons dari DJP atau KPP tidak selalu cepat atau konsisten. Itu membuat kami kesulitan ya.” (WD, wawancara 3 Juni 2025)

Sementara itu, dari aspek **waktu dan jatuh tempo pembayaran**, seluruh narasumber menyatakan bahwa ketentuan waktu pemotongan dan pelaporan pajak tetap mengacu pada aturan sebelumnya, yaitu paling lambat tanggal 10 untuk pembayaran dan tanggal 20 untuk pelaporan di bulan berikutnya. Karena tidak ada perubahan dalam skema waktu ini, maka tidak menimbulkan dampak terhadap arus kas perusahaan. Oleh karena itu, aspek ini dinilai telah sesuai dengan asas kenyamanan, karena waktu pelaksanaan pajak tidak memberatkan dan sudah sesuai dengan kebiasaan wajib pajak sebelumnya.

Tabel 5 Summary hasil penelitian

No	Prinsip	Memenuhi/Tidak Memenuhi		
		FC	WD	DS
Asas Kenyamanan				
1.	Fasilitas dan kemudahan	×	√*	×
2.	Waktu dan Jatuh Tempo Pembayaran	√	√	√

Sumber : Olahan penulis

Asas Efisiensi

Sandford dalam Kusumabangsa (2021) menyebutkan bahwa biaya kepatuhan dibagi menjadi biaya finansial, biaya waktu, dan biaya psikologis.

Dari aspek **biaya finansial**, ketiga narasumber menyampaikan bahwa adanya skema baru menyebabkan peningkatan pengeluaran, terutama pada masa transisi awal. Hal ini mencakup

kebutuhan pelatihan tambahan, penyesuaian sistem internal perusahaan, serta konsultasi yang lebih intensif dengan pihak eksternal atau konsultan untuk menghindari kesalahan dalam penerapan perhitungan TER, khususnya untuk penghasilan non-reguler seperti bonus dan THR. Oleh karena itu, dalam tahap awal pelaksanaan, kebijakan ini belum sepenuhnya mencerminkan efisiensi biaya karena justru menciptakan beban baru bagi pemotong pajak maupun konsultan.

“... bahkan biaya kami meningkat. Kami harus berkonsultasi lebih sering, melakukan pelatihan tambahan, dan menyesuaikan sistem internal yang sebelumnya sudah berjalan stabil. Kami juga harus berdiskusi berkali-kali dengan konsultan ketika terjadi masalah baru agar tidak terjadi kesalahan.” (FC, wawancara 2 Juni 2025)

Dari sisi **biaya waktu**, respons yang diberikan cenderung campuran. Narasumber FC dan WD menyebut bahwa proses adaptasi terhadap skema baru membutuhkan waktu tambahan, baik untuk penyesuaian sistem *payroll*, penyampaian informasi kepada karyawan, maupun penyelesaian isu teknis yang muncul. Namun demikian, dari sisi pelaporan dan penyetoran pajak, mereka menyatakan tidak ada perubahan signifikan terhadap tenggat waktu yang sudah berlaku sebelumnya. Dengan demikian, meskipun waktu yang dihabiskan untuk penyesuaian meningkat, waktu dalam pelaksanaan kewajiban formal tetap efisien.

Sementara itu, dari aspek **biaya psikologis**, narasumber FC dan WD menyampaikan bahwa tidak ada beban mental yang berarti dalam menjalankan kewajiban perpajakan di bawah skema TER. Justru, dengan adanya tarif yang pasti dan struktur tabel penghasilan yang sederhana, mereka merasa lebih yakin dan memiliki risiko salah hitung yang minimal. Dukungan sistem internal yang telah berjalan dengan baik juga memperkuat keyakinan bahwa proses pemotongan pajak dapat dilakukan secara tepat.

Tabel 6 Summary hasil penelitian

No	Prinsip	Memenuhi/Tidak Memenuhi		
		FC	WD	DS
Asas Efisiensi				
1.	Biaya Finansial	×	×	×
2.	Biaya Waktu	√	√	-
3.	Biaya Psikologi	√	√	-

Sumber : *Olahan penulis*

PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa penerapan Tarif Efektif Rata-rata (TER) PPh Pasal 21 mampu memberikan kemudahan administratif bagi pemotong pajak, khususnya dalam proses perhitungan rutin bulanan. Penyederhanaan ini secara signifikan mengurangi kompleksitas prosedur, namun masih menyisakan tantangan pada penghasilan tidak teratur seperti bonus dan Tunjangan Hari Raya (THR) yang tetap memerlukan rekonsiliasi di akhir tahun pajak. Temuan tersebut selaras dengan penelitian Harahap (2023) yang menunjukkan bahwa penerapan PP No. 58 Tahun 2023 lebih memudahkan wajib pajak dibandingkan skema tarif progresif pada PER-16/PJ/2016, baik dari sisi transparansi maupun kemudahan implementasi. Meskipun demikian, hasil penelitian ini juga mengonfirmasi temuan Harahap bahwa penyederhanaan melalui tarif tunggal atau rata-rata dapat mengurangi fleksibilitas penyesuaian tarif terhadap kondisi individual wajib pajak, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakadilan, terutama bagi karyawan dengan pola penghasilan yang fluktuatif.

Dari perspektif asas kepastian hukum, penelitian ini menemukan bahwa struktur tarif dalam TER telah diatur secara jelas dan tetap mempertahankan prinsip progresivitas. Namun, penerapannya di lapangan menunjukkan adanya interpretasi yang berbeda, misalnya terkait penentuan status tanggungan atau penghitungan penghasilan non-reguler. Kondisi ini sejalan dengan temuan Aryani (2024) yang menyatakan bahwa walaupun TER memberikan kepastian hukum secara normatif, tantangan praktis tetap muncul pada periode-periode dengan penghasilan tidak teratur yang dapat menurunkan take-home pay dan memicu potensi kelebihan bayar pajak.

Selain itu, penelitian ini mengidentifikasi bahwa kendala administratif belum sepenuhnya teratasi, terutama dalam aspek penyesuaian sistem pelaporan, mekanisme penanganan kelebihan atau kekurangan bayar, serta ketidaksesuaian data pada sistem administrasi pajak. Temuan ini memperkuat hasil penelitian Zahra (2024) yang menyimpulkan bahwa kebijakan TER belum sepenuhnya memenuhi asas kemudahan administrasi karena masih terdapat permasalahan dalam penghitungan penghasilan tidak tetap, mekanisme pengembalian pajak yang belum optimal, serta pengawasan yang belum konsisten di seluruh unit Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa keberhasilan implementasi TER tidak hanya bergantung pada desain regulasinya, tetapi juga pada kesiapan infrastruktur, konsistensi penerapan, dan kemampuan kebijakan untuk mengakomodasi variasi kondisi penghasilan di lapangan.

KESIMPULAN

Kebijakan Tarif Efektif Rata-Rata (TER) PPh Pasal 21 yang diatur dalam PP 58 Tahun 2023 dan PMK 168 Tahun 2023 dirancang untuk menyederhanakan perhitungan PPh 21. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan ini telah memenuhi sebagian asas pemungutan pajak: dari sisi keadilan, TER mencerminkan keadilan horizontal dan memperhitungkan kemampuan membayar, namun keadilan vertikal dan asas manfaat belum sepenuhnya terpenuhi karena kendala teknis dan perbedaan pemahaman di lapangan. Kepastian hukum dijamin secara normatif, meskipun terdapat perbedaan tafsir pada penghasilan tidak tetap, sementara prosedur perpajakan jelas untuk penghasilan reguler tetapi memerlukan penyesuaian pada kasus khusus seperti bonus atau pegawai yang keluar sebelum akhir tahun. Dari perspektif asas kenyamanan, implementasi TER belum optimal karena keterbatasan infrastruktur sistem DJP dan kesiapan petugas, dan dari sisi efisiensi, meskipun kebijakan ini menyederhanakan administrasi dan menghemat waktu, terdapat beban finansial tambahan terkait pelatihan, penggunaan jasa konsultan, dan penyesuaian sistem internal. Secara keseluruhan, TER memberikan kontribusi signifikan terhadap penyederhanaan pemungutan PPh 21, namun efektivitasnya masih bergantung pada kesiapan teknis dan konsistensi penerapan di lapangan.

REFERENSI

- Aryani, F., & Romanda, C. (2024). DAMPAK PENERAPAN TARIF PAJAK EFEKTIF RATA-RATA (TER) TERHADAP PERHITUNGAN PAJAK PENGHASILAN PASAL 21 WAJIB PAJAK ORANG PRIBADI KARYAWAN TETAP PADA PT. ANUGRAH SEKAYU. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Rahmadiyah*, 7(2), 221-240. doi:10.51877/jiar.v7i2.346
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- DDTC. (2020). *DDTC Tax Theory and Concept: Konsep Dasar Perpajakan*. Jakarta: DDTC Academy.
- Direktorat Jenderal Pajak, Tarif Efektif Rata-Rata: Penyempurnaan Perhitungan PPh Pasal 21. <https://www.pajak.go.id/index.php/id/artikel/tarif-efektif-rata-rata-penyempurnaan-perhitungan-pph-pasal-21>.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2024. Cermat Pemotongan PPh Pasal 21/26.
- Fitriano, Y., & Rimbawati, F. D. (2020). Pengaruh perubahan penghasilan tidak kena pajak (PTKP) terhadap penerimaan pajak penghasilan orang pribadi pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Argamakmur. *Jurnal Ilmiah Akuntansi, Manajemen dan Ekonomi Islam (JAM-EKIS)*, 3(2). <https://doi.org/10.36085/jam-ekis.v3i2.769>
- Handayani, Ruruh (2022). Rencana Pemberlakuan Tarif Efektif Pemotongan PPh 21. <https://www.pajak.com/pajak/rencana-pemberlakuan-tarif-efektif-pemotongan-pph-21/>.
- Harahap, S. (2023). Kajian Komparatif Manajemen Pajak Penghasilan Pasal 21 Berdasarkan Per 16/PJ/2016 Dan PP 58 Tahun 2023 Tentang Tarif Pemotongan Pajak Penghasilan Pasal 21 Atas Penghasilan Sehubungan Dengan Pekerjaan, Jasa, Atau Kegiatan Wajib Pajak Orang Pribadi. *ESENSI: Jurnal Manajemen Bisnis*, 26(3), 137 - 143. <https://doi.org/10.55886/esensi.jmb.v26i3.843>

- Kementerian Keuangan. (2021). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021. Kementerian Keuangan, 2021, 1–370. <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/datapublikasi/publikasi-cetak/laporan-keuanganpemerintah-pusat-lkpp.html>
- Kusumabangsa, G. (2022). Evaluation of VAT collection on trading through electronic system. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 18(2). <https://doi.org/10.21002/jaki.2021.10>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). Public Finance in Theory and Practice.
- Masrinah, L., Tinangon, J. J., & Gerungai, N. Y. T. (2018). Analisis perhitungan dan pemotongan PPh Pasal 21 karyawan tetap pada PT. Telaga Bakti Persada Ternate. *Going Concern: Jurnal Riset Akuntansi*, 13(4), 317–327. <https://doi.org/10.32400/gc.13.04.21148.2018>
- Putri, M. M., & Abbas, Y. . (2023). Evaluasi Pemajakan Terhadap Penyelenggara Sistem Elektronik Transaksi Digital yang Berasal dari Luar Negeri. *Owner : Riset Dan Jurnal Akuntansi*, 7(4), 3771-3782. <https://doi.org/10.33395/owner.v7i4.1704>
- Ramahani, A. N., Erdiansyah, E., & Saladin, H. (2024). Analisis pajak penghasilan pasal 21 pada PT. Varuna Tirta Prakasya cabang Palembang. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 4(4), 9796–9806. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i4.13219>
- Sugiyono. (2019). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Tenggara Strategics. (2023). *Ringkasan kebijakan potensi ketidakadilan dalam rancangan simplifikasi PPh Pasal 21*. <https://asset.tenggara.id/assets/source/file-research/Ringkasan%20Kebijakan%20PPh%20Pasal%2021.pdf>
- Yin, Robert K. (2018). Case Study Research and Applications: Design and Methods (6th Edition). SAGE Publications.
- Vivianda, R. (2023). Analisis pajak penghasilan sebelum dan setelah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 bagi wajib pajak orang pribadi. *Forbiswira: Forum Bisnis dan Kewirausahaan*, 12(2). <https://doi.org/10.35957/forbiswira.v12i2.3213>