



Ensuring a Balanced Tax System

4 Mei 2020

DDTC Working Paper 2220

Meninjau Konsep dan Relevansi PPh Final di Indonesia

B. Bawono Kristiaji dan Awwaliatul Mukarromah

DAFTAR ISI

A.	Pendahuluan	1
B.	Konsep PPh Final	2
B.1	Definisi Pajak Final	2
B.2	PPh Final sebagai Konsekuensi Sistem Pajak	4
B.2.1	<i>Schedular Tax System</i>	4
B.2.2	<i>Dual Income Tax</i>	6
B.3	PPh Final sebagai Konsekuensi Kebijakan Pajak	9
B.3.1	<i>Presumptive Tax</i>	9
B.3.2	Mekanisme <i>Withholding Tax</i>	11
B.3.3	<i>Ring Fencing</i>	12
C.	Hukum Positif di Indonesia	14
C.1	Definisi dalam UU PPh	14
C.2	Perjalanan PPh Final di Indonesia	15
C.2.1	Rezim UU No. 7 Tahun 1983	16
C.2.2	Rezim Perubahan Pertama UU PPh	17
C.2.3	Rezim Perubahan Kedua UU PPh	17
C.2.4	Rezim Perubahan Ketiga UU PPh	20
C.2.5	Rezim Perubahan Keempat UU PPh	20
C.2.6	Rangkuman Hingga Saat Ini	22
C.3	Kontribusi Penerimaan	26
D.	Tinjauan Konsep PPh Final di Indonesia	28
D.1.	Interpretasi Historis: Memaknai PPh Final	28
D.1.1	Konsep Penghasilan	28
D.1.2	Pemisahan Penghasilan dari Modal dan Penghasilan dari Pekerjaan	29
D.1.3	<i>Presumptive Tax</i>	30
D.1.4	Menjamin Sistem Pemajakan Berbasis Keluarga	31
D.1.5	Perluasan Pajak yang Bersifat Final	32
D.2.	Redefinisi dan Taksonomi PPh Final di Indonesia	34
D.2.1	Redefinisi	34
D.2.2	Pengelompokan Berdasarkan Karakteristik	34
E.	Tinjauan Kritis dan Relevansi PPh Final di Indonesia	39
E.1	PPh Final dan Kepatuhan Pajak	39
E.2	PPh Final dan Penerimaan	41
E.3	PPh Final dan Redistribusi	42
E.4	PPh Final dan Daya Saing	44
E.5	PPh Final dan Perubahan Lanskap Pajak	45
E.6	PPh Final dan Konstruksi UU PPh	48
F.	Simpulan dan Rekomendasi	50

Meninjau Konsep dan Relevansi PPh Final di Indonesia

B. Bawono Kristiaji¹ & Awwaliatul Mukarromah²

A. Pendahuluan

Pajak penghasilan (PPh) merupakan salah satu tulang punggung penerimaan negara. Tak heran, agenda reformasi pajak yang tengah diusung pemerintah salah satunya akan menyoal pada penyempurnaan undang-undang (UU) PPh. Belakangan ini, perubahan kebijakan dalam bidang perpajakan terutama di sektor PPh juga sangat dinantikan oleh sebagian besar *stakeholders* pajak.

Dalam rumusan UU PPh yang berlaku saat ini, Pemerintah Indonesia mengatur mengenai pengenaan PPh secara (yang bersifat) final atas objek pajak tertentu.³ Sistem pengenaan PPh final ini pada dasarnya menjadi salah satu cara pemerintah dalam menarik pajak dengan cara yang sederhana. Disebut sederhana karena wajib pajak dapat menghitung pajak dengan satu kali hitung, umumnya dengan mengalikan penghasilan bruto dengan tarif.

Selain itu, skema PPh final memiliki tarif khusus atas setiap jenis penghasilan dan biaya-biaya yang terkait atas penghasilan tersebut tidak dapat menjadi pengurang penghasilan bruto. Dalam konteks ini, PPh final diberikan perlakuan berbeda dengan mekanisme penghitungan secara tersendiri.⁴ Mengingat sifat pungutannya yang seketika, penghasilan yang dikenai PPh final juga tidak lagi diikutsertakan dalam penghitungan pajak terutang tahunan, meskipun nantinya tetap harus dilaporkan dalam surat pemberitahuan (SPT).

Lebih lanjut, seiring dengan perubahan UU PPh, proporsi pengenaan PPh final di Indonesia justru semakin luas. Saat ini, baik secara eksplisit maupun implisit, PPh final tersebar dalam beberapa pasal, seperti Pasal 4 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (2c), Pasal 19, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 26. Setiap jenis PPh final tersebut memiliki aturan pajak tersendiri, dan hampir semua sistem pemajakannya mulai dari penentuan dasar pengenaan pajak, tarif pajak, hingga mekanisme pemotongan atau pemungutannya didelegasikan kepada aturan di luar undang-undang.⁵

Lantas, apakah definisi dan konsep PPh final di Indonesia? Sejauh mana konsep tersebut telah selaras dengan konsep dan praktik secara umum? Adakah perbedaan dari masing-masing PPh final dalam UU PPh?

Inilah yang menjadi tantangan pertama. Ditinjau dari definisi secara *an sich*, PPh final umumnya hanya dikaitkan dengan mekanisme *withholding tax* yang bersifat final atas penghasilan yang diterima oleh Subjek Pajak Luar Negeri (SPLN).⁶ Minimnya pembahasan

¹ Partner Tax Research & Training Services DDTC.

² Senior Tax Researcher, Tax Research & Training Services DDTC.

³ Mansury, *Indonesian Income Tax: A Case Study in Tax Reform of Developing Country*, (Singapura: Asia Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992), 189.

⁴ Merujuk penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU PPh, perlakuan tersendiri dalam pengenaan pajak atas jenis penghasilan yang bersifat final termasuk sifat, besarnya, dan tata cara pelaksanaan pembayaran, pemotongan, atau pemungutannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

⁵ Pemajakan PPh final pada umumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dan lainnya yang mengatur secara khusus untuk jenis penghasilan tertentu yang menjadi objek PPh final.

⁶ Lihat definisi yang diajukan OECD dan IBFD. Pembahasan mengenai hal ini dapat ditemui pada bagian kedua *working paper* ini.

tentang konsep dasar PPh final pun juga telah menyebabkan tidak adanya suatu *benchmark* untuk menguji sejauh mana keselarasan implementasi PPh final di Indonesia.

Menariknya, implementasi PPh final kerap bersinggungan dengan konsep mengenai sistem dan kebijakan pajak, serta interaksinya dengan keterbatasan administrasi pajak. Dari berbagai literatur, PPh final merupakan implikasi dari sistem pajak penghasilan yang dipilih oleh suatu negara, yaitu *schedular* dan *dual income tax*. Penerapannya juga sering menjadi bagian tidak terpisahkan dari dua terobosan kebijakan untuk meningkatkan kepatuhan, yaitu *presumptive tax* dan mekanisme *withholding tax*. PPh yang bersifat final juga berkaitan dengan prinsip simetris dan *ring-fencing*. Seluruh konsep tersebut nantinya akan dipergunakan dalam menjawab definisi skema PPh final di Indonesia dan sejauh mana kesesuaiannya dengan filosofi dan tujuannya secara teori.

Selain itu, pemungutan pajak secara final ini dianggap ‘menyampingkan’ asas pajak yang ideal, terutama aspek keadilan (*equality*) dan kemampuan membayar (*ability to pay*) yang seharusnya diterapkan dalam PPh. PPh final juga dianggap menyalahi ruh PPh sebagai pajak yang bersifat subjektif.⁷ Di sisi lain, mengingat PPh final yang merupakan bagian sistem pemotongan pihak ketiga (*withholding tax*), pengenaan PPh final juga dapat menimbulkan beban administrasi bagi wajib pajak yang diberi kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak.⁸

Pertanyaannya, apakah kritik mengenai PPh final di Indonesia hanya terbatas pada hal-hal tersebut? Sejauh mana kelemahan implementasinya bisa ditutupi oleh manfaatnya? Bagaimanakah relevansi penerapan PPh final di masa mendatang?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut tentu tidak bisa dilepaskan dari tinjauan historis serta perkembangan lanskap pajak ke depan. Sebagai contoh, pemisahan PPh final dan non final ini tentu bukanlah sebuah keputusan yang dibuat semata-mata untuk mempersulit wajib pajak. Merujuk penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU PPh, ada beberapa pertimbangan yang menjadi dasar penerapan pajak final, di antaranya kesederhanaan (*simplicity*) dalam pemungutan pajak dan berkurangnya beban administrasi baik bagi wajib pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

Untuk memahami lebih dalam, dalam *working paper* ini turut dibahas analisis atas tiap kategori PPh final yang dibedakan berdasarkan karakteristiknya. Tinjauan atas relevansi PPh final juga akan mencakup aspek kepatuhan pajak, ketimpangan, pendelegasian kewenangan, hingga usulan bagi revisi UU PPh mendatang. Lebih lanjut, *working paper* ini tidak akan melakukan analisis maupun usulan desain atas masing-masing jenis PPh yang bersifat final.

Secara garis besar, *working paper* ini terdiri dari 6 bagian. Bagian A dan B merupakan pendahuluan dan konsep. Bagian C akan dibahas mengenai penerapan PPh final di Indonesia sejak 1984 hingga saat ini. Selanjutnya, interpretasi historis, definisi, konsep, dan taksonomi

⁷ Berdasarkan sifatnya jenis pajak digolongkan menjadi pajak subjektif dan pajak objektif. Pajak subjektif adalah pajak yang berpangkal pada subjeknya sedangkan pajak objektif berpangkal kepada objeknya. Contoh pajak objektif adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Sebagai pajak subjektif, pengenaan PPh memperhatikan keadaan diri atau kemampuan wajib pajak dalam memperoleh penghasilan. Namun, dalam praktiknya PPh final lebih memperhatikan jenis ‘objek penghasilan’ dibandingkan dengan subjek pajaknya. Artinya, apabila suatu penghasilan masuk klasifikasi objek PPh final, maka atas penghasilan tersebut akan dikenai pajak tanpa memperhatikan kondisi subjek pajak yang sebenarnya.

⁸ Pernyataan Thomas G. Vitez seperti yang dikutip oleh Mansury dalam bukunya *Indonesian Income Tax System: A Case Study in Tax Reform of Developing Country* (Singapura: Asia Pacific Tax and Investment Research Centre, 1992), 188.

PPH final akan dibahas pada bagian D. Pada bagian E akan dibahas mengenai tinjauan kritis dan relevansi PPh final di Indonesia. Terakhir adalah simpulan dan rekomendasi.

Sebagai informasi, ruang lingkup pembahasan PPh final yang disajikan pada tulisan ini dibatasi pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang menginduk pada UU PPh. Artinya, rezim PPh bagi perusahaan migas, ketentuan dalam kontrak karya, maupun PPN bersifat 'final' yang menggunakan dasar pengenaan pajak (DPP) nilai lain, berada di luar pembahasan *working paper* ini.

B. Konsep PPh Final

Dalam rangka meninjau konsep PPh final di Indonesia, diperlukan penelusuran mengenai definisi dan konsep dari PPh final di tataran teoritis. Sayangnya, konsep PPh final tidak dapat ditemukan secara eksplisit dalam berbagai literatur.

B.1 Definisi Pajak Final

Pertama-tama, apakah PPh final adalah jenis pajak tertentu? Berdasarkan *Government Finance Statistics Manual* yang dirilis oleh IMF -dan turut diadopsi oleh OECD-, terdapat enam kategori umum mengenai pungutan pajak.⁹ Keenam kategori tersebut mencakup pajak atas barang dan jasa, pajak kekayaan, pajak atas transaksi dan perdagangan internasional, dan sebagainya, yang kemudian dikategorikan menjadi subkategori lanjutan. Dari penelusuran dokumen tersebut, terminologi PPh final tidak ditemukan. Artinya, PPh final bukanlah suatu jenis pajak tertentu yang memiliki sifat dan karakteristik tertentu.

Lebih lanjut lagi, hanya terdapat dua lembaga resmi yang telah memberikan definisi tentang pajak (PPh) final, yaitu Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) dan International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD). Menurut OECD Glossary of Tax Terms, pajak final didefinisikan sebagai:¹⁰

“Under tax treaties the withholding tax charged by the country of source may be limited to a rate lower than the rate which would be charged in other circumstances - this reduced rate is then the final tax in the country of source.”

(dengan tambahan penekanan)

Sedangkan, menurut IBFD Tax Glossary, pajak final ialah:

“Commonly used to describe income that is subject to withholding tax and that is not included in income for purposes of computing tax at progressive rates. The withholding tax, therefore, represents the taxpayer’s final tax liability in respect of the income in question. Withholding tax on payments such as dividends, interest, and royalties paid to non-residents often represents a final tax as regards the recipient’s tax liability in the country imposing the tax (additional tax may still be payable in the recipient’s country of residence).”¹¹

(dengan tambahan penekanan)

⁹ IMF, *Government Finance Statistics Manual* (Washington, D.C.: IMF, 2014), 88.

¹⁰ OECD, “Glossary of Tax Terms,” Internet, dapat diakses melalui: <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.

¹¹ IBFD, *International Tax Glossary*, 6th Edition (The Netherlands: IBFD, 2009), 178-179.

Dari definisi yang diajukan oleh kedua lembaga tersebut, dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu:

- (i) pajak final diletakkan dalam konteks PPh. IBFD menyebutkan konteks 'penghasilan', sedangkan OECD menyebutkan 'Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B)' yang secara tidak langsung berada di ranah PPh. Artinya, penyebutan frasa 'final' yang melekat pada frasa 'PPh' dirasa sudah tepat.
- (ii) pajak final berkaitan erat dengan mekanisme *withholding tax* yang melibatkan pihak ketiga sebagai pemotong penghasilan.
- (iii) adanya perbedaan tarif pajak. Kedua definisi tersebut memperlihatkan bahwa pajak final berkaitan erat dengan suatu tarif yang berlaku khusus. Pada definisi OECD, hal tersebut ditunjukkan melalui perbedaan tarif *withholding tax* antara yang tercantum dalam P3B dengan yang berlaku secara umum. Selanjutnya, definisi IBFD menegaskan mengenai perbedaan dengan tarif yang berlaku progresif yang mana umum dalam sistem PPh khususnya orang pribadi.
- (iv) adanya pemisahan perlakuan pajak. Secara implisit, IBFD mendefinisikan pajak final sebagai pajak yang diterapkan pada suatu penghasilan yang tidak diikutsertakan dalam perhitungan nilai pajak terutang dalam rezim yang berlaku umum.
- (v) merepresentasikan nilai akhir sehingga atas pemotongan dan penyetoran tersebut tidak akan diperhitungkan dalam menghitung pajak terutang.
- (vi) umumnya dalam konteks pajak internasional. Hal ini terlihat jelas dalam penjelasan OECD. Di sisi lain, IBFD menggunakan konteks ini sebagai contoh praktik pajak final yang biasanya dilakukan.

Namun demikian, definisi dan konteks yang menyertai penyebutan pajak final tersebut belum bisa menjelaskan mengenai konsep dan filosofi atas PPh final. Penjelasan yang memadai tentang justifikasi dari pengenaan PPh final belum tersedia.

B.2 PPh Final sebagai Konsekuensi Sistem Pajak

B.2.1 *Schedular Tax System*¹²

Secara teori, ada dua model sistem pengenaan PPh, yaitu sistem pemajakan global (*global taxation system*) dan sistem pemajakan *schedular* (*schedular taxation system*).¹³ Kedua model ini memiliki karakteristik dan cara penerapan yang berbeda serta kelebihan dan kekurangannya masing-masing.

Sistem pengenaan PPh berdasarkan *global taxation* adalah sistem yang mengenakan pajak atas seluruh jenis penghasilan tanpa memperhatikan karakteristik, sumber, dan jenis penghasilan yang diperoleh wajib pajak.¹⁴ Dengan kata lain, sistem *global taxation* merupakan sistem yang mengenakan penghasilan berdasarkan *accretion concept*, yaitu konsep yang menjumlahkan seluruh jenis penghasilan tanpa memandang sumbernya.¹⁵

¹² Bagian ini diadopsi dan dimodifikasi dari Darussalam, "Antara Pemajakan Global dan Schedular, Pilih Mana?", *DDTCNews*, 3 Februari 2020.

¹³ Janet Stotsky, "The Base of the Personal Income Tax," dalam *Tax Policy Handbook*, ed. Parthasarathi Shome (Washington DC: IMF, 1999), 121.

¹⁴ Lee Burns dan Richard Krever, "Individual Income Tax," dalam *Tax Law Design and Drafting Volume 2*, ed. Victor Thuronyi (United Kingdom: IMF, 1998), 495.

¹⁵ Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Global Perspective on Income Taxation Law* (New York: Oxford University Press, 2011), 18.

Dalam sistem *global taxation*, seluruh penghasilan, dari mana pun asalnya, akan digabungkan menjadi satu dengan berbagai pengurangan dan pembebasan hingga menghasilkan jumlah penghasilan kena pajak secara keseluruhan. Selanjutnya, untuk menentukan jumlah PPh yang terutang, tarif pajak dengan formula tertentu akan diterapkan terhadap jumlah penghasilan kena pajak tersebut.¹⁶

Jika merujuk pada konsep penghasilan yang didefinisikan Haig-Simons, sistem *global taxation* merupakan sistem yang mengenakan PPh dengan tiga ketentuan. *Pertama*, pada praktiknya, sistem ini mengenakan PPh atas penghasilan yang sudah benar-benar diterima.¹⁷ *Kedua*, dalam sistem *global taxation*, PPh akan dikenakan atas seluruh jumlah penghasilan atau harta kekayaan yang disimpan oleh wajib pajak dalam jangka waktu satu tahun dengan nilai yang tetap.¹⁸ *Ketiga*, sistem *global taxation* tidak selalu menggunakan tarif PPh yang bersifat progresif. Beberapa negara yang menerapkan sistem ini, memberlakukan tarif pajak efektif.¹⁹

Sementara itu, dalam sistem pengenaan PPh berdasarkan *schedular taxation*, penghasilan akan dikategorikan berdasarkan sumber atau jenis penghasilannya. Kemudian, tiap kategori penghasilan tersebut akan dikenai pajak secara terpisah. Oleh karena itu, dalam sistem ini, masing-masing kategori penghasilan dikenai pajak tersendiri dengan tarif pajak yang dapat berbeda meskipun diterima oleh wajib pajak yang sama.²⁰ Adanya kategorisasi sumber penghasilan dalam sistem *schedular taxation* menyebabkan sistem ini juga dikenal dengan istilah konsep sumber (*source concept*).

Kategorisasi ini juga menyebabkan adanya prosedur dan tata cara penghitungan, pelaporan, dan pemungutan pajak yang berbeda untuk tiap kategori penghasilan. Misalnya, untuk beberapa kategori penghasilan berlaku *withholding system* sebagai tata cara pemungutan pajaknya. Sementara itu, untuk kategori penghasilan lainnya dengan cara melaporkan SPT berdasarkan *self-assessment system*.

Burn dan Krever menyebutkan bahwa banyak ahli kebijakan pajak yang menganggap sistem *global taxation* lebih unggul dibandingkan dengan sistem *schedular taxation*.²¹ Keunggulan tersebut tidak terlepas dari beberapa kelebihan yang dimiliki sistem ini. *Pertama*, mencerminkan *ability-to-pay* wajib pajak karena sistem ini hanya menerapkan tarif PPh tunggal dan bersifat progresif atas keseluruhan penghasilan.²² *Kedua*, menyederhanakan struktur penghasilan yang akan dikenai PPh karena sistem ini menghapuskan perbedaan pengenaan tarif PPh antara penghasilan normal (*ordinary income*) dan *capital gains*.²³ *Ketiga*, memberikan kemudahan kepada wajib pajak dari segi administratif karena wajib pajak hanya wajib melaporkan satu SPT.

Terlepas dari kelebihannya, sistem ini pun tetap memiliki kekurangan yang berdampak pada penerapannya. *Pertama*, sistem ini dianggap sulit untuk dipraktikkan karena menimbulkan masalah terkait dengan penentuan jumlah aset dan penghasilan yang dimiliki oleh wajib

¹⁶ Hugh J. Ault dan Brian J. Arnold, *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis Third Edition* (New York: Aspen Publishers, 2010), 197.

¹⁷ OECD, "Fundamental Reform of Personal Income Tax," OECD Tax Policy Studies no. 13, 2006, 73.

¹⁸ Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Op.Cit.*, 17.

¹⁹ OECD, *Loc.Cit.*

²⁰ Sylvan R.F. Plasschaert, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation* (Amsterdam: IBFD, 1988), 17.

²¹ Lee Burns dan Richard Krever, *Op.Cit.*, 496.

²² Wolfgang Eggert dan Bernd Genser, "Dual Income Taxation in EU Member Countries," *Research Report, CESifo DICE Report*, No. 1 2005, 41.

²³ John R. Robinson, "Tax Reform: Analyzing A Comprehensive Income Tax," *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 3 no, 1 (1984), 31.

pajak. *Kedua*, penerapan tarif PPh progresif dalam sistem ini dapat dapat mendistorsi pilihan wajib pajak untuk melakukan pekerjaan yang memberikan penghasilan tinggi.²⁴

Di sisi lain, meskipun disebut tidak lebih unggul dari sistem *global taxation*, sistem *schedular taxation* juga memiliki kelebihannya tersendiri.²⁵ *Pertama*, sistem ini dianggap lebih mudah diterapkan bagi negara yang belum memiliki sistem administrasi yang canggih karena adanya sistem *withholding tax*. *Kedua*, dapat menjaga jumlah penerimaan negara karena pengawasan atas penerimaan PPh akan lebih mudah dilakukan mengingat setiap jenis penghasilan telah dikelompokkan sesuai dengan sumber penghasilannya. *Ketiga*, dianggap dapat meningkatkan jumlah penerimaan negara karena dalam sistem ini terdapat perlakuan tarif PPh yang berbeda untuk setiap jenis penghasilan.

Sistem *schedular taxation* bukanlah sistem yang sempurna karena sistem ini juga memiliki beberapa kekurangan. *Pertama*, pengelompokan penghasilan berdasarkan sumber penghasilannya dianggap menimbulkan beban administrasi bagi otoritas pajak. *Kedua*, adanya pembedaan pengenaan tarif PPh berdasarkan sumber penghasilan dapat digunakan oleh wajib pajak sebagai celah untuk melakukan perencanaan pajak (*tax planning*).²⁶

Setiap negara berhak untuk menentukan sistem pengenaan mana yang akan diterapkan, apakah sistem *global taxation*, *schedular taxation*, atau campuran dari kedua sistem tersebut. Sebagai contoh, Amerika Serikat dan Brazil menerapkan sistem *global taxation*. Sementara itu, beberapa negara di Eropa, seperti Italia, Prancis, Jerman, Spanyol, dan UK menerapkan sistem *schedular taxation*.²⁷

Sistem pemajakan global umumnya digunakan oleh negara-negara maju sementara sistem pemajakan *schedular* banyak digunakan pada negara-negara berkembang. Namun, dalam praktik kedua sistem tersebut umumnya diterapkan oleh hampir semua negara secara bersama-sama. Indonesia sendiri menggunakan metode campuran dalam pengenaan pajaknya. Penerapan *global taxation* tercermin dari rumusan Pasal 4 ayat (1) UU PPh yang menyebutkan bahwa pengenaan pajak atas penghasilan dengan cara menjumlahkan semua jenis tambahan kemampuan ekonomis di manapun didapat, di Indonesia dan di luar negeri. Lalu atas seluruh penghasilan tersebut diterapkan suatu struktur tarif progresif yang berlaku atas semua wajib pajak.²⁸ Sistem pemajakan global pada dasarnya memenuhi konsep keadilan dalam perpajakan, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal.

Sementara itu, penerapan *schedular taxation* menyebabkan penghasilan-penghasilan tertentu dikenakan tarif sendiri-sendiri berdasarkan aturan yang berlaku. Di Indonesia, penerapan sistem ini dapat dilihat pada pengenaan PPh final yang diatur dalam beberapa pasal, misalnya Pasal 4 ayat (2), Pasal 15, dan Pasal 17 ayat (2c) UU PPh. Umumnya, tujuan dari sistem ini adalah untuk mempercepat masuknya penerimaan negara dan penyederhanaan administrasi perpajakan karena sifatnya yang final atau langsung dipotong pajak setiap saat penghasilan tersebut timbul.

B.2.2 Dual Income Tax

Walaupun secara teori sistem pengenaan PPh terbagi menjadi dua model terpisah, pada praktiknya, kedua sistem tersebut diterapkan secara bersama-sama oleh beberapa negara. Sistem inilah yang disebut dengan *dualistic composite system*. *Dualistic* atau kerap disebut *dual*

²⁴ Robin Boadway, "The Dual Income Tax System – An Overview," CESifo DICE Report No. 3 (2004), 3.

²⁵ Janet Stotsky, *Loc.Cit.*

²⁶ Lee Burns dan Richard Krever, *Loc.Cit.*

²⁷ Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, *Loc.Cit.*

²⁸ Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan* (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996), 82.

income tax merupakan sistem pengenaan PPh yang mengkombinasikan antara *pure global taxation* dan *pure schedular taxation*.²⁹ Dalam sistem ini, tidak semua penghasilan digabung untuk dikenai pajak secara global. Namun, terdapat penghasilan-penghasilan yang dikenai pajak secara terpisah meskipun keduanya diterima oleh wajib pajak yang sama. Oleh karena itu, pada saat perhitungan harus dipisahkan terlebih dahulu penghasilan yang dikenai pajak berdasarkan *schedular taxation* dengan penghasilan yang dikenai pajak berdasarkan *global taxation*.

Dual income tax bisa dianggap suatu terobosan untuk menanggulangi kelemahan dari *global tax system* tanpa melangkah terlalu jauh menuju *schedular tax system*. Penerapan *dual income tax* diinisiasi pertama kali oleh negara-negara Skandinavia, yaitu Denmark, Finlandia, Norwegia, dan Swedia.³⁰ Pada awalnya negara-negara tersebut menerapkan *global tax system*, yang mana atas beban pajak dihitung atas total gabungan seluruh jenis penghasilan dengan tarif yang progresif. Hal tersebut mendorong adanya tren *capital flight* serta rendahnya kepemilikan investasi portfolio dalam negeri di tengah globalisasi yang meningkat. Selain itu, penggabungan seluruh jenis penghasilan telah menciptakan insentif untuk melakukan *offset* atas kerugian yang dialami pada penghasilan dari modal terhadap pajak terutang. Oleh karena itu, negara-negara tersebut kemudian memisahkan perlakuan pajak antara penghasilan dari modal (kapital) dengan penghasilan dari pekerjaan (*labor*). Tarif penghasilan dari modal kemudian diturunkan mendekati tarif terendah PPh orang pribadi, sedangkan tarif atas penghasilan berbasis pekerjaan tidak berubah (tetap progresif).³¹

Pemisahan tersebut kemudian berhasil menciptakan daya saing atas investasi di sektor keuangan, sekaligus menjamin progresivitas sistem PPh. Tidak hanya itu, pemisahan perlakuan tersebut turut mengurangi tergerusnya basis pajak atas penghasilan dari pekerjaan, yang sebelumnya banyak dikurangi oleh biaya-biaya atas penghasilan dari modal. Selain itu, pemisahan tersebut memberikan solusi bagi kesulitan wajib pajak dalam melakukan perhitungan (administrasi) sebagian penghasilan dari modal pada saat diberlakukannya *global tax system*, yang akhirnya berdampak bagi kepatuhan atas seluruh penghasilan.³² *Dual income tax* juga selaras dengan teori keuangan publik yang mensyaratkan adanya pemisahan antara penghasilan dari modal dan pekerjaan, maupun pemisahan antara penghasilan yang dipergunakan untuk konsumsi saat ini dan saat mendatang (dalam kasus tabungan).³³

Lebih lanjut lagi, kelebihan utama *dual income tax* juga terletak pada berkurangnya biaya kepatuhan (*compliance cost*), biaya pemungutan, serta biaya pengawasan (*administrative cost*).³⁴ Tarif yang relatif rendah dan tunggal (*flat*) atas penghasilan dari modal mengurangi distorsi dalam hal keputusan investasi maupun menginternalisasikan inflasi yang umumnya menyertai nilai investasi.

Atas keunggulan dari *dual income tax*, banyak negara kemudian mengadopsi sistem tersebut. Pada penerapannya, jenis penghasilan yang dianggap sebagai modal mencakup bunga, dividen, *capital gain*, sewa, penghasilan dari properti pribadi, royalti, dan penghasilan dari

²⁹ Lee Burns dan Richard Krever, *Loc.Cit.*

³⁰ Richard M. Bird dan Eric M. Zolt, "Dual Income Taxation and Developing Countries," *Columbia Journal of Tax Law* Vol.1 (2010): 174-217

³¹ Peter Birch Sorensen, "Dual Income Taxation: Why and How?" *Cesifo Working Paper* No. 1551 (September 2005).

³² Peter Birch Sorensen, "The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices, and Relevance for Canada," *Canadian Tax Journal* Vol. 55 No.3 (2007): 565.

³³ Robin Boadway, "The Dual Income Tax System – An Overview" *Cesifo DICE Report* 3 (2004): 3-8.

³⁴ Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Ekonomski Pregled*, Vol. 57 No 3-4 (2006): 285.

surat berharga.³⁵ Sebagian negara memasukkan penghasilan dari pensiun dan bunga tabungan sebagai bagian dari penghasilan dari modal yang perlu dipisahkan.³⁶ Di sisi lain, penghasilan dari pekerjaan mencakup komponen seperti gaji, upah, bonus, natura, jaminan sosial, dan tunjangan.

Namun demikian, penting untuk diketahui bahwa dalam praktiknya mayoritas negara masih menggunakan konsep yang diajukan Schanz-Haig-Simons (SHS) sebagai dasar filosofi sistem PPh mereka, dengan modifikasi yang memisahkan penghasilan dari modal dan pekerjaan. Praktik tersebut setidaknya terlihat dari adanya tarif *withholding tax* yang bersifat final atas penghasilan dari modal yang diterima oleh subjek pajak luar negeri (SPLN). Penerapan di berbagai negara juga bervariasi dan kerap memiliki deviasi dengan model yang dianut oleh negara-negara Skandinavia (*pure dual income tax*). Deviasi tersebut semisal adanya penggunaan tarif yang berbeda atas tiap jenis penghasilan dari modal, perluasan mekanisme *withholding tax*,³⁷ mengklasifikasikan beberapa jenis penghasilan dari pekerjaan dalam sistem yang terpisah dengan rezim umum³⁸, diperkenalkannya suatu kompensasi kerugian pada sebagian jenis penghasilan dari modal terhadap rezim umum.³⁹

Sistem ini juga tidak luput dari kelemahan. Dari sudut pandang filosofi PPh, *dual income tax* dirasa tidak konsisten dengan prinsip *ability to pay*.⁴⁰ Perbedaan perlakuan pajak antara jenis penghasilan juga ditenggarai meningkatkan perilaku ketidakpatuhan pajak⁴¹ serta ketimpangan. Kelemahan juga ditemukan pada praktik seperti halnya pajak berganda atas penghasilan dividen pemilik saham⁴² serta upaya memisahkan antara penghasilan dari modal dan pekerjaan pada penghasilan yang diterima oleh pemilik usaha.⁴³

Bagi negara berkembang, penerapan *dual income tax* akan bermanfaat bagi optimalisasi penerimaan pajak dari orang pribadi. Selain memberikan fleksibilitas dalam berkompetisi, sistem ini tetap menjamin redistribusi dan progresivitas. Penerapan *dual income tax* diperkirakan dapat mengatasi kegagalan pemungutan PPh yang optimal atas penghasilan dari modal dan memperluas basis pajak.⁴⁴ Menurut Bird dan Zolt (2010), negara berkembang setidaknya bisa mengadopsi sistem ini melalui penerapan *withholding tax* yang bersifat final atas penghasilan bunga, dividen, royalti, dan sewa baik yang diterima oleh subjek pajak dalam

³⁵ Peter Birch Sorensen, "Dual Income Taxes: A Nordic Tax System," dalam Iris Claus et al., (eds) *Tax Reform in Open Economies*, (Edward Elgar, 2010).

³⁶ Lihat Jorge Miguel Bravo, "Taxation of Pensions in Portugal: Is there a Rationale for a Semi-Dual Income Tax System?" *CESifo Working Paper* No.5981 (2016).

³⁷ Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Ekonomski Pregled*, Vol. 57 No 3-4 (2006): 282-283.

³⁸ Austria memberikan perlakuan khusus bagi bonus dan tunjangan hari raya. Austria juga memperkenalkan pemungutan *withholding tax* yang bersifat final atas bunga simpanan dalam negeri. Lihat Bernd Genser, "Austria's Steps Towards a Dual Income Tax," *Diskussionsbeiträge* Seri II No. 288, Universität Konstanz (1995)

³⁹ Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Ekonomski Pregled*, Vol. 57 No 3-4 (2006): 276.

⁴⁰ Edward D. Kleinbard, "An American Dual Income Tax: Nordic Precedents," *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, Vol.5, Issue 1 (2010): 47.

⁴¹ Hal ini terutama ditemukan pada orang pribadi non-karyawan yang melakukan manipulasi karakter penghasilan (*income shifting*). Lihat Jukka Pirttila dan Hakan Selin, "Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 113, No. 1 (2011): 120-144.

⁴² Wolfgang Eggert dan Bernd Genser, "Dual Income Taxation in EU Member Countries," *Cesifo DICE Report* 1 (2005): 43.

⁴³ Barbara Trad dan Brett Freudenberg, "A Dual Income Tax System for Australian Small Business: Achieving Greater Tax Neutrality?" *Journal of Australian Taxation*, Vol. 20 (2018): 94-121.

⁴⁴ Lihat Richard M. Bird dan Eric M. Zolt, "Dual Income Taxation: A Promising Path to Tax Reform for Developing Countries," *World Development* Vol.39, No. 10 (2011): 1691-1703.

negeri (SPDN) maupun luar negeri (SPLN).⁴⁵ Melalui *withholding tax* yang bersifat final tersebut maka informasi atas profil ekonomi wajib pajak bisa lebih mudah dipetakan. Penerapannya juga bisa dipadukan dengan kebijakan *presumptive tax*.

Sebagai penutup, *dual income tax* berupaya memisahkan perlakuan pajak atas penghasilan dari modal dan pekerjaan. Pemberlakuan *withholding tax* yang bersifat final kerap dianggap sebagai elemen penting dari *dual income tax*. Namun, bukan berarti bahwa perlakuan pajak atas penghasilan yang dipisahkan tersebut bersifat final. Pada umumnya, mekanisme kredit dan biaya pengurang penghasilan tetap dimungkinkan. Namun, hanya atas penghasilan tersebut dan tetap tidak boleh digabungkan bersama penghasilan yang diperhitungkan dengan rezim umum.

B.3 PPh Final sebagai Konsekuensi Kebijakan Pajak

B.3.1 *Presumptive Tax*

Salah satu terobosan yang populer dalam meningkatkan kepatuhan pajak ialah *presumptive tax*. Penggunaan kata *presumptive* yang berarti “dugaan” di sini mengacu pada asumsi yang dipergunakan melalui metode tidak langsung untuk menghitung besaran pajak terutang.⁴⁶

Tujuan yang mendasari penggunaan *presumptive tax* dapat berasal dari beberapa hal. *Pertama*, yaitu tujuan simplifikasi. Hal ini diperlukan ketika wajib pajak menghadapi biaya kepatuhan (*compliance cost*) yang tinggi untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Keberadaan *presumptive tax* pada akhirnya juga akan menurunkan biaya administrasi yang diperlukan oleh otoritas pajak untuk menjamin kepatuhan wajib pajak tersebut. Dengan demikian, efisiensi terjadi antara kedua belah pihak.⁴⁷ *Kedua*, untuk meningkatkan kepatuhan pajak dengan menutup kemungkinan praktik penghindaran atau pengelakan pajak yang terjadi dalam rezim normal.⁴⁸ Selain itu kepatuhan meningkat juga disebabkan karena adanya kemudahan bagi kelompok wajib pajak tertentu yang sulit untuk memenuhi kewajibannya jika diberikan perlakuan pajak umum.⁴⁹ *Ketiga*, dengan lebih terjaminnya kepatuhan, maka distribusi beban pajak secara adil dan merata. Jika basis yang digunakan untuk metode penghitungan beban pajak secara tidak langsung ditetapkan secara tepat, maka hal tersebut akan menghasilkan distribusi beban pajak yang lebih baik.

Terkait dengan tujuan yang kedua, yaitu tujuan kepatuhan, penerapan *presumptive tax* erat kaitannya dengan sektor-sektor yang sulit dipajaki (*hard-to-tax sector*). Fenomena ini timbul karena otoritas pajak mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi penghasilan atau transaksi sebenarnya (aktual) yang dapat digunakan sebagai basis pengenaan pajak. Sektor yang dapat dikategorikan sebagai *hard-to-tax sector* dapat berbeda-beda tergantung pada jenis pajak yang dibahas.⁵⁰

Das-Gupta menilai bahwa kelompok *hard-to-tax sector* merupakan sekelompok wajib pajak yang memperoleh penghasilannya dari berbagai sumber transaksi yang terpisah satu sama

⁴⁵ Richard M. Bird dan Eric M. Zolt, “Dual Income Taxation and Developing Countries,” *Columbia Journal of Tax Law* Vol.1 (2010): 201.

⁴⁶ Victor Thuronyi, “Presumptive Taxation,” dalam *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed. (IMF, 1996): 1.

⁴⁷ Vito Tanzi dan Milka C, de Jantscher, “Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects,” *IMF Working Paper* WP/87/54 (1987): 1-15.

⁴⁸ Penerapan *presumptive tax* akan terjustifikasi apabila basis yang digunakan dalam metode penghitungan sulit untuk disembunyikan wajib pajak untuk tidak patuh. Lihat Arye Lapidoth, *The Use of Estimation for the Assessment of Taxable Business Income*, sebagaimana dikutip dalam Victor Thuronyi, “Presumptive Taxation,” dalam *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed. (IMF, 1996): 2.

⁴⁹ Kathleen D. Thomas, “Presumptive Collection: A Prospect Theory Approach to Increasing Small Business Tax Compliance,” *Tax Law Review* Vol. 67 (2013): 111-168.

⁵⁰ James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Friedrich Schneider, “‘Sizing’ the Problem of the Hard-to-Tax,” dalam *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice* (Elsevier B.V., 2004), 13.

lain, sehingga besaran agregat sesungguhnya sulit untuk diketahui.⁵¹ Sementara itu, Musgrave mengidentifikasi UMKM, orang-orang dengan profesi tertentu (yang penghasilannya berasal dari berbagai klien), dan petani sebagai kelompok *hard-to-tax sectors*.⁵² Argumentasi serupa juga dikemukakan oleh Tanzi dan Janscher⁵³ dan Terkper. Terdapat konsensus bahwa *hard-to-tax sector* tidak sebatas pada apakah wajib pajak terkait merupakan sektor formal atau informal, melakukan pencatatan keuangan atau tidak, namun merujuk kepada sekelompok wajib pajak yang informasi mengenai besaran penghasilan sebenarnya sulit untuk diketahui.⁵⁴

Selain menjadi instrumen pengumpulan informasi, *presumptive tax* dapat menjadi solusi untuk memajaki sektor tersebut.⁵⁵ *Presumptive tax* juga ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dalam memperoleh informasi yang diperlukan untuk menghitung beban pajak.⁵⁶ Selain itu, *presumptive tax* tepat untuk diterapkan ketika biaya untuk memperoleh informasi diperkirakan lebih besar ketimbang potensi penerimaan yang hilang akibat menerapkan *presumptive tax* ketimbang menggunakan ketentuan dengan perhitungan normal.⁵⁷

Desain *presumptive tax* dapat dirancang berdasarkan tiga metode umum yang mengacu pada basis pajak yang dipergunakan (dasar pengenaan pajak).⁵⁸ Metode pertama diterapkan melalui penghitungan ulang pendapatan (*reconstruction of income*). Dalam metode ini, penghasilan wajib pajak dihitung ulang oleh otoritas pajak berdasarkan estimasi tertentu. Metode kedua menggunakan penghasilan bruto sebagai basis pajak. Atas sifatnya yang hanya memperhitungkan penghasilan bruto tanpa memperhitungkan biaya-biaya, metode ini berpotensi merugikan wajib pajak terutama jika wajib pajak dalam kondisi merugi.⁵⁹ Metode ketiga menggunakan nilai kepemilikan aset sebagai basis pajak. Nilai aset dapat berupa total aset (*gross asset*), total aset setelah dikurangi total utang ataupun total aset dikurangi jenis kewajiban lainnya.

Penerapan *presumptive tax* bervariasi di setiap negara. Di Kolombia, *presumptive tax* berlaku berdasarkan asumsi bahwa pendapatan individu paling sedikit merupakan 8% dari kekayaan bersih wajib pajak. Asumsi tersebut juga berlaku bagi Argentina, Meksiko, dan Venezuela.⁶⁰ *Presumptive tax* di Yunani didasarkan pada kondisi sosial-ekonomi individu, seperti besarnya sewa rumah kedua, biaya staf rumah tangga, dan nilai aset yang dimiliki seperti mobil atau kapal.⁶¹

Sejumlah negara memanfaatkan *presumptive taxation* untuk memajaki usaha kecil, seperti di Belgia, Bolivia, Meksiko, Uruguay, Angola, Kamerun, Moroko, Ghana, Rusia, Uganda, Ukraina. Beberapa negara membatasi jenis usaha kecil yang dapat menggunakan *presumptive taxation*, contoh jenis usahanya yaitu: transportasi, sektor jasa, retail, dan sektor pilihan lainnya. Ada

⁵¹ Arindam Das-Gupta, "A Theory of Hard-to-Tax Groups," *Public Finance* Vol. 49 (1994): 28-39.

⁵² Richard A. Musgrave, "Income Taxation of the Hard-to-Tax Groups," dalam *Taxation in Developing Countries*, ed. Richard M. Bird dan Oliver Oldman (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990), 299.

⁵³ Vito Tanzi dan Milka Casanegra de Jantscher, "The Use of Presumptive Income in Modern Taxation Systems," in *Changes in Revenue Structure*, ed. Aldo Chiancone dan Kenneth Messere (Detroit: Wayne State University Press, 1989).

⁵⁴ James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Friedrich Schneider, *Op.Cit.*, 15. Lihat juga Seth Terkper, "Managing Small and Medium-Size Taxpayers in Developing Economies," *Tax Notes International* Vol. 13 (2003): 211-234.

⁵⁵ Victor Thuronyi, "Presumptive Taxation of the Hard-to-Tax," dalam *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice* (Elsevier B.V., 2004), 13.

⁵⁶ Shlomo Yitzhaki, "Cost Benefit Analysis of Presumptive Taxation," *Public Financial Analysis* Vol. 63 No. 3 (2007): 311-326.

⁵⁷ Kyle D. Logue dan Gustavo G. Vettori, "Narrowing the Tax Gap through Presumptive Taxation," *Empirical Legal Studies Center Working Paper* No. 10-007 (2010): 6.

⁵⁸ Victor Thuronyi, *Op.Cit.*, 6-21.

⁵⁹ Bird, Richard M. dan Sally Wallace, "Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes," *ITP Paper 0307* (2003): 21.

⁶⁰ Kathleen Delaney Thomas, "Presumptive Collection: A Prospect Theory Approach to Increasing Small Business Tax Compliance," *Tax Law Review* Vol. 67: 119-120.

⁶¹ *Ibid*, 121.

pula negara yang menerapkan *presumptive taxation* pada seluruh jenis usaha tanpa ada pembatasan jenis usahanya.⁶²

Sementara itu, negara-negara sub-Sahara di Afrika menerapkan *presumptive taxation* untuk memajukan sektor informal, di mana sektor tersebut merupakan sektor dengan banyak kasus penghindaran pajak dan lemahnya administrasi. Basis yang digunakan *presumptive taxation* di negara-negara tersebut dapat berupa basis tetap maupun *lump-sum* yang dikenakan pada individu maupun bisnis. *Presumptive taxation* di negara-negara tersebut juga mencakup mencakup impor, *withholding tax*, serta *licence fee* pada bisnis. *Presumptive taxation* merupakan cara yang dianggap efektif, efisien, dan adil dalam meningkatkan penerimaan pajak di negara sub-Saharan Afrika.⁶³

Presumptive tax memiliki beberapa keterbatasan. Selain kesulitan dalam mengukur efektivitasnya, keterbatasan skema ini berkaitan dengan kesulitan dalam menentukan batasan (*threshold*) wajib pajak yang menggunakan *presumptive tax*. Apabila batasan yang ditetapkan terlalu tinggi atau terlalu rendah dalam perancangan, wajib pajak akan terinsentif untuk menghindari rezim pajak yang normal dan menggunakan berbagai cara agar dapat masuk ke dalam rezim khusus yang menguntungkan mereka. Akibatnya, tujuan dari diberlakukan *presumptive tax* menjadi tidak terpenuhi.⁶⁴ Penerapan *presumptive tax* juga dapat menimbulkan dampak yang berbeda terhadap redistribusi pendapatan, kompleksitas sistem pajak, dan juga implikasi kewajiban administratif yang perlu dipenuhi.⁶⁵

B.3.2 Mekanisme *Withholding Tax*

Mekanisme pemotongan-pemungutan pajak atau yang populer disebut dengan *withholding tax* merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pajak penghasilan suatu negara. Secara konseptual, *withholding tax* merupakan mekanisme pembayaran angsuran atas pajak penghasilan yang terutang dalam suatu tahun pajak. *Withholding tax* pada dasarnya bukan merupakan pajak penghasilan, melainkan hanya merupakan sistem pemungutan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak untuk melakukan pemotongan atas pembayaran yang dilakukannya, dengan persentase tertentu yang diatur secara jelas di dalam undang-undang, serta menyetorkan pemotongan tersebut kepada pemerintah.⁶⁶

Dewasa ini, skema *withholding tax* kerap dikaitkan dengan konsep *remittance rule*. *Remittance rule* sendiri merupakan ketentuan pajak yang mengatur mengenai pihak yang ditunjuk untuk mengadministrasikan dan menyetorkan (*to remit*) pajak yang menjadi tanggung jawab wajib pajak lainnya.⁶⁷

Berbeda dengan mekanisme normal, mekanisme *withholding tax* membuat kepatuhan pajak lebih baik, karena pajak langsung dipungut atau dipotong oleh agen pemungut atau pemotong PPh.⁶⁸ Artinya, sistem *withholding tax* dianggap efektif dalam menambah kepatuhan wajib pajak.⁶⁹ Lebih lanjut lagi, mekanisme ini juga dianggap efektif dalam meningkatkan penerimaan negara. Penerimaan negara meningkat akibat meningkatnya pelaporan pajak oleh pemungut atau pemotong PPh, sehingga pajak yang diterima negara pun semakin optimal.⁷⁰ Martinez-Vazquez *et al.* juga berpendapat bahwa mekanisme *withholding tax*

⁶² Richard M. Bird dan Sally Wallace, *Op.Cit.*, 12.

⁶³ Gunther Taube dan Helaway Tades, "Presumptive Taxation in Sub-Saharan Africa Experiences and Prospects," *IMF Working Paper* WP/96/5 (Januari 1996): 1-3.

⁶⁴ Richard M. Bird dan Sally Wallace, *Op.Cit.*, 19.

⁶⁵ Alessandro Balestrino dan Umberto Galmarini, "On the Redistributive Properties of Presumptive Taxation," *CESifo Working Paper* No. 1381 (2005): 13.

⁶⁶ Leon Yudkin, *A Legal Structure for Effective Income Tax Administration* (Cambridge: Harvard Law School, 1971), 31-32.

⁶⁷ Joel Slemrod, "The Economics of Tax Remittance," *National Tax Journal*, Vol. 60, No. 2 (2008): 251-275.

⁶⁸ Libor Dušek dan Sutirtha Bagchi, "Are Efficient Taxes Responsible for Big Government? Evidence from Tax Withholding," *SSRN Papers* (2016): 2.

⁶⁹ Piroška Soos, *Self-Employed Evasion and Tax Withholding: A Comparative Study and Analysis of the Issues* (University of California Davis, 1990), 122.

⁷⁰ Christian Vossler dan Michael McKee, "Behavioral Effects of Tax Withholding on Tax Compliance: Implications for Information Initiatives," *Department of Economics Working Paper* No. 15-12 (2015): 1.

secara otomatis menutup kemungkinan adanya perilaku ketidakpatuhan yang dilakukan wajib pajak secara signifikan.⁷¹

Secara empiris, skema *withholding tax* berhasil dalam meningkatkan kepatuhan dan pembayaran pajak.⁷² Oleh karena itu, tidak mengherankan jika mekanisme ini menjadi andalan di berbagai negara berkembang,⁷³ yang menghadapi rendahnya kepatuhan pajak namun memiliki kebutuhan penerimaan pajak yang tinggi untuk keperluan pembangunan.

Selain efektif, mekanisme ini juga dianggap efisien mengurangi biaya pemungutan PPh bagi pemerintah.⁷⁴ Menurut Dušek dan Bagchi, terdapat beberapa penelitian yang mengonfirmasi yang memberikan bukti empiris bahwa *withholding tax* dapat meningkatkan efisiensi pemerintah.⁷⁵ Mekanisme ini juga dapat membantu pemerintah dalam pengelolaan anggaran,⁷⁶ karena *cash flow* yang masuk ke pemerintah lebih cepat diterima.

Di sisi lain, pemungutan pajak dianggap kompleks, membebani arus kas perusahaan rekanan, serta menimbulkan biaya administrasi terkait kepatuhan wajib pajak. Selain itu, dari sisi pemungut atau pemotong pajak, mekanisme ini menambah biaya yang harus dikeluarkan. Pemungut atau pemotong pajak diharuskan menanggung biaya administrasi dalam rangka pengumpulan pajak. Lebih lanjut lagi, apabila terdapat kekeliruan ataupun keterlambatan dalam pemungutan atau pemotongan pajak, agen tersebut akan menanggung sanksi administrasi berupa penambahan pembayaran pajak ataupun sanksi administrasi lainnya.⁷⁷ Artinya, mekanisme ini membebani pihak lain yang ditunjuk sebagai agen pemungut atau pemotong pajak.

Pada kenyataannya, tanggungjawab yang besar tersebut umumnya diserahkan kepada wajib pajak badan (perusahaan). Fenomena ini seperti yang telah dinyatakan oleh Bird, "*The key to effective taxation is information, and the key to information in the modern economy is the corporation (including particularly, but not exclusively, financial corporations such as banks).*"⁷⁸ Dengan demikian, perusahaan tidak hanya menanggung kewajiban untuk menyetorkan pajak yang menjadi tanggungannya namun juga bertanggung jawab dalam menyetorkan pajak yang menjadi tanggungan wajib pajak lain.⁷⁹

Terdapat dua pendekatan yang dipergunakan untuk memperlakukan *withholding tax*, yaitu (i) sebagai angsuran pembayaran pajak (*advance payment*) yang dapat dikreditkan terhadap seluruh utang pajak yang dihitung di akhir tahun pajak, dan (ii) sebagai pemungutan pajak final yang tidak perlu diperhitungkan kembali terhadap seluruh utang pajak yang dihitung di akhir tahun pajak.⁸⁰

B.3.3 Ring Fencing

Setiap negara memiliki kebebasan dalam memberikan perlakuan pajak yang berbeda bagi subjek pajak dan/atau objek penghasilan tertentu.⁸¹ Tanpa adanya suatu penegasan

⁷¹ Jorge Martinez-Vazquez, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins, "Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence," *Public Finance Review* Vol. 2 (1992): 152-174.

⁷² Piroška Soos, *Loc.Cit.*

⁷³ Michael Carnahan, "Taxation Challenges in Developing Countries," *Asia & Pacific Policy Studies* Vol. 2 No. 1 (2015): 176.

⁷⁴ Karl Frieden, Ashley Giles, dan Josh Howell, "Global Withholding Taxes: The Awakening Giant," *Tax Notes International*, 17 September 2012: 1147.

⁷⁵ Libor Dušek dan Sutirtha Bagchi, *Op.Cit.*, 3.

⁷⁶ OECD, *Withholding & Information Reporting Regimes for Small/Medium-sized Businesses & Self-employed Taxpayers* (Paris: OECD Publishing, 2009), 9.

⁷⁷ Christian Vossler dan Michael McKee, *Op.Cit.*, 12.

⁷⁸ Richard M. Bird, "Why Tax Corporations?" *Bulletin for International Taxation* (Mei, 2002): 199.

⁷⁹ Lihat Anna Milanez, "Legal Tax Liability, Legal Remittance Responsibility and Tax Incidence: Three Dimensions of Business Taxation," *OECD Taxation Working Papers* No. 32 (Paris: OECD Publishing, 217).

⁸⁰ Mansury (1992), *Op.Cit.*, 189.

⁸¹ Dewasa ini, isu mengenai perlakuan khusus atau rezim tertentu menjadi sorotan terutama jika perlakuan khusus tersebut justru diberikan terhadap SPLN, bersifat diskriminatif, dan berupaya menarik *non-real*

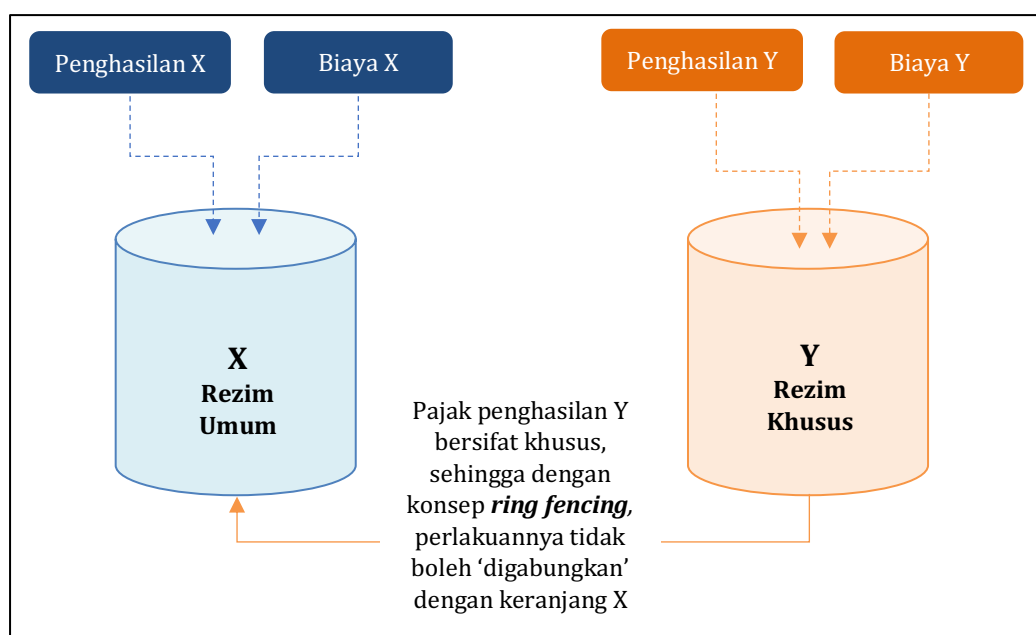
mengenai pemisahan yang jelas antara perlakuan khusus (rezim khusus) tersebut dengan ketentuan pajak yang berlaku secara umum (rezim umum), akan timbul perilaku *tax arbitrage*. Artinya, pemisahan yang jelas dibutuhkan guna mencegah perilaku mengeksploitasi kelemahan yang timbul dari interaksi kedua rezim tersebut. Sebagai contoh, menghindari rezim yang memiliki beban pajak yang lebih tinggi melalui rekarakterisasi jenis penghasilan atau mentransfer rugi fiskal dari satu rezim kepada rezim lainnya.

Dalam rangka mencegah hal tersebut maka dibutuhkan suatu *ring fencing*. Istilah ini kerap dipergunakan dalam area perbankan, asuransi, sektor keuangan, serta pelayanan publik. Konsep *ring fencing* umumnya diartikan sebagai upaya untuk memisahkan portfolio secara jelas dalam rangka mencegah penyebaran risiko dan tanggung jawab dari satu area ke area lain.⁸² Pada area pajak, *ring fencing* didefinisikan sebagai:⁸³

“A restriction placed round certain transactions or circumstances in order to isolate them for tax purposes. Ring fences are used to restrict the application of particular provisions to transactions or circumstances inside the ring fence or to prohibit the application of general provisions to transactions or circumstances inside the ring fence.”

(dengan penambahan penekanan)

Gambar 1 Ilustrasi Ring Fencing



Sumber: diolah oleh Penulis.

Konsep *ring fencing* dalam sektor pajak menggarisbawahi tentang pemisahan (isolasi) perlakuan pajak atas suatu transaksi ataupun keadaan tertentu. Pencampuran antara perlakuan pajak yang berlaku khusus terhadap kondisi atau transaksi yang telah dikenakan perlakuan pajak yang berlaku umum tidak diperbolehkan, demikian pula sebaliknya. Sebagai contoh, kompensasi kerugian atas transaksi keuangan (memiliki rezim pajak khusus) hanya diperbolehkan terhadap keuntungan yang diperoleh dari transaksi keuangan tersebut di masa

economic activity. Lihat OECD, *Harmful Tax Practices - 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5*, OECD/G20 BEPS Project (Paris: OECD Publishing, 2019).

⁸² Steven L. Schwarcz, "Ring-Fencing," *Southern California Law Review* Vol. 87, No.69 (2013): 69-110.

⁸³ IBFD, *Op.Cit*, 365.

mendatang.⁸⁴ Oleh karena itu, secara tidak langsung, konsep *ring fencing* berkaitan pula dengan prinsip simetri (*symmetry principle*) dalam sistem pajak.⁸⁵

PPH final sendiri dapat dinyatakan sebagai salah satu perwujudan dari *ring fencing*. Dalam hal suatu penghasilan tertentu diperlakukan secara khusus, maka atas perhitungan beban pajak atas penghasilan tersebut tidak boleh dicampur/digabungkan dengan perhitungan pajak atas penghasilan lainnya. Walau demikian, perlu ditegaskan bahwa penerapan *ring fencing* tidak harus selalu diikuti dengan pengenaan pajak yang bersifat final.

C. Hukum Positif di Indonesia

Bagian ini akan membahas PPh final dari hukum positif di Indonesia, terutama dari UU PPh beserta turunannya.

C.1 Definisi dalam UU PPh

Dalam UU PPh yang berlaku saat ini tidak ditemukan definisi secara gamblang mengenai PPh final. Frasa 'PPh final' tidak ditemukan, tetapi frasa 'bersifat final' justru disebutkan pada beberapa pasal, yaitu:⁸⁶

- (i) Pasal 4 ayat (2), pada saat menjelaskan jenis penghasilan yang **dapat dikenai pajak bersifat final**;
- (ii) Pasal 17 ayat (2) huruf c, pada saat menjelaskan tarif yang dikenakan atas penghasilan dividen yang diterima wajib pajak orang pribadi dalam negeri sebesar 10% dan **bersifat final**;
- (iii) Pasal 17 ayat 7, yang menjelaskan bahwa pemerintah berwenang untuk menentukan **tarif pajak tersendiri yang dapat bersifat final** atas jenis penghasilan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2);
- (iv) Pasal 26 ayat (5), pada saat menjelaskan bahwa pemotongan pajak yang dikenakan atas penghasilan tertentu yang diterima SPLN **bersifat final**;
- (v) Penjelasan Pasal 2 ayat 2, yang mengatur bahwa subjek pajak luar negeri (**SPLN**) **tidak wajib menyampaikan SPT** karena kewajiban pajaknya dipenuhi melalui **pemotongan pajak yang bersifat final**;
- (vi) Penjelasan Pasal 4 ayat (1), yang menjelaskan bahwa jika suatu jenis penghasilan dikenai **pajak dengan tarif yang bersifat final, penghasilan tersebut tidak boleh digabungkan dengan penghasilan lain yang dikenai tarif umum**;
- (vii) Penjelasan Pasal 8 ayat (1), yang menjelaskan bahwa penghasilan istri dari satu pemberi kerja dan telah dipotong oleh pemberi kerja **bersifat final** dan tidak digabungkan dengan penghasilan suami. Lebih lanjut, dijabarkan pula bahwa penghasilan yang tidak bersifat final artinya dapat dikreditkan terhadap pajak yang terutang. Dengan demikian, maka sebaliknya pajak yang **bersifat final tidak boleh dikreditkan**;
- (viii) Penjelasan Pasal 22 ayat (1), bahwa pemungutan pajak berdasarkan Pasal 22 bertujuan untuk meningkatkan partisipasi pembayaran pajak, kesederhanaan, kemudahan, dan

⁸⁴ OECD, "Taxation of SEMs's Key Issues and Policy Considerations," *OECD Tax Policy Studies* No. 18, 2009: 90.

⁸⁵ Lihat Vito Tanzi dan Howell Zee, "Tax Policy for Developing Countries," *Economic Issues* No. 27 (2001).

⁸⁶ Berdasarkan konsolidasi UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan s.d.t.d UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU No. 7 Tahun 1983 (UU PPh).

pengenaan pajak yang tepat waktu. **Sehubungan dengan tujuan** tersebut, pemungutan pajak berdasarkan Pasal 22 **dapat bersifat final**; dan

- (ix) Penjelasan Pasal 26 ayat (5), yang menjelaskan bahwa dalam hal SPLN berubah status menjadi subjek pajak dalam negeri (SPDN) atau bentuk usaha tetap, maka pemotongan pajaknya tidak **bersifat final**. Dengan demikian, potongan pajak tersebut dapat dikreditkan dalam SPT tahunan.

Apabila disimpulkan dari berbagai pasal dan penjelasan di atas, maka terminologi yang lebih resmi seharusnya merujuk pada 'PPh yang bersifat final'. Dari poin sebelumnya, penyebutan 'bersifat final' juga kerap diletakkan baik dalam konteks jenis pajak maupun jenis tarif. Lebih lanjut, 'bersifat final' dapat diartikan sebagai suatu pemisahan jenis penghasilan dengan penghasilan yang dikenakan tarif umum serta tidak boleh dikreditkan. Penggunaan frasa 'bersifat final' juga kerap disandingkan dengan kata 'dapat'. Hal ini ditemukan pada Pasal 4 ayat (2), Pasal 17 ayat (7), serta Penjelasan Pasal 22 ayat (1). Artinya, pengenaan pajak yang bersifat final bukanlah suatu keharusan (opsional).

Selain itu, PPh yang bersifat final juga memiliki hubungan yang kurang signifikan dengan penyampaian SPT tahunan. Dalam konteks penerima penghasilan ialah SPLN maka SPLN tersebut tidak perlu menyampaikan SPT tahunan karena atas penghasilan tersebut telah dipotong PPh yang bersifat final. Sebagai informasi, dalam SPT tahunan disebutkan mengenai pajak final dan/atau bersifat final. Bagi subjek pajak orang pribadi, pajak final dimaknai sebagai jenis penghasilan yang tidak masuk dalam perhitungan penghasilan kena pajak atau SPT Induk. Penghasilan tersebut masuk ke Lampiran III SPT Tahunan Orang Pribadi Bagian A.⁸⁷ Sedangkan bagi subjek pajak badan, pajak final dimaknai sebagai semua jenis penghasilan yang tidak masuk ke perhitungan penghasilan kena pajak atau SPT Induk. Penghasilan tersebut masuk ke Lampiran IV SPT Badan Bagian A.⁸⁸

C.2 Perjalanan PPh Final di Indonesia

Rezim PPh final sudah diperkenalkan di Indonesia sejak berlakunya UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU No. 7/1983). Pada awalnya, penerapan PPh final masih terbatas dari sisi subjek dan objek pajaknya.⁸⁹ Selain itu, dalam UU No. 7/1983, arti final itu sendiri masih dimaknai secara sempit. Dalam hal ini, apabila suatu penghasilan dikenakan PPh secara final, berarti atas wajib pajak tersebut tidak lagi diwajibkan menyampaikan SPT tahunan.⁹⁰

Seiring dengan upaya menyelaraskan kebijakan pajak dengan perkembangan ekonomi dan bisnis, UU PPh pun telah mengalami empat kali perubahan. Hingga amandemen terakhir, yaitu melalui UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU PPh (UU No. 36/2008), penerapan PPh final di Indonesia mengalami perluasan. Hal itu ditandai dengan diperluasnya cakupan objek pajak yang dikenakan PPh secara final, terutama atas objek PPh final yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (2).

Untuk memahaminya lebih jauh, pada bagian ini diulas mengenai perubahan ketentuan PPh final sejak berlakunya UU No. 7/1983 hingga UU No. 36/2008.

⁸⁷ Lihat Lampiran Peraturan Dirjen Pajak No. 36 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Dirjen Pajak No. PER-34/PJ/2010 tentang Bentuk Formulir Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi dan Wajib Pajak Badan Beserta Petunjuk Pengisiannya (PER-34/2020).

⁸⁸ Lihat Lampiran Peraturan Dirjen Pajak No. 19 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas PER-34/2010.

⁸⁹ Dalam ketentuan UU No. 7/1983, penghasilan dari pekerjaan sebagai karyawan yang telah dipotong PPh Pasal 21 dianggap final. Selain itu, PPh final diterapkan untuk subjek pajak luar negeri yang menerima penghasilan tertentu, seperti bunga, dividen, sewa, dan royalti.

⁹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 8 ayat (1), Pasal 21 ayat 7, dan Pasal 26 UU No. 7/1983.

C.2.1 Rezim UU No. 7 Tahun 1983

Istilah pajak final berdasarkan UU No. 7/1983, sejatinya hanya ditujukan kepada penghasilan yang diberikan oleh pemberi kerja kepada pegawai (Pasal 21) dan penghasilan yang dibayarkan kepada SPLN (Pasal 26). Untuk penghasilan yang diberikan oleh pemberi kerja kepada pegawai, dapat dilihat pada Pasal 21 ayat (1), ayat (2), ayat (5) dan ayat (7), serta Penjelasan Pasal 21 ayat (7).

Dalam ketentuan Pasal 21 dinyatakan bahwa setiap orang yang tidak mempunyai penghasilan lain kecuali penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, maka pajak yang telah dipotong atas penghasilan tersebut merupakan pelunasan pajak terutang untuk tahun yang bersangkutan. Dengan kata lain, PPh yang telah dipotong dinyatakan final dan atas karyawan atau orang tersebut, tidak lagi diwajibkan menyampaikan SPT tahunan.

Untuk Pasal 26, pasal ini mengatur tentang pemotongan pajak bagi SPLN, yang memuat hal-hal sebagai berikut: (i) dasar pemotongan pajak berupa jumlah bruto dari pembayaran-pembayaran, (ii) tarif pajak sebesar 20%; dan (iii) sifat pemotongannya, yaitu PPh yang dipotong tersebut bersifat final. Adapun objek pajak dalam Pasal 26 terbatas pada penghasilan pasif, yaitu bunga, dividen, royalti, sewa, dan sebagainya. Dalam Pasal 26 ini, sebetulnya sudah diatur mengenai PPh final sebesar 20% atas keuntungan sesudah dikurangi pajak dari suatu bentuk usaha tetap di Indonesia (*branch profit tax*), namun belum ada aturan menteri keuangan yang mengatur lebih lanjut.

Istilah pajak final juga termuat dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) yang mengatur tentang tata cara penggabungan penghasilan atau kerugian istri ke dalam penghasilan atau kerugian suaminya. Penghasilan isteri dianggap telah dipotong pajak final apabila penghasilan tersebut telah dipotong PPh Pasal 21 dan tidak ada hubungannya dengan usaha suami.⁹¹ Kendati demikian, penghitungan pajak terutangnya tetap mengacu pada tarif pajak progresif yang diatur dalam Pasal 17 atau mekanisme umum.

Adapun Pasal 4 ayat (2) sebagai landasan pemerintah untuk mengenakan pajak final awalnya hanya ditujukan untuk bunga deposito berjangka dan tabungan lainnya, yang berbunyi sebagai berikut:

“Penaan pajak atas bunga deposito berjangka dan tabungan-tabungan lainnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.”

(dengan penambahan penekanan)

Pendelegasian tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 1983 tentang Pajak atas Bunga Deposito Berjangka dan Tabungan-Tabungan Lainnya. Dalam aturan tersebut hanya dinyatakan bahwa pelaksanaan penaan PPh atas bunga deposito berjangka dan tabungan-tabungan lainnya milik penduduk Indonesia ditangguhkan sampai saat yang ditentukan kemudian oleh Pemerintah.

Selanjutnya, pemerintah menerbitkan PP No. 13 Tahun 1988 tentang Pajak atas Bunga Deposito Berjangka, Sertifikat Deposito dan Tabungan yang mengatur bahwa atas penghasilan berupa bunga deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan milik perorangan dan badan dikenakan PPh sebesar 15% dan bersifat final.

Setahun kemudian, pemerintah kembali menerbitkan aturan tentang pajak final atas bunga deposito berjangka dan tabungan dalam PP No. 21 Tahun 1989 s.t.d.d. PP No. 54 Tahun 1990

⁹¹ Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada ilustrasi contoh dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No. 7/1983.

tentang Pajak Penghasilan atas Bunga Deposito Berjangka, Sertifikat Deposito dan Tabungan yang tetap menerapkan PPh final sebesar 15% atas penghasilan berupa bunga deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan.

Selain itu, dalam UU No. 7/1983 pada dasarnya sudah mengatur mengenai norma penghitungan khusus yang tercantum dalam Pasal 15. Pasal tersebut hanya menyatakan bahwa menteri keuangan dapat mengeluarkan keputusan untuk menetapkan norma penghitungan khusus guna menghitung penghasilan neto dari wajib pajak tertentu yang tidak dapat dihitung berdasarkan Pasal 16 (mekanisme umum). Kendati demikian, tidak ada definisi wajib pajak tertentu yang dimaksud dalam Pasal 15. Selain itu, pada masa ini, tidak ada ketentuan menteri keuangan yang mengatur lebih lanjut.

Hal yang sama juga terjadi pada ketentuan Pasal 22. UU No. 7/1983 memberikan wewenang kepada menteri keuangan untuk menetapkan badan-badan tertentu untuk memungut pajak dari wajib pajak yang melakukan kegiatan usaha di bidang impor atau kegiatan usaha di bidang lain yang memperoleh pembayaran untuk barang dan jasa dari belanja negara. Dengan kata lain, pada masa ini belum ada PPh Pasal 22 yang bersifat final.

C.2.2 Rezim Perubahan Pertama UU PPh

Dalam UU No. 7 Tahun 1991 tentang Perubahan Pertama UU PPh (UU No. 7/1991), tidak banyak terjadi perubahan terkait kebijakan PPh final di Indonesia. Artinya ketentuan PPh final yang berlaku pada masa UU No. 7/1983, tetap berlaku. Untuk ketentuan Pasal 4 ayat (2), meskipun tidak ada perubahan isi pasal, pemerintah menerbitkan aturan pelaksana Pasal 4 ayat (2) terbaru melalui PP No. 74 Tahun 1991 tentang Pajak Penghasilan atas Bunga Deposito Berjangka, Sertifikat Bank Indonesia, Sertifikat Deposito dan Tabungan. Terdapat perubahan yang cukup signifikan yaitu adanya pembedaan tarif antara penghasilan berupa bunga yang berasal dari deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan serta diskonto Sertifikat Bank Indonesia yang diterima oleh wajib pajak orang pribadi, wajib pajak badan dan wajib pajak luar negeri.

Apabila penghasilan diterima wajib pajak orang pribadi, maka tarif yang dikenakan adalah 15% dan bersifat final. Sedangkan apabila penghasilan diterima wajib pajak badan, maka tarif yang dikenakan adalah tarif dalam Pasal 17 dan bersifat tidak final. Terakhir, apabila penghasilan diterima wajib pajak luar negeri, tarif yang dikenakan adalah 20% atau tarif dalam P3B dan bersifat final.

C.2.3 Rezim Perubahan Kedua UU PPh

Tiga tahun kemudian, UU PPh kembali direvisi dengan disahkannya UU No. 10 Tahun 1994 tentang Perubahan Kedua UU PPh (UU No. 10/1994). Masa ini dapat dikatakan sebagai titik perubahan yang cukup signifikan terhadap kebijakan PPh final di Indonesia. Terdapat beberapa perubahan penting yang terjadi, antara lain *pertama*, berubahnya isi Pasal 4 ayat (2) yang menambah jenis penghasilan yang dikenakan pajak final sehingga menjadi sebagai berikut:

“Atas penghasilan berupa (1) **bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya**, (2) **penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek**, (3) **penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan**, serta (4) **penghasilan tertentu lainnya**, pengenaan pajaknya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

(dengan penambahan penekanan)

Berdasarkan ketentuan di atas, terdapat penambahan PPh final Pasal 4 ayat (2) menjadi tiga jenis objek pajak sekaligus adanya klausul 'penghasilan tertentu lainnya' yang membuka ruang bagi pemerintah untuk menentukan penghasilan lain yang dapat dikenakan pajak final. Namun, istilah pajak final sendiri tidak disebutkan secara tegas dalam bunyi pasalnya.

Lebih lanjut, pada bagian Penjelasan Pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa untuk mempertimbangkan kemudahan dalam pelaksanaan pengenaan serta agar tidak menambah beban administrasi baik bagi wajib pajak maupun Ditjen Pajak, maka pengenaan PPh dalam Pasal ayat (2) dapat bersifat final. Dalam pertimbangan lainnya, tabungan masyarakat yang disalurkan melalui perbankan dan bursa efek merupakan sumber dana bagi pelaksanaan pembangunan, sehingga pengenaan PPh yang berasal dari tabungan masyarakat tersebut perlu diberikan 'perlakuan tersendiri'.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari diberikan perlakuan tersendiri dimaksud antara lain adalah kesederhanaan dalam pemungutan pajak, keadilan dan pemerataan dalam pengenaan pajaknya serta memperhatikan perkembangan ekonomi dan moneter. Oleh karena itu pengenaan PPh termasuk sifat, besarnya, dan tata cara pelaksanaan pembayaran, pemotongan, atau pemungutan atas jenis-jenis penghasilan tersebut diatur tersendiri dengan PP.

Pada masa ini pemerintah banyak menerbitkan PP yang mengatur pemajakan final, meskipun objek pajak yang dimaksud tidak disebutkan dalam klausul PPh 4 ayat (2). Dengan kata lain, objek tersebut dikategorikan sebagai penghasilan tertentu lainnya. Untuk aturan bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya diperbarui dengan terbitnya PP No. 51 Tahun 1991 tentang Pajak Penghasilan atas Bunga Deposito dan Tabungan serta Diskonto Sertifikat Bank Indonesia. Kemudian terbit PP No. 41 Tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Transaksi Penjualan Saham di Bursa Efek yang diubah dengan PP No. 14 Tahun 1997. Untuk pengalihan tanah dan/atau bangunan, pemerintah menerbitkan PP yang terus berubah, yaitu PP No. 3 Tahun 1994, PP No. 48 Tahun 1994, PP No. 27 Tahun 1996, dan PP No. 79 Tahun 1999.

Berdasarkan PP yang terbit pada masa ini, dapat diketahui pula penghasilan lain yang masuk klasifikasi penghasilan tertentu lainnya yang dikenai PPh final berdasarkan Pasal 4 ayat (2), yaitu:

- (i) hadiah undian (PP No. 42 Tahun 1994);
- (ii) bunga atau diskonto obligasi yang diperdagangkan di bursa efek (PP No. 46 Tahun 1996);
- (iii) persewaan tanah dan/atau bangunan (PP No. 29 Tahun 1996);
- (iv) usaha jasa konstruksi (PP No. 73 Tahun 1996); dan
- (v) penghasilan perusahaan modal ventura dari transaksi penjualan saham atau penyertaan modal (PP No. 4 Tahun 1995).

Kedua, munculnya pemotongan PPh Pasal 23 yang bersifat final atas bunga simpanan yang dibayarkan koperasi dengan tarif 15% dari jumlah bruto. Pemajakan ini berlaku untuk wajib pajak orang pribadi ataupun badan dan berlangsung hingga perubahan UU PPh terakhir, yaitu UU No. 36/2008. Dalam UU PPh terbaru, pemajakan PPh Pasal 23 ini dihapus dan digantikan dengan dua skema, yaitu (i) menjadi objek PPh final Pasal 4 ayat (2) untuk orang pribadi dan (ii) menjadi objek PPh Pasal 23 untuk badan yang bersifat tidak final.

Ketiga, UU No. 10/1994 juga mengubah ketentuan dalam Pasal 15 terkait dengan penerapan norma penghitungan khusus untuk menghitung penghasilan neto dari wajib pajak tertentu

yang tidak dapat dihitung berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) atau ayat (3). Pasal ini mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada menteri keuangan.

Menteri keuangan lalu menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan No. 632/KMK.04/1994 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak Luar Negeri yang Bergerak di Bidang Usaha Pelayaran atau Penerbangan dalam Jalur Internasional (KMK 632/1994), yang menetapkan PPh final sebesar 2,64% atas peredaran bruto berupa imbalan yang diterima atau diperoleh perusahaan pelayaran atau penerbangan dari pengangkutan orang dan/atau barang yang dimuat dari atau menuju satu atau lebih pelabuhan di Indonesia ke luar negeri atau sebaliknya bagi wajib pajak luar negeri.

KMK 632/1994 kemudian dicabut dan diganti oleh KMK No. 181/KMK.04/1995 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak yang Bergerak di Bidang Usaha Pelayaran atau Penerbangan (KMK 181/1995). KMK 181/1995 mengatur bahwa baik wajib pajak dalam negeri maupun wajib pajak luar negeri sama-sama dikenakan pajak atas imbalan yang diterima atau diperoleh perusahaan pelayaran atau penerbangan dari pengangkutan orang dan/atau barang yang dimuat dari atau menuju satu atau lebih pelabuhan di Indonesia ke luar negeri atau sebaliknya. Perbedaannya, untuk wajib pajak luar negeri dikenakan tarif 2,64% dan bersifat final, sementara untuk wajib pajak dalam negeri dikenakan tarif 1,8% dan bersifat tidak final.

Lalu kemudian, KMK 181/1995 dicabut dan diganti dengan tiga peraturan sekaligus, yaitu KMK No. 416/KMK.04/1996 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri (KMK 416/1996), KMK No. 417/KMK.04/1996 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak Perusahaan Pelayaran dan/atau Penerbangan Luar Negeri (KMK 417/1996), dan KMK No. 475/KMK.04/1996 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak Perusahaan Penerbangan Dalam Negeri (KMK 475/1996).

KMK 416/1996 menetapkan PPh final sebesar 1,2% atas peredaran bruto berupa penghasilan dari pengangkutan orang dan/atau barang yang diperoleh wajib pajak perusahaan pelayaran dalam negeri. KMK 417/1996 menetapkan PPh final sebesar 2,64% atas peredaran bruto berupa penghasilan dari pengangkutan orang dan/atau barang yang dimuat dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain di Indonesia dan/atau dari pelabuhan di Indonesia ke pelabuhan di luar negeri yang diperoleh wajib pajak perusahaan pelayaran dan/atau penerbangan luar negeri. Terakhir, KMK 475/1996 menetapkan PPh non final sebesar 1,84% atas peredaran bruto berupa penghasilan dari perjanjian charter dari pengangkutan orang dan/atau barang yang dimuat dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain di Indonesia dan/atau dari pelabuhan di Indonesia ke pelabuhan di luar negeri yang diperoleh wajib Ppjak perusahaan penerbangan dalam negeri.

Keempat, ketentuan Pasal 26 juga diubah. Terdapat perluasan PPh Pasal 26, di antaranya dengan penambahan jenis objek penghasilan baru, yaitu hadiah dan penghargaan, pensiun dan pembayaran berkala lainnya, penghasilan dari penjualan atau pengalihan harta di Indonesia dan premi asuransi yang dibayarkan kepada perusahaan asuransi luar negeri (KMK No. 624/KMK.04/1994 tentang Pemotongan Pajak Penghasilan Pasal 26 atas Penghasilan Berupa Premi Asuransi dan Premi Reasuransi yang Dibayar kepada Perusahaan Asuransi di Luar Negeri). Kemudian, pada masa ini diterbitkan aturan pelaksana terkait dengan *branch profit tax* (KMK No. 602/KMK.04/1994 tentang Perlakuan Perpajakan atas Penghasilan Kena Pajak Sesudah Dikurangi Pajak dari Suatu Bentuk Usaha Tetap yang Ditanamkan Kembali Indonesia).

Kelima, PPh final atas revaluasi aset yang diatur dalam Pasal 19. Pada dasarnya ketentuan Pasal 19 telah ada sejak UU No. 7/1983, namun baru pada perubahan kedua ini, UU PPh memberikan wewenang kepada menteri keuangan untuk mengatur lebih lanjut terkait aktivitas revaluasi aset. Pada masa ini, terbit KMK No. 507/PMK.04/1996 yang menyatakan bahwa selisih lebih karena penilaian kembali setelah dilakukan kompensasi kerugian dikenakan PPh yang bersifat final sebesar 10%. KMK ini kemudian dicabut dan diganti secara berturut-turut dengan beberapa KMK, yaitu KMK No. 18/PMK.04/1998 dan terakhir KMK No. 384/PMK.04/1998.

Keenam, PPh Pasal 21 yang bersifat final atas honorarium yang diterima pejabat negara, PNS, TNI, dan Polri yang dananya dibebankan pada APBN/APBD dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 21 ayat (5). Hal ini diatur lebih lanjut dalam PP No. 45 Tahun 1994 yang mengenakan pemotongan PPh final sebesar 15% atas jumlah bruto.

Ketujuh, muncul pula pengenaan PPh final Pasal 22 atas penjualan jenis produk tertentu yang diatur dalam keputusan menteri keuangan. KMK pertama yang terbit adalah KMK No. 599/KMK.04/1994, di mana penjualan hasil produksi yang dilakukan oleh Pertamina dan badan usaha selain Pertamina yang bergerak di bidang bahan bakar minyak jenis premix dan gas, kepada para penyalur dan/atau agennya dipungut PPh Pasal 22 yang bersifat final. Aturan menteri keuangan terkait hal ini sangat banyak mengalami perubahan.

C.2.4 Rezim Perubahan Ketiga UU PPh

Enam tahun kemudian, UU PPh kembali direvisi melalui UU No. 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga UU PPh (UU No. 17/2000). Amandemen ketiga ini tidak begitu banyak menghasilkan perubahan dalam penerapan PPh final. UU PPh pada masa ini tidak mengubah isi Pasal 4 ayat (2). Namun demikian, peraturan pelaksana dari Pasal 4 ayat (2) terus diperbarui sepanjang UU ini berlaku. Begitu pula dengan jenis PPh final lainnya yang telah diatur dalam UU No. 10/1994.

Penambahan jenis PPh final yang terjadi pada masa ini di antaranya adalah pengenaan PPh final Pasal 21 atas uang tebusan pensiun, uang THT atau JHT, uang pesangon yang diterima pegawai atau mantan pegawai. Pengenaan pajaknya diatur dalam PP No. 149 Tahun 2000 tentang Pemotongan Pajak Penghasilan Pasal 21 atas Penghasilan Berupa Uang Pesangon, Uang Tebusan Pensiun, dan Tunjangan Hari Tua Atau Jaminan Hari Tua. Kemudian, penambahan objek PPh final juga terjadi pada Pasal 26 yang dikenai tarif final 20%, yaitu penghasilan berupa premi swap.

C.2.5 Rezim Perubahan Keempat UU PPh

Pemerintah kembali melakukan amandemen UU PPh melalui UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU PPh (UU No. 36/2008). Dalam UU No. 36/2008, setidaknya terdapat lima perubahan penting dalam penerapan PPh final di Indonesia. *Pertama*, perubahan sangat signifikan terjadi pada isi Pasal 4 ayat (2), yang sekaligus memperluas jenis penghasilan yang dapat dikenakan pajak final. Dalam perubahan terakhir ini, istilah final juga dinyatakan secara jelas dalam bunyi klausulnya, yakni sebagai berikut:

“Penghasilan di bawah ini dapat dikenai pajak bersifat final:

- a) penghasilan berupa **bunga deposito dan tabungan** lainnya, **bunga obligasi dan surat utang negara**, dan **bunga simpanan yang dibayarkan oleh koperasi kepada anggota koperasi orang pribadi**;
- b) penghasilan berupa **hadiah undian**;

- c) penghasilan dari **transaksi saham dan sekuritas lainnya, transaksi derivatif yang diperdagangkan di bursa, dan transaksi penjualan saham atau pengalihan penyertaan modal pada perusahaan pasangannya yang diterima oleh perusahaan modal ventura;**
- d) penghasilan dari **transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan, usaha jasa konstruksi, usaha real estate, dan persewaan tanah dan/atau bangunan;** dan
- e) **penghasilan tertentu lainnya,**

yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.”

(dengan penambahan penekanan)

Berdasarkan bunyi pasal di atas, sebagian jenis objek PPh final di atas sudah dikenakan objek PPh final berdasarkan ketentuan UU sebelumnya melalui PP tersendiri. Penghasilan-penghasilan tersebut sebelumnya masuk klasifikasi ‘penghasilan tertentu lainnya’. Dalam perubahan ini jenis objek penghasilan tersebut dinyatakan secara jelas dalam klausul Pasal 4 (2).

Dari rumusan pasal ini juga dapat disimpulkan bahwa objek PPh final yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) tidak hanya mencakup penghasilan yang berasal dari modal (*capital income*) seperti bunga, tetapi juga penghasilan dari kegiatan usaha (*business income*) seperti usaha jasa konstruksi, serta penghasilan lainnya (*other income*) seperti hadiah undian.

Kedua, bunga simpanan yang dibayarkan oleh koperasi kepada anggota koperasi yang sebelumnya merupakan objek PPh Pasal 23 (final), diubah menjadi objek PPh final Pasal 4 ayat (2). *Ketiga*, untuk PPh Pasal 26, terdapat perluasan objek pajak dengan menambah jenis penghasilan yang dapat dikenai PPh final, yaitu keuntungan karena pembebasan utang dan penjualan atau pengalihan saham di Indonesia (PMK No. 258/PMK.03/2008). Terdapat pula perubahan frasa hanya ‘premi swap’ menjadi ‘premi swap dan transaksi lindung nilai lainnya’ yang menjadi objek PPh Pasal 26.

Keempat, dalam amandemen UU PPh terakhir ini, terdapat pasal baru yaitu Pasal 17 ayat (2c) yang mengatur pemajakan atas dividen yang diterima atau diperoleh wajib pajak orang pribadi. Atas dividen tersebut, dikenakan pajak sebesar 10% dari jumlah bruto dividen dan bersifat final. Kendati demikian, dalam mekanisme pelaporannya, penghasilan dividen ini dilaporkan dalam SPT Masa PPh Final Pasal 4 ayat (2). Hal ini juga diatur dalam PP No. 19 Tahun 2009.

Kelima, pemerintah menerbitkan PP yang mengatur secara khusus pemajakan final atas pelaku usaha mikro kecil dan menengah (UMKM), yaitu PP No. 46 Tahun 2013 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Usaha yang Diterima atau Diperoleh Wajib Pajak yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu (PP No. 46/2013) yang kemudian diganti dengan PP No. 23 Tahun 2018 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Usaha yang Diterima atau Diperoleh Wajib Pajak yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu (PP No. 23/2018). Pengenaan PPh final ini diklasifikasikan sebagai jenis PPh Pasal 4 ayat (2). Sesuai PP No. 23/2018, wajib pajak yang memiliki peredaran usaha di bawah Rp4,8 miliar dapat memilih untuk dikenai PPh final sebesar 0,5% dari peredaran kotor usahanya. Sebelumnya, tarif yang berlaku adalah 1% (PP No. 46/2013).

Adapun ketentuan-ketentuan PPh final lainnya tidak mengalami perubahan dari ketentuan sebelumnya. Namun demikian, peraturan pelaksana dari PPh final dimaksud terus diperbarui sebelum dan sepanjang UU ini berlaku.

C.2.6 Rangkuman Hingga Saat Ini

Walaupun ketentuan PPh final yang eksplisit tertera dalam UU PPh hanya ada dalam Pasal 4 ayat (2) tentang jenis-jenis penghasilan yang dikenakan pajak bersifat final, Pasal 17 ayat (2c) tentang dividen yang diterima orang pribadi, dan Pasal 26 ayat (5) tentang penghasilan yang diterima wajib pajak luar negeri selain bentuk usaha tetap (BUT), dalam praktiknya terdapat banyak ketentuan PPh final yang berlaku, yang pengaturannya diatur dalam peraturan di bawah undang-undang, yaitu peraturan pemerintah dan peraturan/keputusan menteri keuangan.

Berdasarkan deskripsi historis yang dilakukan, Tabel 1 merangkum ketentuan PPh final saat ini yang berlaku yang sudah dikonsolidasi sejak berlakunya UU No. 7/1983 hingga UU No. 36/2008.

Tabel 1 Tinjauan atas PPh (yang bersifat) Final di Indonesia

Jenis PPh Final	Objek Pengenaan	UU No. 7/1983	UU No. 7/1991	UU No. 10/1994	UU No. 17/2000	UU No. 36/2008	Aturan Turunan
Psl 4 (2)	Bunga deposito, tabungan, dan diskonto SBI	√	√	√	√	√	PP No. 37/1983, PP No. 13/1988, PP No. 21/1989, PP No. 54/1990, PP No. 74/1991, PP No. 51/1994, PP No. 131/2000, PP No. 123/2015
	Hadiah undian			√	√	√	PP No. 42/1994, PP No. 132/2000
	Transaksi saham di bursa efek			√	√	√	PP No. 41/1994, PP No. 14/1997
	Bunga atau diskonto obligasi yang diperdagangkan di bursa efek			√	√	√	PP 46/1996, PP No. 139/2000, PP No. 6/2002, PP No. 16/2009, PP No. 100/2013, PP No. 55/2019
	Bunga simpanan anggota koperasi			√	√	√	PP No. 15/2009
	Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan			√	√	√	PP No. 3/1994, PP No. 48/1994, PP No. 27/1996, PP No. 79/1999, PP No. 71/2008, PP No. 34/2016
	Persewaan tanah dan/atau bangunan			√	√	√	PP No. 29/1996, PP No. 5/2002, PP No. 34/2017
	Usaha jasa konstruksi			√	√	√	PP No. 73/1996, PP No. 140/2000, PP No. 51/2008, PP No. 40/2009
	Penghasilan perusahaan modal ventura dari transaksi penjualan saham atau penyertaan modal			√	√	√	PP No. 4/1995
Penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang memiliki peredaran bruto tertentu					√	PP No. 46/2013, PP No. 23/2018	
Psl 15	Perusahaan pelayaran dan/atau penerbangan luar negeri			√	√	√	KMK 632/1994, KMK 181/1995, KMK 417/1996
	Perusahaan pelayaran dalam negeri			√	√	√	KMK 181/1995, KMK 416/1996

Jenis PPh Final	Objek Pengenaan	UU No. 7/1983	UU No. 7/1991	UU No. 10/1994	UU No. 17/2000	UU No. 36/2008	Aturan Turunan
	Wajib pajak luar negeri yang mempunyai kantor perwakilan dagang di Indonesia,			√	√	√	KMK 634/1994
	Bentuk perjanjian bangun guna serah atau <i>build operate and transfer</i> (BOT)			√	√	√	KMK 248/1995
Psl 17 (2c)	Dividen yang diterima atau diperoleh SPDN orang pribadi					√	PP No. 19/2009
Psl 19	Revaluasi aktiva tetap			√	√	√	KMK 507/1996, KMK 18/1998, KMK 384/1998, KMK 486/2002, PMK 79/2008
	Uang tebusan pensiun, uang THT atau JHT, uang pesangon yang diterima pegawai atau mantan pegawai				√	√	PP No. 149/2000, PP No. 68/2009
Psl 21	Penghasilan istri yang digabung dengan penghasilan suami (istri sebagai karyawan dari satu pemberi kerja)	√	√	√	√	√	Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU PPh
	Honorarium yang diterima pejabat negara, PNS, TNI/Polri yang dibebankan pada APBN/APBD			√	√	√	PP No. 45/1994, PP No. 80/2009
Psl 22	Penjualan hasil produksi tertentu di dalam negeri			√	√	√	KMK 599/1994 s.d PMK 34/2017 jo. PMK 110/2018
	Dividen	√	√	√	√	√	Pasal 26 UU PPh
	Bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan sehubungan dengan jaminan pengembalian utang	√	√	√	√	√	Pasal 26 UU PPh
Psl 26	Royalti, sewa, dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta	√	√	√	√	√	Pasal 26 UU PPh
	Imbalan sehubungan dengan jasa, pekerjaan, dan kegiatan	√	√	√	√	√	Pasal 26 UU PPh
	Hadiah dan penghargaan			√	√	√	Pasal 26 UU PPh

Jenis PPh Final	Objek Pengenaan	UU No. 7/1983	UU No. 7/1991	UU No. 10/1994	UU No. 17/2000	UU No. 36/2008	Aturan Turunan
	Pensiun dan pembayaran berkala lainnya			√	√	√	Pasal 26 UU PPh
	Premi swap dan transaksi lindung nilai lainnya				√	√	Pasal 26 UU PPh
	keuntungan karena pembebasan utang					√	Pasal 26 UU PPh
	Penghasilan dari penjualan atau pengalihan harta di Indonesia			√	√	√	PP No. 82/2009
	Premi asuransi yang dibayarkan kepada perusahaan asuransi luar negeri			√	√	√	KMK 624/1994
	Penghasilan dari penjualan atau pengalihan saham					√	PMK 258/2008
	Laba bentuk usaha tetap (<i>branch profit tax</i>)	√	√	√	√	√	KMK 602/1994, KMK 113/2002, KMK 257/2008, PMK 14/2011

Sumber: diolah oleh DDTC Fiscal Research berdasarkan berbagai produk hukum sebagaimana tersedia dalam database DDTC Tax Engine.

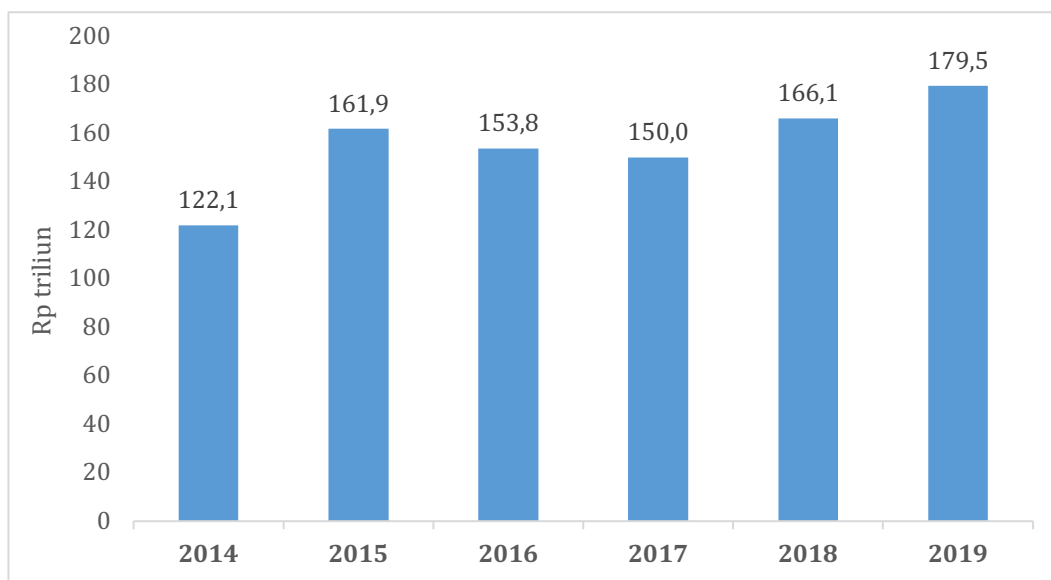
Catatan: aturan turunan merupakan produk hukum utama jika pengenaan PPh final atas objek terkait tidak disebutkan dalam UU.

C.3 Kontribusi Penerimaan

Berapakah kontribusi penerimaan dari implementasi PPh final di Indonesia? Sayangnya tidak ada data resmi mengenai hal ini. Dokumen resmi Kementerian Keuangan pada umumnya mengasosiasikan PPh final hanya sebatas atas PPh Pasal 4 ayat (2).⁹² Sebagai contoh, pada dokumen Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak yang dirilis setiap tahun, menyebutkan penerimaan dari PPh final berdasarkan penerimaan atas objek-objek penghasilan yang ada pada PPh Pasal 4 ayat (2) semata.

Kontribusi penerimaan PPh final di Indonesia dapat dikatakan cukup signifikan. Berdasarkan data realisasi penerimaan pajak Indonesia selama 2014-2019, diketahui capaian penerimaan PPh final di Indonesia mengalami fluktuasi. Penerimaan PPh final pada tahun 2014 mencapai Rp122,05 triliun dan melonjak menjadi Rp179,46 triliun pada 2019. Perlu dicatat, bahwa data realisasi penerimaan PPh ini hanya mencakup penerimaan dari jenis PPh final Pasal 4 ayat (2) dan PPh Pasal 26, sehingga terdapat jenis PPh final lain yang belum tercakup seperti PPh final Pasal 15, dan sebagainya.⁹³

Gambar 2 Realisasi Penerimaan PPh Final 2014-2019



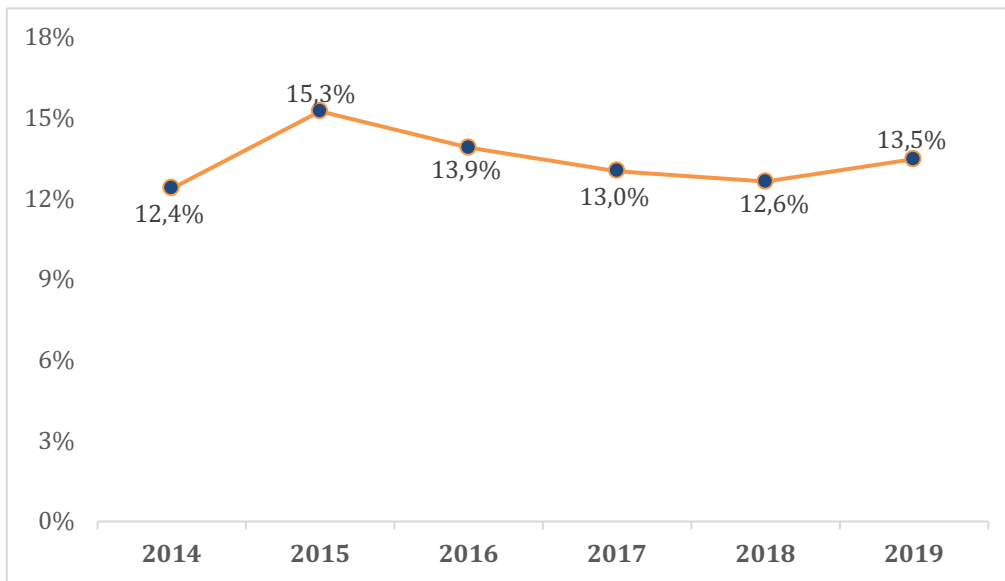
Sumber: diolah DDTC Fiscal Research berdasarkan Laporan Kinerja DJP, 2014 hingga 2019.

Jika ditinjau dari proporsinya terhadap total penerimaan pajak, PPh final rata-rata berkontribusi sekitar 13,45% dalam enam tahun terakhir. Pencapaian tertinggi terjadi pada 2015 dengan persentase sebesar 15,26%. Proporsi terendah terjadi pada tahun 2014, di mana realisasi penerimaan PPh final terhadap total penerimaan pajak hanya mencapai 12,39%.

⁹² Sebagai contoh, dalam Pasal 5, 6, 7, dan 8 Peraturan Menteri Keuangan No. 44/PMK.03/2020 tentang Insentif Pajak untuk Wajib Pajak Terdampak Pandemi Corona Virus Disease 2019 terminologi "PPh final" merujuk pada pengenaan pajak penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang memiliki peredaran bruto tertentu (pajak UMKM).

⁹³ Sebagai informasi, penerimaan dari PPh Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) huruf c, Pasal 19 tidak tersedia dalam Laporan Kinerja DJP. Data penerimaan yang PPh Pasal 21 dan Pasal 22 sebenarnya tersedia dalam Laporan Kinerja DJP, namun tidak dipisahkan berdasarkan final atau tidaknya.

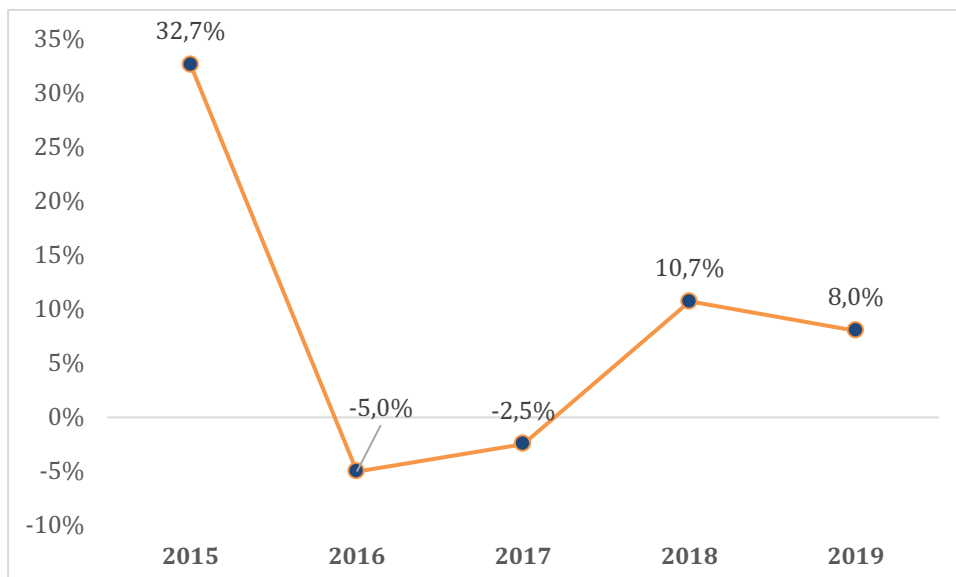
Gambar 3 Proporsi Penerimaan PPh Final Terhadap Total Penerimaan Pajak 2014-2019



Sumber: diolah DDTC Fiscal Research berdasarkan Laporan Kinerja DJP, 2014 hingga 2019.

Sementara itu, dari sisi pertumbuhannya selama periode 2015-2019, rata-rata pertumbuhan realisasi PPh final mencapai 8,79%. Meskipun pertumbuhan penerimaan PPh final pada 2015 menjadi yang tertinggi, realisasi penerimaan PPh final pada dua tahun berikutnya, yaitu 2016 dan 2017 mengalami pertumbuhan negatif, masing-masing mencapai -5,02% dan -2,45%. Baru pada tahun 2018, pertumbuhan PPh final kembali positif dengan angka persentase pertumbuhan mencapai 10,73%. Terakhir, data 2019 menunjukkan penurunan pertumbuhan dengan persentase sebesar 8,04%.

Gambar 4 Pertumbuhan PPh Final 2015-2019



Sumber: diolah DDTC Fiscal Research berdasarkan Laporan Kinerja DJP, 2014 hingga 2019.

D. Tinjauan Konsep PPh Final di Indonesia

Pada bagian ini, penulis akan memaparkan beberapa tinjauan mengenai PPh final di Indonesia yang mencakup interpretasi historis, redefinisi, dan taksonominya.

D.1 Interpretasi Historis: Memaknai PPh Final

D.1.1 Konsep Penghasilan

Salah satu produk reformasi pajak modern yang pertama kali diadakan di Indonesia ialah UU No. 7/1983. UU PPh tersebut pada dasarnya merumuskan dan menggabungkan beberapa jenis pajak yang sebelumnya telah dikenal di Indonesia secara terpisah-pisah, yaitu Ordonansi Pajak Pendapatan 1944 (PPd), Ordonansi Pajak Perseroan 1925 (PPs), Undang-undang Pajak atas Bunga, Dividen dan Royalty 1970 (PDBR), serta UU No. 8 Tahun 1967 *juncto* PP No. 11 Tahun 1967, yang mengatur mengenai tata cara pengenaan pajak atas penghasilan.⁹⁴ Penggabungan ini dimaksudkan untuk menyederhanakan struktur pajak dalam rangka mempermudah masyarakat untuk mempelajari, memahami, dan mematuhi. simplifikasi hukum pajak dan memperbaiki administrasi sistem pajak.⁹⁵

Konsep penghasilan yang menjadi landasan UU No. 7/1983 merupakan penghasilan yang merujuk pada definisi yang diajukan oleh Schanz-Haigh-Simons (SHS). UU No. 7/1983 menganut pengertian penghasilan yang luas, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun.⁹⁶ Konsep yang sama juga selalu dipergunakan dan tidak berubah di setiap rezim UU PPh. Dengan kata lain, pada mulanya Indonesia menganut *global tax system* secara murni.

Hal ini juga ditambahkan dengan pernyataan bahwa pengertian penghasilan dalam UU No. 7/1983 tidak terikat lagi pada ada tidaknya sumber-sumber penghasilan tertentu.⁹⁷ Dalam UU No. 7/1983, seluruh aliran penghasilan bermuara pada satu gabungan penghasilan yang tidak terpisah untuk kemudian dihitung besar nilai pajak terutang. Sebagai catatan, satu-satunya perlakuan yang terpisah ialah pengenaan pajak untuk bunga deposito berjangka dan tabungan-tabungan lainnya. Alasannya karena tabungan masyarakat merupakan sumber dana bagi pelaksanaan pembangunan. Sifatnya pun dapat dibebaskan melalui Peraturan Pemerintah, dengan memperhatikan perkembangan moneter serta pelaksanaan pembangunan.⁹⁸ Namun demikian, besar dugaan bahwa perlakuan PPh final ini juga dimaksudkan untuk menetralkan kelemahan yang ada dalam sistem PPh yang berbasis definisi penghasilan ala SHS.

UU No. 7/1991 yang menjadi perubahan pertama atas UU No. 7/1983 pun tidak mengubah prinsip penerapan *global tax system*. Perubahan signifikan baru terjadi pada UU No. 10/1994. Dalam UU tersebut terdapat perlakuan pajak yang terpisah bagi banyak objek maupun wajib pajak dengan karakteristik tertentu. Perlakuan pajak yang terpisah tersebut dinyatakan dalam bentuk pernyataan bahwa atas penghasilan yang dengan tarif yang bersifat final tidak

⁹⁴ M. Farouq S., *Hukum Pajak di Indonesia: Suatu Pengantar Ilmu Hukum Terapan di Bidang Perpajakan* (Jakarta: Kencana, 2018), 34.

⁹⁵ Marzuki Usman, "Reformasi Sektor Fiskal dan Finansial Indonesia dalam Dekade 1970-an dan 1980-an," dalam *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*, ed. Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), 100-101.

⁹⁶ Pasal 4 ayat 1 UU No. 7/1983.

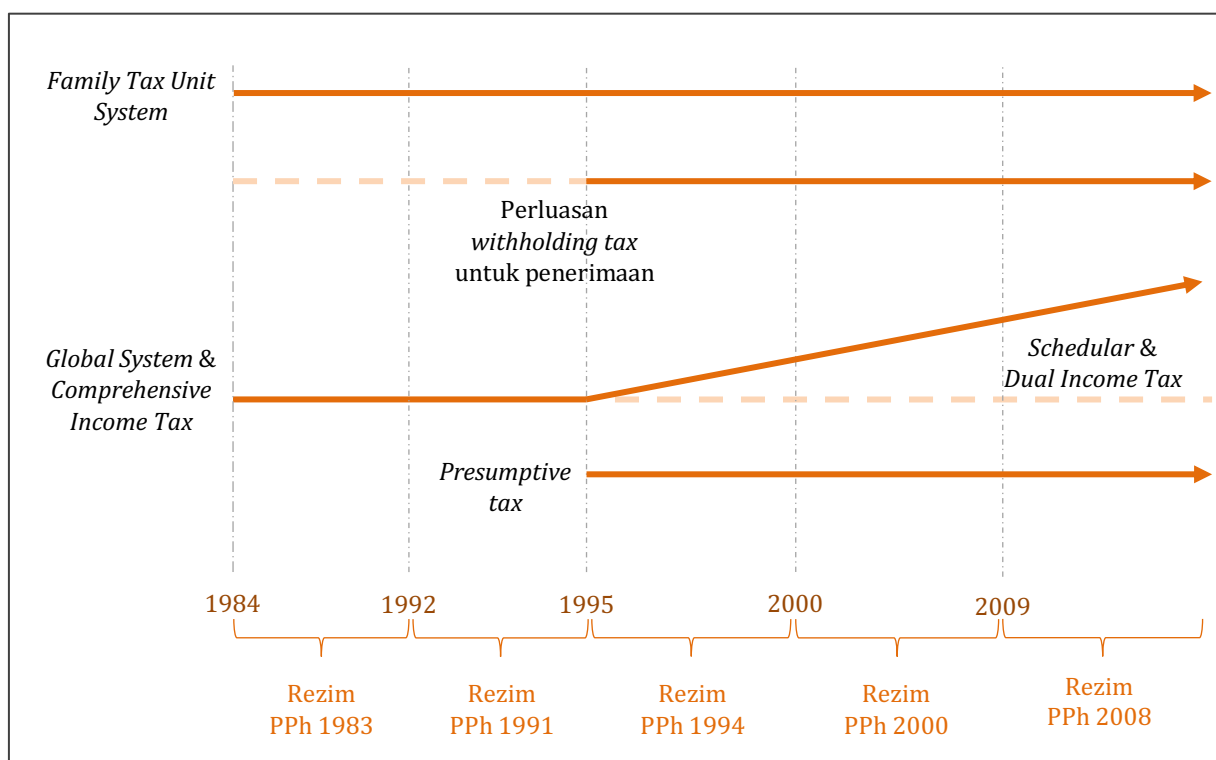
⁹⁷ Penjelasan Pasal 4 UU No. 7/1983.

⁹⁸ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU No.7/1983.

boleh digabungkan dengan penghasilan lain yang dikenakan tarif umum.⁹⁹ Terbukanya kemungkinan pengkategorian penghasilan berdasarkan sumber atau jenis penghasilannya dan atas kategori penghasilan tersebut akan dikenai pajak secara terpisah dengan tarif pajak yang dapat berbeda meskipun diterima oleh wajib pajak yang sama merupakan ciri dari *schedular tax system*.¹⁰⁰ Dengan demikian, secara tersirat terdapat pergeseran konsep penghasilan di Indonesia: dari *global ke schedular tax system*.

Menariknya, pergeseran tersebut tidak terlihat secara eksplisit dalam pasal-pasal yang ada pada UU No. 10/1994. Satu-satunya yang menyiratkan hal tersebut terdapat pada Pasal 23 ayat (1) yang mengenakan pajak terhadap bunga simpanan yang dibayarkan oleh koperasi dengan tarif 15% atas penghasilan bruto dan bersifat final. Pasal 4 ayat (2) yang saat ini kita kenal sebagai landasan dari pengenaan PPh final pun hanya menjelaskan bahwa pengenaan pajak atas penghasilan-penghasilan tertentu seperti penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan serta penghasilan tertentu lainnya akan diatur dengan PP.¹⁰¹

Gambar 5 PPh Final dan Filosofi UU PPh



Sumber: diolah oleh Penulis.

D.1.2 Pemisahan Penghasilan dari Modal dan Penghasilan dari Pekerjaan

Sejak awal UU PPh kita mengelompokkan penghasilan berdasarkan aliran tambahan kemampuan ekonomis, yaitu penghasilan dari pekerjaan, penghasilan dari kegiatan usaha, penghasilan dari modal, dan penghasilan lain-lain.¹⁰² Pengelompokan berdasarkan konsep

⁹⁹ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 10/1994.

¹⁰⁰ Sylvan R.F. Plasschaert, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation* (Amsterdam: IBFD, 1988), 17.

¹⁰¹ Pengenaan pajak yang bersifat final baru disebutkan pada berbagai Peraturan Pemerintah turunan dari Pasal 4 ayat (2) UU No. 10/1994. Lihat bab sebelumnya.

¹⁰² Lihat Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 7/1983.

aliran penghasilan inilah yang kemudian menjadi dasar dalam menentukan tarif, dasar pengenaan pajak, hingga tata cara pemenuhan kewajiban pajaknya. Pada umumnya, atas penghasilan dari pekerjaan dan kegiatan usaha mengikuti prinsip pemajakan yang dikenakan atas *active income*. Sedangkan, untuk penghasilan dari modal dan penghasilan lain-lain bercirikan pemajakan atas *passive income*.

Dalam UU No. 7/1983 dan UU No 7/1991, perbedaan perlakuan atas tiap aliran penghasilan tersebut tidak mendorong adanya pemisahan perlakuan pajak dari rezim yang berlaku umum (*ring-fencing*). Memang benar bahwa PPh Pasal 26 telah sejak awal mengenakan pemotongan terhadap penghasilan (terutama yang berasal dari penghasilan modal) yang diterima SPLN secara final. Namun, tujuan pengenaan secara final tersebut lebih dimaksudkan sebagai cara kemudahan administrasi karena SPLN tidak memiliki kewajiban melaporkan SPT tahunan kepada otoritas pajak. Sedangkan, pengenaan pajak atas penghasilan dari modal yang diterima SPDN -seperti diatur dalam Pasal 23- dipungut melalui mekanisme *withholding* sebesar tarif tertentu terhadap penghasilan bruto dan bisa dikreditkan dalam perhitungan pajak terutang.

Baru pada UU No. 10/1994 dan setelahnya, berbagai penghasilan dari modal kemudian diperlakukan secara terpisah, seperti persewaan tanah, penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan, dan sebagainya. Selain itu, jenis penghasilan dari hadiah undian yang dikategorikan sebagai aliran penghasilan lain-lain juga turut dikenakan perlakuan pajak secara terpisah dan tidak boleh digabungkan kepada penghasilan lain yang mengikuti tarif umum.¹⁰³

Pertanyaannya adalah mengapa? Terdapat kemungkinan Indonesia juga menghadapi kelemahan dari penerapan *comprehensive income tax (global tax)* seperti kesulitan wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban pajaknya terutama atas perhitungan penghasilan dari modal maupun sifat *global tax system* yang mendiskriminasi penghasilan yang ditabung, dan sebagainya.¹⁰⁴ Kian terbukanya perekonomian Indonesia pun turut memaksa adanya penyesuaian terhadap tarif pajak atas investasi portfolio. Selain itu, tren penerapan *dual income tax* di banyak negara juga dirasa relevan.¹⁰⁵

Seiring berjalannya waktu, pengenaan pajak atas penghasilan dari modal yang bersifat terpisah dari rezim umum semakin kuat dengan adanya pajak dividen yang diterima atau diperoleh SPDN orang pribadi sebesar 10% dari penghasilan bruto.¹⁰⁶ Satu hal yang pasti dalam rangka memisahkan perlakuan pajak atas berbagai penghasilan dari modal tersebut, pemerintah memilih menggunakan skema PPh yang bersifat final. Ini berbeda dengan praktik yang diambil oleh berbagai negara lain.

D.1.3 Presumptive Tax

Pada saat UU No. 7/1983 disusun, para perumus kebijakan agaknya telah mengidentifikasi tantangan meningkatkan kepatuhan dari sektor yang sulit dipajaki. Indikasinya terlihat pada Pasal 14 yang mengatur mengenai norma penghitungan yaitu pedoman yang dipakai untuk menentukan peredaran atau penghasilan bruto dan untuk menentukan penghasilan neto berdasarkan jenis usaha perusahaan atau jenis pekerjaan bebas, serta Pasal 15 yang mengatur

¹⁰³ Lihat PP No. 42 Tahun 1994.

¹⁰⁴ Lihat Richard M. Bird dan Eric M. Zolt, "Dual Income Taxation and Developing Countries," *Columbia Journal of Tax Law* Vol.1 (2010): 174-217; atau Peter Birch Sorensen, "Dual Income Taxation: Why and How?" *Cesifo Working Paper* No. 1551 (September 2005).

¹⁰⁵ Peter Birch Sorensen, "The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices, and Relevance for Canada," *Canadian Tax Journal* Vol. 55 No.3 (2007): 557-602.

¹⁰⁶ Pasal 17 ayat (2c) UU No. 36/2008 2008 dan diperjelas melalui PP No. 19 Tahun 2009.

tentang norma penghitungan khusus guna menghitung penghasilan neto dari wajib pajak tertentu.¹⁰⁷

Walau kedua pasal tersebut sama-sama berupaya meningkatkan kepatuhan melalui prinsip kemudahan, pendekatannya berbeda. Pasal 14 sering disebut sebagai bentuk *simplified-standard regime*, yaitu penyederhanaan dengan pedoman tertentu.¹⁰⁸ Di sisi lain, Pasal 15 bisa dikategorikan sebagai bentuk *presumptive tax* karena menggunakan suatu asumsi dalam menghitung apa yang dianggap sebagai penghasilan neto.¹⁰⁹

Walau sudah ada sejak UU No. 7/1983, penerapan Pasal 15 baru efektif pada rezim UU No. 10/1994 dengan dirilisnya beberapa KMK pada kurun waktu 1994-1996 yang mengatur norma penghitungan khusus bagi perusahaan pelayaran dan/atau penerbangan luar negeri, perusahaan pelayaran dalam negeri, wajib pajak luar negeri yang mempunyai kantor perwakilan dagang di Indonesia, serta kegiatan *build operate and transfer* (BOT). Sifat pengenaan pajak bagi perusahaan-perusahaan tersebut bersifat final.

Kehadiran kebijakan untuk memajaki *hard to tax sectors* melalui *presumptive tax* semakin kuat dalam rezim UU No. 36/2008 yang mengubah 'naskah' Pasal 4 ayat (2) dengan adanya pengenaan pajak yang bersifat final, salah satunya pada huruf (e) yaitu atas penghasilan tertentu lainnya yang diatur dengan atau berdasarkan PP. Pasal ini kemudian diturunkan dalam PP No. 46/2013 yang mengatur pengenaan PPh final sebesar 1% atas peredaran bruto terhadap wajib pajak yang memiliki peredaran bruto di bawah Rp4,8 miliar dalam 1 tahun pajak. PP ini kemudian dicabut dan digantikan oleh PP No. 23/2018 yang menurunkan tarifnya hingga sebesar 0,5%. Selain itu, skema *presumptive tax* dikenakan pula atas usaha jasa konstruksi sejak rezim UU No. 10/1994 dan berlanjut hingga saat ini.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan *presumptive tax* di Indonesia diterapkan dengan menggunakan skema PPh final.

D.1.4 Menjamin Sistem Pemajakan Berbasis Keluarga

Ditinjau dari unit yang hendak dikenakan pajak, sistem PPh orang pribadi dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu pemajakan berbasis individu (*individual taxing unit*) maupun pemajakan berbasis keluarga (*family taxing unit*).

Dalam *family taxing unit*, setiap orang pribadi dianggap sebagai bagian dari keluarganya dan keluargalah yang wajib melaksanakan kewajiban PPh-nya.¹¹⁰ Tujuan utama dari penerapan model keluarga adalah untuk meningkatkan keadilan horizontal dan keadilan vertikal dalam pengenaan PPh. Melalui model ini, meskipun komposisi penghasilan yang diterima oleh suatu keluarga berbeda dengan keluarga lainnya, tetapi sepanjang total penghasilan yang diterima antarkeluarga tersebut sama, PPh yang harus dibayarkan oleh kedua keluarga tersebut tetap pada level yang sama.

¹⁰⁷ Pasal 14 kemudian diubah pada UU No. 10/1994 yang mengatur mengenai Norma Penghitungan Peredaran Bruto dan Norma Penghitungan Penghasilan Neto (NPPN). Pada UU No. 17/2000, Pasal 14 kemudian hanya mengatur tentang NPPN dan disempurnakan pada UU No. 36/2008. Sedangkan, Pasal 15 kemudian disempurnakan dalam UU No. 10/1994 dan masih berlaku hingga saat ini.

¹⁰⁸ Syarif Ibrahim, "Pengenaan PPh Final untuk Wajib Pajak dengan Peredaran Bruto Tertentu: Sebuah Konsep Kesederhanaan Pengenaan PPh untuk Meningkatkan *Voluntary Tax Compliance*," *Kajian PKPN*, BKF.

¹⁰⁹ Lihat Victor Thuronyi, "Presumptive Taxation," dalam *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed. (IMF, 1996).

¹¹⁰ Reuven S. Avi-Yonah, Nicola Sartori, dan Omri Marian, *Global Perspectives on Income Taxation Law*, (New York: Oxford University Press, 2011), 69

Di Indonesia, sistem yang dipilih ialah pemajakan berbasis keluarga (*family taxing unit*). Hal ini merupakan ruh dalam UU No. 7/1983 hingga UU No. 36/2008 dan terlihat pada Pasal 8 ayat (1). Sistem PPh orang pribadi yang berbasis keluarga juga disebutkan secara eksplisit pada Penjelasan Pasal 8 UU No. 36/2008 yang berbunyi “*Sistem pengenaan pajak berdasarkan Undang-Undang ini menempatkan keluarga sebagai satu kesatuan ekonomis, ...*”

Walau menganut *family taxing unit* yang berimplikasi bagi penggabungan penghasilan atau kerugian dari seluruh anggota keluarga dalam satu kesatuan kewajiban pajak yang dilakukan oleh kepala keluarga, dalam kenyataannya ada situasi di mana penggabungan tersebut tidak dilakukan. Situasi itu terjadi dalam hal penghasilan istri telah dipotong pajak oleh satu pemberi kerja dan penghasilan tersebut berasal dari pekerjaan yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan bebas suami atau anggota keluarga lainnya. Dalam situasi tersebut, maka atas pengenaan pajak terhadap penghasilan istri dianggap final dan tidak dapat dikreditkan terhadap penghasilan kepala keluarga.

Pengenaan pajak bersifat final tersebut pada hakikatnya bukan suatu desain yang melekat pada *family taxing unit*. Walau demikian, Burns dan Krever berpendapat bahwa penggunaan skema *withholding tax* yang bersifat final merupakan solusi yang tidak rumit dalam rangka mencegah terjadinya peningkatan beban pajak dalam sistem pemajakan keluarga.¹¹¹

Patut diduga bahwa skema bersifat final tersebut dipilih dalam rangka kemudahan. Dari sisi wajib pajak, skema ini menguntungkan sebab jika penghasilan suami dan istri sama-sama dari satu pemberi kerja, perhitungan pajaknya akan nihil. Penghasilan kena pajak hanya akan dihitung dari satu sumber, sedangkan penghasilan istri yang telah dikenakan pajak yang bersifat final tersebut hanya akan menjadi lampiran SPT. Sedangkan, jika tidak difinalkan akan terdapat kemungkinan bahwa pajak terutang menjadi lebih besar (status kurang bayar). Dengan kata lain, skema pengenaan pajak yang bersifat final atas penghasilan istri memberikan jalan keluar atas permasalahan yang dapat timbul dari skema *family taxing unit*.

D.1.5 Perluasan Pajak yang Bersifat Final

Sepuluh tahun setelah implementasi UU PPh, upaya untuk mengoptimalkan penerimaan pajak belum sepenuhnya tercapai. Turunnya kontribusi penerimaan minyak dan gas, terbatasnya basis pajak, serta indikasi penghindaran pajak merupakan urgensi yang kemudian disikapi melalui berbagai terobosan pada UU No. 10/1994.¹¹² Konsep PPh yang secara filosofis menitikberatkan kepada keadilan dan prinsip *ability to pay* justru kurang ideal dalam meningkatkan partisipasi pembayaran pajak. Situasi inilah yang mendorong adanya pendekatan pragmatis dalam UU No. 10/1994.

Melalui UU No. 10/1994, pemungutan pajak melalui penyetoran pihak lain (pemotongan/pemungutan) diperluas, termasuk yang bersifat final. Pilihan tersebut rasional mengingat bahwa skema tersebut dirancang untuk menghasilkan penerimaan pajak secara otomatis dengan jumlah yang besar dan tidak memerlukan upaya yang besar.¹¹³ Oleh karenanya dianggap sangat efektif untuk memungut pajak penghasilan. Selain itu, beban pemungutan pajak ‘dibagi’ kepada pihak ketiga sehingga otoritas pajak bisa lebih fokus ke

¹¹¹ Lee Burs dan Richard Krever, “Individual Income Tax,” dalam Victor Thuronyi ed. *Tax Law Design and Drafting* Vol.2 (1988).

¹¹² Lihat Fuad Bawazier dan Ali M. Kadir, “Kebijakan dalam “Tax Reform” 1994 dan “Tax Reform” 1997,” dalam Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi, ed. Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), 194-201.

¹¹³ Jorge Martinez-Vazquez, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins, “Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence,” *Public Finance Review* Vol. 2 (1992): 152-174.

area-area yang lebih berisiko. Tidak mengherankan jika *withholding tax* diimplementasikan di banyak negara.¹¹⁴

Perluasan skema *withholding tax* yang bersifat final, dapat ditelusuri pada perluasan cakupan objek Pasal 26 dan Pasal 4 ayat (2). Tidak hanya itu, skema tersebut turut diterapkan bahkan atas aliran penghasilan dari kegiatan usaha, yaitu Pasal 22 atas penjualan hasil produksi tertentu di dalam negeri, serta aliran penghasilan dari pekerjaan, yaitu Pasal 21 atas uang tebusan pensiun dan pesangon, serta honorarium yang dibebankan pada APBN/APBD.

Lebih lanjut, menurut Shome, Aggrawal, dan Singh, relatif mudahnya optimalisasi penerimaan menciptakan insentif bagi banyak negara untuk terus mempertahankan, memperluas objek, mengubah skema, serta meningkatkan tarif *withholding* tersebut.¹¹⁵ Pendapat ini mungkin juga dapat diletakkan dalam konteks Indonesia. Skema *withholding tax* yang awalnya ditujukan untuk mengumpulkan data untuk meningkatkan kepatuhan justru semakin diperluas. Demikian pula halnya dengan skema *withholding tax* yang bersifat final.

Pengenaan PPh yang bersifat final di luar skema *withholding tax* juga mulai diperluas dalam UU No. 10/1994. Sebagai contoh, Pasal 19 mengenai revaluasi aktiva tetap dengan mekanisme *self-assessment*. Satu hal yang pasti, penanda paling jelas dari perluasan penggunaan PPh final dapat ditemui pada teks Pasal 20 ayat (3) UU No. 10/1994:

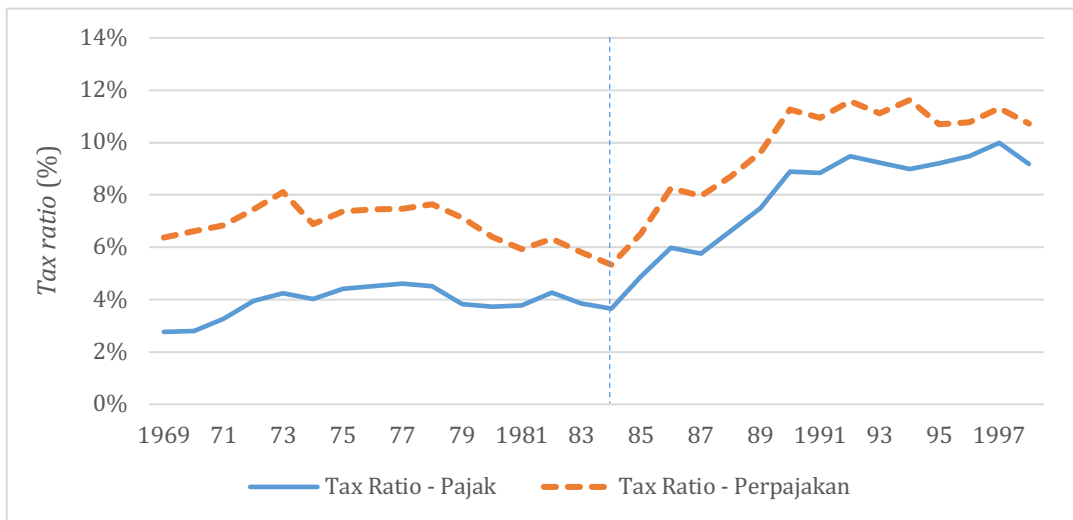
“Dengan pertimbangan kemudahan, kesederhanaan, kepastian, pengenaan pajak yang tepat waktu, dan pertimbangan lainnya, maka dapat diatur pelunasan pajak dalam tahun berjalan yang bersifat final atas jenis-jenis penghasilan tertentu seperti dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23. Pajak Penghasilan yang bersifat final tersebut tidak dapat dikreditkan dengan Pajak Penghasilan yang terutang.”

UU No. 10/1994 ini memberikan dua dampak besar. *Pertama*, berhasil meningkatkan kontribusi penerimaan PPh bagi total penerimaan perpajakan serta meningkatnya *tax ratio* di Indonesia pasca 1994 (Lihat Gambar 6 dan Gambar 7). *Kedua*, perluasan skema *withholding tax* termasuk yang bersifat final yang secara implisit tidak bermaksud permanen justru terus ‘terbawa’ dalam perubahan UU PPh di masa selanjutnya. Akibatnya, filosofi dan struktur UU PPh di Indonesia justru kian membingungkan dan tidak mudah dipahami. Hal yang sama juga turut menimbulkan kerancuan mengenai konsep dan relevansi PPh final hingga saat ini.

¹¹⁴ Michael Carnahan, “Taxation Challenges in Developing Countries,” *Asia & Pacific Policy Studies* Vol. 2 No. 1 (2015): 176.

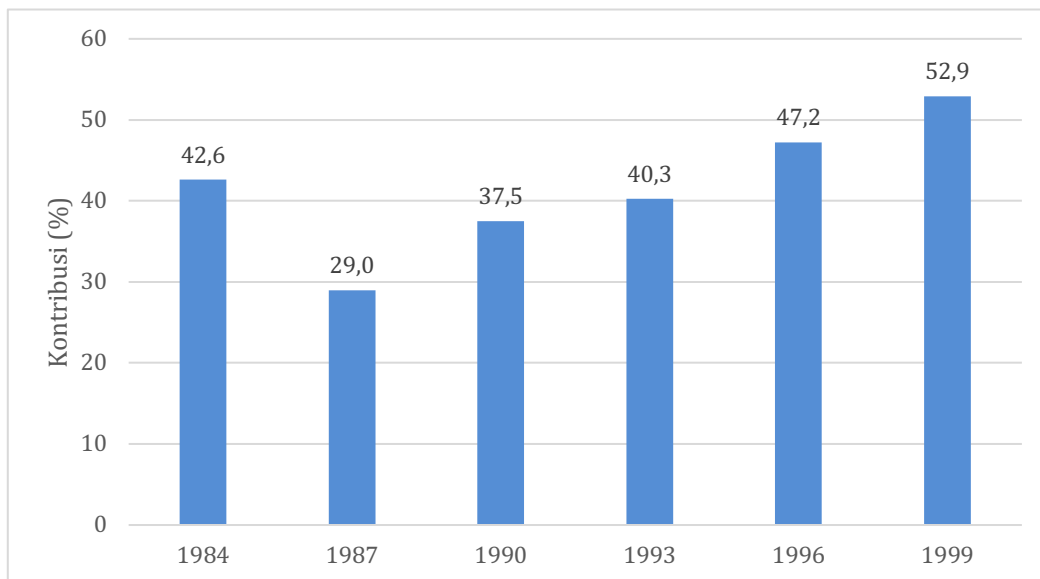
¹¹⁵ Lihat Parthasarathi Shome, Pawan K. Aggrawal, dan Kanwarjit Singh, “Tax Evasion and Tax Administration: A Focus on Tax Deduction at Source,” dalam *Tax Systems and Tax Reforms in South and East Asia*, ed. Luigi Bernardi, Angela Frascini, dan Parthasarathi Shome (Routledge, 2007), 99-111.

Gambar 6 Tax Ratio di Era Orde Baru



Sumber: diolah dari berbagai terbitan Nota Keuangan dan APBN (Kementerian Keuangan), Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia (Bank Indonesia), dan Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka (Badan Pusat Statistik).

Gambar 7 Kontribusi Penerimaan PPh terhadap Total Penerimaan Perpajakan, 1984 - 1999



Sumber: diolah dari data Kementerian Keuangan dan realisasi APBN.

D.2 Redefinisi dan Taksonomi PPh Final di Indonesia

D.2.1 Redefinisi

PPh final di Indonesia seyogyanya diartikan sebagai konsekuensi dari sistem pajak yang dianut oleh Indonesia, yaitu *schedular tax system*, *dual income tax*, serta *family tax unit*, maupun atas suatu kebijakan tertentu yang berlaku khusus, yaitu *presumptive tax* dan *withholding tax*. Dalam hal menjamin implementasi sistem maupun kebijakan tersebut maka PPh yang bersifat final dipilih sebagai solusi. Dengan demikian, atas jenis dan/atau aliran penghasilan dan/atau karakteristik wajib pajak tertentu, pengenaan pajaknya berbeda dan **diisolasikan** dari pengenaan PPh yang berlaku secara umum (*ring fencing*). Lebih lanjut,

perhitungan dan pembayaran PPh yang diisolasi tersebut dilakukan secara simetris, dianggap merepresentasikan pajak terutang yang final, dan kurang signifikan untuk menjadi bagian dari pelaporan pajak. Sedangkan, walau sering diasosiasikan dengan mekanisme pemungutan *withholding tax*, PPh final bisa juga dipungut melalui *self-assessment*.

Singkatnya, dapat disimpulkan bahwa PPh final merupakan solusi yang dipilih dalam rangka perubahan filosofi, sistem, serta kebijakan dalam area pajak penghasilan. Berbagai perubahan tersebut pada dasarnya bersifat menyelaraskan sistem PPh di Indonesia dengan berbagai tantangan. Sebagai suatu solusi, PPh final dipilih karena memiliki *administrative feasibility*, walau belum tentu mencerminkan *first-best policy*.

D.2.2 Pengelompokan Berdasarkan Karakteristik

Redefinisi atas PPh final pada bagian sebelumnya memberikan kesan bahwa PPh final adalah sesuatu yang berlaku secara umum dan tidak memiliki karakteristik yang jelas. Namun demikian, pada dasarnya dari sekian banyak ketentuan PPh yang bersifat final tersebut dapat dikategorikan menjadi kelompok yang lebih spesifik. Bagian ini akan memaparkan hal tersebut.

D.2.2.1 Kelompok A

Kelompok pertama (A) adalah ketentuan PPh final yang dikenakan atas penghasilan yang diterima oleh SPLN dan merupakan *international best practices*. Pada UU PPh yang berlaku saat ini (UU No. 36/2008), kelompok A merupakan jenis pemungutan yang bersifat final yang terdapat dalam Pasal 26. Termasuk di dalamnya adalah dividen, bunga, hadiah dan penghargaan, penghasilan dari penjualan atau pengalihan harta di Indonesia, dan sebagainya.

Pada kelompok ini jenis penghasilan yang dikenakan ialah bervariasi yang mencakup aliran penghasilan dari modal, pekerjaan, kegiatan usaha, dan lain-lain. Dikenakan dengan tarif yang bervariasi antara 1%-20% (termasuk tarif efektif) terhadap penghasilan bruto melalui mekanisme *withholding* (kecuali atas *branch profit tax*). Pengenaan pajak final bersifat pasti (tidak mengandung kata 'dapat'). Karakteristik utama dari kelompok ini ialah bersifat final karena dikenakan kepada SPLN yang tidak memiliki kewajiban pelaporan dan pembayaran pajak di Indonesia.

D.2.2.2 Kelompok B

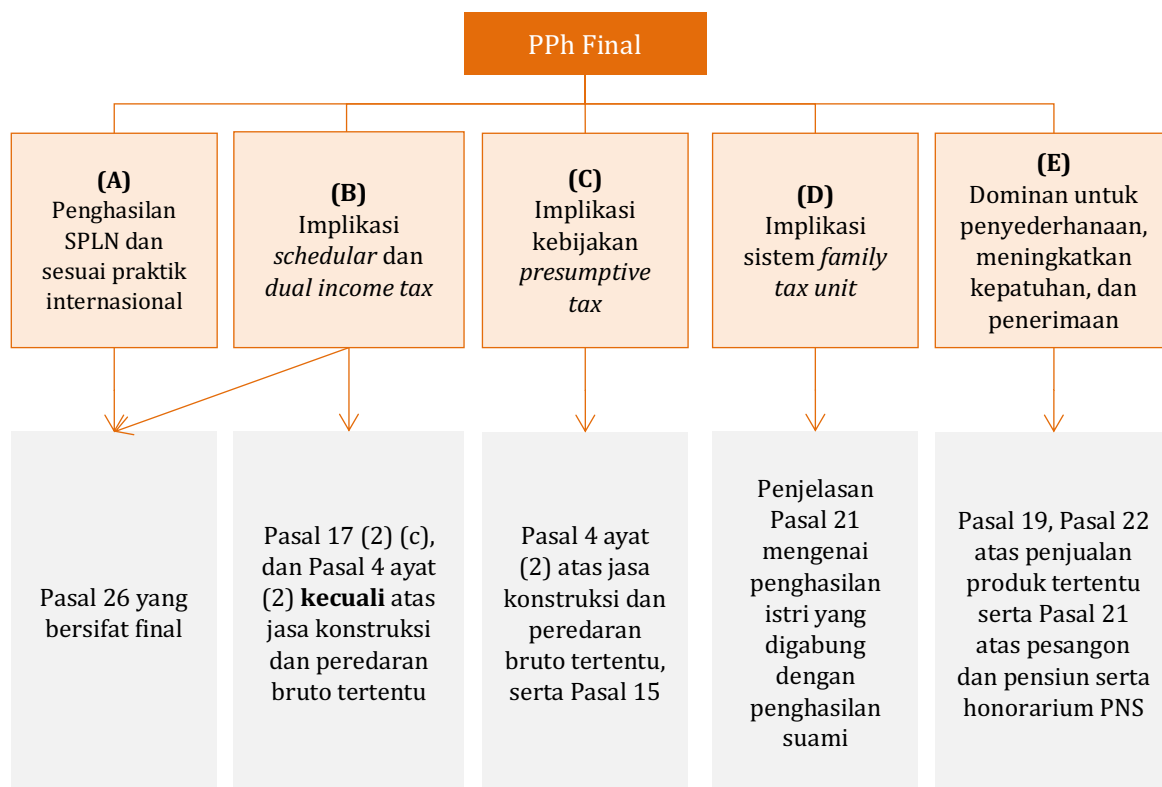
Kelompok B adalah jenis penghasilan yang dikenakan final karena diduga sebagai implikasi dari penerapan *schedular tax system* serta *dual income tax*. Dalam UU No. 36/2008, kelompok ini bisa ditemui pada Pasal 4 ayat (2) kecuali atas pemajakan atas peredaran bruto tertentu (pajak UMKM) dan jasa konstruksi, serta Pasal 17 ayat (2c). Jenis penghasilan yang dikenakan atas kelompok ini merupakan penghasilan dari modal dan lain-lain (hadiah undian) yang diterima oleh SPDN. Dengan kata lain, penghasilan yang dikenakan PPh final atas kelompok ini bersifat *passive income*. Pajak terutang dihitung berdasarkan tarif antara 0%-25% terhadap penghasilan bruto dan dipungut melalui mekanisme *withholding* (kecuali untuk pengalihan tanah dan/atau bangunan yang berupa *self-assessment*).

Berbeda dengan kelompok A, pengenaan pajak final bersifat opsional (mengandung kata 'dapat'), kecuali untuk Pasal 17 ayat (2c). Atas penghasilan yang dikenakan pajak bersifat final tersebut akan menjadi lampiran dalam SPT tahunan, sehingga terdapat pemisahan (tidak boleh digabungkan maupun dikreditkan) terhadap penghasilan yang dikenakan perlakuan (tarif) umum. Implementasi PPh final atas kelompok B adalah beriringan dengan rezim umum,

sehingga atas wajib pajak yang sama bisa dikenakan tarif yang berlaku umum dan tarif yang berbeda-beda tergantung jenis penghasilannya.

Karakteristik utama dari kelompok ini adalah jenis penghasilannya yang berasal dari modal. Pemisahan seperti ini mencerminkan pola yang diikuti oleh negara yang menganut *dual income tax*.

Gambar 8 Pengelompokan PPh Final Berdasarkan Karakteristiknya



Sumber: diolah oleh Penulis.

D.2.2.3 Kelompok C

Kelompok C adalah jenis penghasilan yang dikenakan pajak bersifat final karena penerapan kebijakan *presumptive tax*. Kelompok ini mencakup PPh Pasal 4 ayat (2) atas jasa konstruksi dan peredaran bruto tertentu (pajak UMKM), serta Pasal 15. Berbeda dengan kelompok lainnya, kelompok ini mencakup jenis penghasilan yang berasal dari kegiatan usaha. Pajak dikenakan dengan tarif antara 0,44% hingga 6% (termasuk tarif efektif) terhadap penghasilan (peredaran) bruto. Subjek pajak pada kelompok ini ialah SPDN dan SPLN (Pasal 15 untuk penerbangan dan/atau pelayaran luar negeri).

Pengenaan PPh final bersifat opsional (mengandung kata 'dapat'), artinya tidak ada suatu keharusan dari UU PPh untuk memperlakukannya dalam skema final. Pemungutannya bisa dilakukan melalui mekanisme *withholding tax* maupun *self-assessment*. Pelaporannya akan dilakukan melalui SPT Masa dan Lampiran SPT Tahunan. Ciri utama dari kelompok C ialah bahwa perlakuan pajak yang bersifat final ini menggantikan perlakuan pajak yang bersifat umum. Dengan demikian, tidak ada peluang untuk menggabungkan antara penghasilan dengan pajak final yang ada dalam kelompok ini dengan penghasilan yang diperlakukan di bawah rezim umum.

D.2.2.4 Kelompok D

Kelompok D ialah jenis penghasilan yang dikenakan pajak yang bersifat final dalam rangka mendukung penerapan sistem pemajakan berbasis keluarga (*family taxing unit*). Kelompok ini hanya terdiri dari 1 jenis penghasilan yaitu PPh Pasal 21 atas penghasilan istri dari satu pemberi kerja dan sudah dipotong pajaknya, yang digabungkan dengan penghasilan suami (SPDN). Hal ini seperti diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPh.

Jenis penghasilan pada kelompok ini berupa penghasilan yang berasal dari pekerjaan. Pajak dikenakan dengan tarif progresif yang berlaku umum (5% hingga 30%) terhadap penghasilan neto dan dipungut melalui mekanisme *withholding tax*. Dalam hal kewajiban perpajakan, wanita kawin (istri) yang bersangkutan pada dasarnya bisa memiliki opsi untuk dikenakan pajak secara terpisah dalam hal terdapat perjanjian pisah harta dan penghasilan atau memilih menjalankan hak dan kewajibannya sendiri. Namun, dalam hal digabungkan maka perlakuan pajak yang bersifat final atas wanita tersebut bersifat pasti (wajib). Atas pajak yang telah dipotong tersebut akan dilaporkan sebagai lampiran SPT tahunan dan tidak digabungkan dalam perhitungan penghasilan kena pajak suami.

Karakteristik utama dari kelompok ini ialah perhitungan pajak terutang yang mengikuti ketentuan yang berlaku secara umum, yaitu tarif progresif atas penghasilan neto. Dengan kata lain, perlakuan pajak atas kelompok ini masih mencerminkan prinsip *ability to pay* dan mendukung redistribusi (progresif).

D.2.2.5 Kelompok E

Kelompok E bisa dibidang sebagai kelompok lain-lain yang perlakuan PPh akhirnya tidak memiliki justifikasi yang kuat. Perlakuan yang bersifat final diduga lebih didorong oleh motif kesederhanaan, meningkatkan kepatuhan, serta tujuan penerimaan negara. Kelompok ini mencakup PPh Pasal 19 tentang revaluasi aset, Pasal 22 atas penjualan produk tertentu, serta PPh Pasal 21 atas honorarium yang dibebankan APBN/APBD dan uang tebusan pensiun.

Jenis penghasilan pada kelompok ini bervariasi mulai dari penghasilan dari kegiatan usaha, modal, dan penghasilan dari pekerjaan. Seluruh penghasilan tersebut diterima oleh SPDN. Lebih lanjut, PPh final dikenakan atas tarif yang berkisar antara 0% hingga 15% terhadap penghasilan bruto dengan skema *withholding tax* (kecuali atas revaluasi aset melalui *self-assessment system* dan berdasarkan selisih nilai aset). Atas penghasilan yang telah dikenakan PPh final, maka akan dilaporkan sebagai Lampiran SPT Tahunan dan tidak boleh digabung dalam perhitungan penghasilan yang dikenakan tarif umum.

Karakteristik unik dari kelompok ini ialah sulitnya menemukan justifikasi yang kuat mengenai perlakuan pajak yang bersifat final. Namun demikian, lemahnya justifikasi tidak tercermin dalam pengaturan tentang final yang fleksibel (tidak mengandung kata 'dapat'). Seluruh penghasilan dalam kelompok ini justru 'seolah' harus dikenakan PPh yang bersifat final.

Tabel 2 Karakteristik Tiap Kelompok berdasarkan Jenis Penghasilan, Dasar Pengenaan Pajak, Tarif, dan Penerima Penghasilan

Kelompok	Jenis penghasilan	Dasar Pengenaan Pajak	Tarif	Penerima Penghasilan
A	Bervariasi	Penghasilan bruto	1%-20% ¹	Orang pribadi/badan (SPLN)
B	Penghasilan dari modal dan lain-lain (hadiah undian)	Penghasilan bruto	0%-25%	Orang pribadi/badan (SPDN)
C	Penghasilan dari kegiatan usaha	Penghasilan bruto	0,44%-6% ¹	Orang pribadi/badan (SPDN dan SPLN) ²
D	Penghasilan dari pekerjaan	Penghasilan neto	5%-30%	Orang pribadi (SPDN)
E	Bervariasi	Penghasilan bruto ³	0%-15%	Orang pribadi/badan (SPDN)

Catatan:

A: Penghasilan SPLN dan sesuai praktik internasional

B: Implikasi *schedular* dan *dual income tax*

C: Implikasi kebijakan *presumptive tax*

D: Implikasi sistem *family tax unit*

E: Dominan untuk penyederhanaan meningkatkan kepatuhan, dan penerimaan

1) Termasuk tarif efektif

2) PPh Pasal 15 juga untuk SPLN

3) PPh Pasal 19 atas nilai selisih aset

Tabel 3 Karakteristik Tiap Kelompok berdasarkan Sifat 'Final', Pemungutan, Pelaporan, dan Kaitan dengan Rezim Umum

Kelompok	Sifat Final	Mekanisme Pemungutan	Mekanisme Pelaporan	Kaitan dengan Rezim Umum
A	Pasti	<i>Withholding</i> ²	Tidak menyampaikan SPT Tahunan	Beriringan-Tidak digabung
B	Opsional (dapat)	<i>Withholding</i> ³	Lampiran SPT Tahunan	Beriringan-Tidak digabung
C	Opsional (dapat)	<i>Self-assessment/Withholding</i>	SPT Masa dan Lampiran SPT Tahunan	Menggantikan
D	Pasti ¹	<i>Withholding</i>	Lampiran SPT Tahunan	Beriringan-Tidak digabung
E	Pasti	<i>Withholding</i> ⁴	Lampiran SPT Tahunan	Beriringan-Tidak digabung

Catatan:

A: Penghasilan SPLN dan sesuai praktik internasional

B: Implikasi *schedular* dan *dual income tax*

C: Implikasi kebijakan *presumptive tax*

D: Implikasi sistem *family tax unit*

E: Dominan untuk penyederhanaan meningkatkan kepatuhan, dan penerimaan

1) Bersifat pasti dengan sifat final jika seandainya digabungkan, tapi setiap keluarga bisa memilih untuk terpisah

2) Untuk *branch profit tax* menggunakan *self-assessment*

3) Untuk pengalihan hak atas tanah dan bangunan dapat bersifat *self-assessment*

4) Untuk revaluasi aset menggunakan *self-assessment*

E. Tinjauan Kritis dan Relevansi PPh Final di Indonesia

E.1 PPh Final dan Kepatuhan Pajak

Ketidakpatuhan pajak merupakan tantangan terbesar bagi terselenggaranya sistem pajak yang optimal. Banyak faktor yang menjadi penyebab ketidakpatuhan tersebut, misalkan *shadow economy*, moral pajak yang rendah, tidak adanya informasi pembanding dalam rangka mengawasi kepatuhan menjadi penyebab, dan sebagainya. Banyak strategi yang bisa dilakukan untuk mengatasi hal tersebut, dua di antaranya ialah (i) metode *remittance*, yaitu mekanisme pemotongan, pemungutan, dan/atau penyetoran pajak oleh pihak ketiga yang mana kerap dikaitkan dengan skema *withholding tax*, serta (ii) metode simplifikasi yang kerap dikaitkan dengan *presumptive tax*.¹¹⁶ Kedua metode tersebut -*withholding tax* dan *presumptive tax*- merupakan elemen yang bisa kita temui dari rezim PPh final di Indonesia. Lantas, bagaimana kaitannya dengan kepatuhan di Indonesia?

Permtama, mekanisme *withholding tax*. Mekanisme *withholding tax* dianggap efektif dalam meningkatkan tingkat kepatuhan pajak, karena pajak langsung dipungut atau dipotong oleh agen pemungut atau pemotong PPh.¹¹⁷ Martinez-Vazquez *et al.* menyatakan bahwa mekanisme *withholding tax* secara otomatis menutup kemungkinan adanya praktik ketidakpatuhan pajak secara signifikan.¹¹⁸ Selain efektif, mekanisme ini juga dianggap efisien karena mengurangi biaya pemungutan PPh bagi pemerintah.¹¹⁹ Menurut Dušek dan Bagchi, terdapat beberapa penelitian yang mengonfirmasi yang memberikan bukti empiris bahwa *withholding tax* dapat meningkatkan efisiensi pemerintah.¹²⁰

Di sisi lain, mekanisme *withholding tax* dianggap kompleks dan membebani arus kas pihak pemotong/pemungut. Dari sisi pemungut atau pemotong pajak, mekanisme ini menambah biaya yang harus dikeluarkan. Pemungut atau pemotong pajak diharuskan menanggung biaya administrasi dalam rangka pengumpulan pajak. Lebih lanjut lagi, apabila terdapat kekeliruan ataupun keterlambatan dalam pemungutan atau pemotongan pajak, agen tersebut akan menanggung sanksi administrasi berupa penambahan pembayaran pajak ataupun sanksi administrasi lainnya.¹²¹ Artinya, mekanisme ini membebani pihak lain yang ditunjuk sebagai agen penyetor, yaitu perusahaan dan/atau lembaga keuangan.¹²² Dapat disimpulkan bahwa mekanisme *withholding tax* pada hakikatnya ini hanya memindahkan *cost of administration* dari otoritas ke pihak penyetor.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika total pajak yang disetorkan oleh perusahaan -baik atas beban pajaknya (*legal tax liability*) maupun atas kewajiban penyetoran pihak lain (*legal remittance responsibility*)- kepada pemerintah sangatlah besar. Studi yang dilakukan oleh Slemrod dan Velayudhan memperlihatkan bahwa total setoran pajak yang berasal dari

¹¹⁶ Lihat Joel Slemrod, "Tax Compliance and Enforcement," *NBER Working Paper* No. 24799 (2018).

¹¹⁷ Pirooska Soos, *Self-Employed Evasion and Tax Withholding: A Comparative Study and Analysis of the Issues* (University of California Davis, 1990), 122.

¹¹⁸ Jorge Martinez-Vazquez, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins, "Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence," *Public Finance Review* Vol. 2 (1992): 152-174.

¹¹⁹ Karl Frieden, Ashley Giles, dan Josh Howell, "Global Withholding Taxes: The Awakening Giant," *Tax Notes International*, 17 September 2012: 1147.

¹²⁰ Libor Dušek dan Sutirtha Bagchi, "Are Efficient Taxes Responsible for Big Government? Evidence from Tax Withholding," *SSRN Papers* (2016): 2-3.

¹²¹ Christian Vossler dan Michael McKee, "Behavioral Effects of Tax Withholding on Tax Compliance: Implications for Information Initiatives," *Department of Economics Working Paper* No. 15-12 (2015): 12.

¹²² Richard M. Bird, "Why Tax Corporations?" *Bulletin for International Taxation* (Mei, 2002): 199.

perusahaan di India adalah sebesar 87,35% dari total penerimaan pajak.¹²³ Hasil tersebut juga mirip dengan temuan di Amerika Serikat, yaitu 83,74%.¹²⁴

Lebih lanjut lagi, studi yang dilakukan oleh Milanez di 24 negara OECD juga patut menjadi catatan. Dalam studi tersebut, ditemukan bahwa rata-rata sebesar 78,8% dari total penerimaan pajak di 24 negara OECD pada tahun 2014 berasal dari setoran wajib pajak badan, baik atas beban pajaknya atau beban pajak dari wajib pajak lainnya. Khusus untuk setoran pajak wajib pajak lainnya yang diemban oleh perusahaan, kontribusinya mencapai 45,3%.¹²⁵

Dari penjelasan tersebut, metode pemungutan PPh final dengan mekanisme *withholding tax* berpotensi menciptakan tingginya biaya kepatuhan (*cost of compliance*) dan memiliki risiko terhadap kepatuhan jangka panjang.

Kedua, metode simplifikasi dengan *presumptive tax*. Pemajakan dalam bentuk *presumptive tax* menggunakan suatu asumsi atau dugaan dalam menghitung beban pajak yang terutang.¹²⁶ *Presumptive tax* umumnya diimplementasikan bagi sektor atau wajib pajak yang relatif sulit untuk dipajaki (*hard to tax*) karena kesulitan untuk memperoleh informasi mengenai penghasilan ataupun transaksi yang dapat menjadi indikasi tambahan kemampuan ekonomis. Di Indonesia, hal ini dapat dilihat pada pengenaan pajak UKM -seperti tertera pada PP No. 23/2018-, PPh final atas jasa konstruksi, maupun PPh Pasal 15.

Melalui kebijakan *presumptive tax*, pemerintah memiliki kesempatan untuk memperluas basis pajak dari wajib pajak atau sektor yang sulit untuk dipajaki. Di banyak negara, kebijakan *presumptive* umumnya diberikan kepada usaha kecil dan menengah dengan pertimbangan upaya meningkatkan partisipasi pembayaran pajak melalui skema yang mudah, dengan mengingat bahwa pelaku usaha berskala kecil-menengah tersebut memiliki keterbatasan dalam melakukan pembukuan.¹²⁷ Metode yang dipergunakan untuk menduga nilai dasar pengenaan pajak bisa berbasis aset maupun penghasilan bruto. Tarif yang dipergunakan umumnya sangat rendah dan berbeda dengan tarif umum maupun tarif *withholding tax* atas penghasilan pasif. Hal ini dikarenakan aliran penghasilan yang dikenakan *presumptive tax* merupakan penghasilan dari kegiatan usaha.¹²⁸

Tanpa didesain dengan baik, pengenaan pajak yang berbeda dengan rezim umum tersebut dapat berakibat negatif bagi kepatuhan jangka panjang. Sebagai contoh, penentuan *threshold* yang kurang ideal serta absennya ketentuan mengenai durasi penggunaan rezim *presumptive tax* bisa mendorong perencanaan pajak yang agresif, salah satunya melalui fragmentasi usaha.¹²⁹

Selain kedua kebijakan di atas, penerapan *schedular tax system* serta *dual income tax* juga berpotensi menimbulkan praktik *income shifting*. Hal ini terjadi jika perbedaan tarif pajak antara penghasilan yang dikenakan atas penghasilan dari modal berbeda jauh dengan tarif

¹²³ Joel Slemrod dan Tejaswi Velayudhan, "Do Firms Remit At Least 85% of Tax Everywhere? New Evidence from India," *University of Michigan Working Paper* (17 Mei, 2017).

¹²⁴ Kevin Christensen, Robert J. Cline, dan Thomas S. Neubig, "Total Corporate Taxation: Hidden, Above-the-Line, Non-Income Taxes," *State Tax Notes* (12 November, 2001): 525-531.

¹²⁵ Anna Milanez, "Legal Tax Liability, Legal Remittance Responsibility and Tax Incidence: Three Dimensions of Business Taxation," *OECD Taxation Working Papers* No. 32 (Paris: OECD Publishing, 2017).

¹²⁶ Victor Thuronyi, "Presumptive Taxation," dalam *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed. (IMF, 1996): 1.

¹²⁷ Lihat OECD, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23 (Paris: OECD Publishing, 2015).

¹²⁸ OECD, *Taxation of SMEs: Key Issues and Policy Considerations*, OECD Tax Policy Studies, No.18 (Paris: OECD Publishing, 2009).

¹²⁹ Richard M. Bird dan Sally Wallace, "Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes," *ITP Paper* 0307 (Desember 2003): 19-23.

pajak penghasilan yang berlaku secara umum (progresif). Wajib pajak akan cenderung mengkarakterisasikan penghasilannya sebagai penghasilan dari modal dalam rangka mendapatkan tarif pajak yang lebih rendah, seperti halnya di Finlandia.¹³⁰ Namun demikian, skema pemungutan yang bersifat final di Indonesia bisa jadi justru telah membuat beban pajak atas penghasilan dari modal secara relatif lebih tinggi dari tarif rata-rata pajak penghasilan dari pekerjaan. Sebagai akibatnya, dalam rangka menghindari pajak atas penghasilan dari modal -terutama pada situasi pemotong penghasilan dan penerima penghasilan terafiliasi semisal pada kasus pajak dividen- penghasilan justru dikarakterisasi sebagai penghasilan dari pekerjaan.¹³¹

E.2 PPh Final dan Penerimaan

Bagi pemerintah, pengenaan PPh dengan tarif final sangat menguntungkan bagi penerimaan negara (*revenue adequacy principle*). Hal ini dikarenakan penghasilan yang telah dikenakan pajak penghasilan final tidak dilaporkan dan diperhitungkan sebagai penghasilan kena pajak dan seluruh beban yang dikeluarkan dalam rangka memperoleh penghasilan final tidak boleh dikurangkan. Lebih lanjut lagi, PPh final dengan skema *withholding tax* juga dianggap efektif dalam meningkatkan penerimaan negara.¹³² Skema ini juga dapat membantu pemerintah dalam pengelolaan anggaran,¹³³ karena *cash flow* yang masuk ke pemerintah lebih cepat diterima.

Pemungutan PPh final yang berbasis kesederhanaan -seperti halnya pajak UKM- juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dan kepatuhan pelaku usaha yang selama ini 'berada di luar radar otoritas pajak'. Dengan demikian, target penerimaan pajak akan lebih mudah tercapai.

Walau demikian, argumen bahwa PPh final bersifat pro terhadap penerimaan juga bisa diperdebatkan. Pengenaan yang berbasis pada penghasilan bruto juga menciptakan adanya risiko *tax gap*. Secara umum, *tax gap* didefinisikan sebagai kesenjangan (*gap*) antara potensi dari basis pajak secara ekonomi dengan realisasinya.¹³⁴ Dengan menggunakan pendekatan yang lebih menyeluruh, perbedaan antara potensi dengan realisasi yang tercermin dalam *tax gap* ini sendiri mencakup dua faktor utama, yakni efek kepatuhan (*compliance gap*) dan efek dari pemilihan kebijakan (*policy gap*).¹³⁵

Secara khusus, *policy gap* merupakan jumlah pajak yang tidak dapat dikumpulkan oleh pemerintah sebagai akibat dari keputusan pemerintah yang memilih untuk tidak memajaki

¹³⁰ Lihat Jukka Pirttila dan Hakan Selin, "Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 113. No. 1 (2011): 120-144.

¹³¹ Sering disebut sebagai *disguised dividend* (dividen terselubung).

¹³² Christian Vossler dan Michael McKee, "Behavioral Effects of Tax Withholding on Tax Compliance: Implications for Information Initiatives," *Department of Economics Working Paper No. 15-12* (2015): 1.

¹³³ OECD, *Withholding & Information Reporting Regimes for Small/Medium-sized Businesses & Self-employed Taxpayers* (Paris: OECD Publishing, 2009), 9.

¹³⁴ Eric Hutton, *The Revenue Administration—Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation* (Washington D.C.: IMF Fiscal Affairs Department, 2017), 3 – 5.

¹³⁵ IMF, "United Kingdom: Technical Assistance Report—Assessment of HMRC's Tax Gap," *IMF Country Report 13/314* (Oktober 2013): 11.

basis pajak tersebut.¹³⁶ Dalam hal ini, PPh final dapat dipandang sebagai salah satu penyebab dari *policy gap*.¹³⁷

Sebagai contoh dalam usaha jasa konstruksi. Usaha jasa konstruksi yang merupakan salah satu sektor ekonomi yang mendapatkan skema pajak final dapat menjadi indikasi terjadinya *tax gap*. Hal ini dapat dilihat kontribusi PPh final di Indonesia dan perkembangan produk domestik bruto (PDB). Kontribusi penerimaan pajak sektor ini tergolong minim meskipun kontribusinya terhadap PDB terus meningkat. Sebagai ilustrasi, pada tahun 2019 kontribusi sektor ini terhadap PDB adalah sebesar 10,7%, sedangkan kontribusi terhadap penerimaan pajak hanya 7,2%.¹³⁸ Ketidakselarasan pertumbuhan PDB dan pertumbuhan penerimaan dari sektor konstruksi juga menyebabkan angka *tax buoyancy* yang rendah. Skema PPh final diperkirakan membuat jumlah penerimaan yang dikumpulkan dari sektor ini tidak merefleksikan kondisi (nilai) ekonomi yang sebenarnya.

Contoh lainnya ialah PPh final Pasal 4 ayat (2) atas tanah dan bangunan. PPh final tersebut baru dikenakan pajak apabila dialihkan atau dijual dari satu pihak kepada pihak lain. Artinya, tidak ada pemasukan pajak kepada negara selama aset tersebut belum dialihkan, meskipun nilai asetnya mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Jika dialihkan, PPh final dikenakan atas nilai jualnya saja, tidak dihitung berdasarkan selisih nilai perolehan aset dan nilai jualnya. Dengan kata lain, sistem pemajakan final ini tidak merefleksikan keuntungan atas modal (*capital gains*) yang diperoleh wajib pajak. Padahal, kekayaan bisa jadi adalah akumulasi dari penghasilan yang tidak dikonsumsi. sehingga apabila tidak ada mekanisme pajak yang adil, yang terjadi adalah semakin besarnya ketimpangan antara yang kaya dan yang miskin.

Oleh karena itu, ada baiknya mempertimbangkan *capital gain tax* sebagai pajak yang berbasis kekayaan. Bila dibandingkan antara ketentuan pajak pengalihan aset yang diatur dalam PPh final Pasal 4 ayat (2) UU PPh, *capital gains tax* dapat menjadi alternatif kebijakan yang lebih adil.¹³⁹ Dalam aturan PPh final, pengalihan aset misalnya berupa tanah dan bangunan dikenakan tarif final atas nilai jual bruto. Sementara, dalam *capital gains tax*, pajak hanya dikenakan atas keuntungan atau selisih nilai jual aset dan nilai perolehan aset tersebut. Selain itu, pengenaan pajaknya dianggap lebih memenuhi asas keadilan dan sesuai dengan kemampuan membayar (*ability to pay*) wajib pajak.

E.3 PPh Final dan Redistribusi

Pajak memiliki peran dalam hal redistribusi ekonomi. Lantas, bagaimana penerapan PPh final di Indonesia dalam kaitannya dengan ketimpangan?

Pertama, skema PPh final mengesampingkan *ability to pay*. Secara umum, pajak yang pro terhadap pemerataan distribusi pendapatan haruslah memenuhi beberapa prinsip, yaitu (i)

¹³⁶ *Compliance gap* merupakan komponen umum yang menjadi faktor penyebab terjadinya *tax gap*. Kesenjangan kepatuhan pajak ini dapat didefinisikan sebagai perbedaan antara pajak yang telah dikumpulkan oleh otoritas dengan jumlah pajak yang dapat dikumpulkan oleh suatu yurisdiksi apabila otoritas berwenang benar-benar menerapkan regulasi perpajakan yang saat ini berlaku dengan asumsi bahwa regulasi tersebut dianggap tepat oleh otoritas pajak. Lihat Richard Murphy, "The European Tax Gap," *A Report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament* (2019): 9.

¹³⁷ Hal ini juga bisa diperdebatkan karena PPh final sejatinya turut mengurangi *compliance gap*. Oleh karena itu, dalam konteks PPh final, terdapat *trade-off* antara *policy* dan *compliance gap*. Selama kenaikan *policy gap* yang diakibatkan tidak lebih besar dari berkurangnya *compliance gap*, kebijakan PPh final tersebut bisa dijustifikasi.

¹³⁸ Diambil dari bahan Paparan Menteri Keuangan, 7 Januari 2020. Dapat dilihat juga pada https://news.ddtc.co.id/tingginya-penerimaan-pajak-sektor-perdagangan-munculkan-kekhawatiran-18445?page_y=1791.199951171875

¹³⁹ Lihat Michael Littlewood dan Craig Elliffe, *Capital Gains Taxation: A Comparative Analysis of Key Issues* (London: Edward Elgar Publishing, 2017).

meminimalkan beban pajak yang ditanggung oleh kelompok miskin (berpenghasilan rendah), (ii) mengenakan pemungutan pajak yang lebih besar seiring dengan semakin tinggi penghasilan seseorang (*vertical equity*), dan (iii) mengenakan tarif yang relatif seragam bagi wajib pajak yang memiliki kemampuan membayar pajak (*ability to pay*) yang sama (*horizontal equity*).¹⁴⁰

Sebagai bentuk mekanisme pajak yang lebih menitikberatkan pada kemudahan administrasi dan kesederhanaan, mayoritas PPh final di Indonesia mengesampingkan prinsip kemampuan membayar pajak maupun tingkat penghasilan subjek pajak. Ini terlihat pada penggunaan penghasilan bruto sebagai dasar pengenaan pajak di seluruh pengenaan PPh final, kecuali untuk PPh Pasal 21 atas penghasilan istri dari satu pemberi kerja yang digabungkan dengan suami. Sebagai akibatnya, pemberlakuan PPh final menghambat terciptanya *vertical* maupun *horizontal equity* yang pada akhirnya menimbulkan ketimpangan.

Kedua, sebagai bentuk dari *schedular tax system*, PPh final mendistorsi progresivitas sistem pajak Indonesia. Dalam mengatasi ketimpangan, salah satu elemen mendasar yang dipergunakan adalah tarif PPh yang progresif.¹⁴¹ Artinya, semakin tinggi penghasilan seseorang maka semakin tinggi pula tarif PPh yang dikenakan atas orang tersebut. Progresivitas tarif tersebut dapat saja berhasil menjamin kesetaraan dalam sistem pajak, selama sistem PPh yang diadopsi di suatu negara lebih dominan ke *global tax system*.

Indonesia sendiri memiliki tarif PPh orang pribadi yang bersifat progresif (5% - 30%). Namun, dengan berbagai jenis penghasilan yang memiliki tarif berbeda dan tidak boleh diperhitungkan dalam penghasilan secara total berdasarkan tarif umum, terdapat kemungkinan progresivitas tersebut tidak berjalan dengan optimal.¹⁴² Sebagai contoh, penghasilan orang kaya justru rata-rata dikenakan tarif final karena berasal dari *passive income* seperti halnya dividen dan deposito.

Ketiga, PPh final dapat meningkatkan ketimpangan yang diakibatkan oleh ketimpangan kepemilikan aset atau modal. Sebagaimana kita ketahui, pada umumnya PPh final dikenakan pada jenis penghasilan yang bersifat pasif dan berasal dari penguasaan modal. Padahal, sebagian besar orang-orang kaya mengakumulasi penghasilannya melalui kegiatan usaha yang bersifat pasif, seperti dalam bentuk kepemilikan aset tidak bergerak (tanah dan bangunan), penanaman modal yang menghasilkan dividen, investasi saham dan sebagainya.

¹⁴⁰ Nathan-MSI Group, "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region," *Technical Report* (2004): 1-4.

¹⁴¹ Jonathan Heathcote, Kjetil Storesletten, dan Giovanni L. Violante, "Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework," *NBER Working Paper Series No. 19899* (2014): 1.

¹⁴² Ketimpangan pada dasarnya juga bisa tercermin dalam struktur penerimaan pajak. Lihat Francesca Bastagli, David Coady, dan Sanjeev Gupta, "Fiscal Redistribution in Developing Countries: Overview of Policy Issues and Options," dalam *Inequality and Fiscal Policy*, Benedict Clements et al, eds. (Washington: IMF, 2015), 57-76. Sebagai informasi, di Indonesia sendiri, penerimaan PPh orang pribadi masih dipotong dari PPh Pasal 21 di mana proporsinya berkisar 9% hingga 10% dari total penerimaan pajak di mana jenis pajak ini bersumber dari pendapatan yang diterima oleh karyawan dan dipotong oleh pemberi kerja. Di sisi lain, estimasi penghasilan yang diterima oleh orang-orang kaya (HNWI) dapat terlihat dari penerimaan PPh Pasal 25/29 orang pribadi yang tidak dibayarkan oleh pemberi pekerjaan melainkan disetor sendiri oleh wajib pajak. Kontribusi jenis pajak ini masih rendah yang hanya di bawah 1% dari total penerimaan pajak secara rata-rata pada kurun waktu lima tahun terakhir. Rendahnya penerimaan ini PPh Pasal 25/29 orang pribadi dalam struktur penerimaan pajak Indonesia dapat menjadi indikasi pula bahwa tingkat kepatuhan orang-orang kaya masih tergolong rendah. Padahal, kepatuhan pajak untuk kelompok individu kaya dapat menjadi sinyal kepada masyarakat luas bahwa sistem pemajakan suatu negara tersebut memiliki integritas yang baik. Selain mengindikasikan tingkat kepatuhan yang rendah, rendahnya penerimaan dari PPh ini juga menunjukkan bahwa masih terdapat penghasilan orang kaya yang tidak dikenakan pajak secara optimal. Lihat Darussalam, B. Bawono Kristiaji, dan Dea Yustisia, "Prospek Pajak Warisan di Indonesia," *DDTC Working Paper* 2019: 34-35.

Pengalaman empiris di Norwegia telah memperlihatkan bahwa penerapan *dual income tax* mencederai keadilan vertikal karena penghasilan dari modal justru banyak terkonsentrasi bagi individu berpenghasilan tinggi.¹⁴³

Situasi di negara berkembang, termasuk Indonesia, bisa jadi lebih kompleks. Hal ini disebabkan karena belum optimalnya pemungutan PPh orang pribadi sehingga penghasilan yang belum dikenai pajak tersebut akan dialokasikan kepada konsumsi serta tabungan/investasi.¹⁴⁴ Akumulasi kekayaan dari penghasilan yang belum dipajaki menjadi sesuatu yang kerap terjadi dan meningkatkan ketimpangan atas aset. Dalam hal ini, pemajakan bagi *high net worth individual* (HNWI)¹⁴⁵ serta opsi pengenaan pajak berbasis kekayaan¹⁴⁶ merupakan tantangan yang perlu dirumuskan lebih lanjut.

E.4 PPh Final dan Daya Saing

Salah satu motif dari pemberlakuan *dual income tax* di negara-negara Skandinavia ialah jargon *competitiveness* (daya saing).¹⁴⁷ Dalam perekonomian terbuka, pengenaan pajak atas penghasilan dari modal yang digabungkan dengan penghasilan dari pekerjaan yang bersifat progresif telah mendorong adanya *capital flight* dan meningkatnya akumulasi dana di negara lain. *Dual income tax* berupaya memecahkan persoalan tersebut dengan memberikan 'peluang' adanya tarif pajak atas modal yang rendah dan tunggal (*flat*).

Jika kita perhatikan, isu daya saing yang mendorong diadopsinya sistem *dual income tax* justru dirasa semakin relevan di tengah perkembangan globalisasi. Daya saing menjadi pertimbangan dominan pada agenda reformasi pajak di berbagai negara selama satu dekade terakhir.¹⁴⁸ Menurut Matthews, sistem pajak yang kompetitif dapat dibentuk melalui desain kebijakan pajak yang menekankan pada optimalisasi keuntungan yang didapatkan oleh investor yang berada di negara lain setelah dikenakan pajak (*post-tax*), bukan penekanan pada keuntungan yang diperoleh sebelum pajak (*pre-tax return*).¹⁴⁹ Desain kebijakan pajak ini menjadikan setiap negara menetapkan tarif pajak tertentu khususnya perusahaan guna menarik investor asing melakukan penanaman modal dan investasi portfolio.

Salah satu aspek yang turut menentukan mekanisme pembelian aset portfolio ialah tarif *withholding tax* yang bersifat final yang akan berpengaruh bagi biaya transaksi.¹⁵⁰ Dalam konteks Indonesia, hal ini berarti memerlukan peninjauan lebih lanjut atas PPh final Pasal 26. Menariknya, melalui RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian (*omnibus law* perpajakan) yang rencananya akan dibahas pada tahun 2020, pemerintah bermaksud untuk melakukan penyesuaian tarif PPh Pasal 26 atas penghasilan bunga. Pasalnya, struktur tarif *final withholding tax* Indonesia termasuk yang tertinggi di

¹⁴³ Lihat Peter J. Lambert dan Thor O. Thoresen, "The Inequality Effects of a Dual Income Tax System," *Discussion Papers* no.663 (2011).

¹⁴⁴ Richard M. Bird dan Eric M. Zolt, "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries," *UCLA Law Review* Vol. 52 (2005): 1653-1655.

¹⁴⁵ Gallantino Farman, Dienda Khairani, dan Awwaliatul Mukarromah, "Memburu Pajak dari *High Wealth Individual* (HWI)," *Inside Tax*, Edisi 30 (April, 2015): 5-14.

¹⁴⁶ Hal ini pernah dibahas pada B. Bawono Kristiaji, "Pajak: Solusi Ketimpangan Ekonomi," *Majalah Gatra* (12 September, 2018): 44-45; atau oleh Dea Yustisia, "Menimbang Pajak atas Kekayaan di Indonesia," *Koran Bisnis Indonesia* (17 September, 2019).

¹⁴⁷ Robin Boadway, "The Dual Income Tax System – An Overview," *Cesifo DICE Report* 3 (2004): 3-8.

¹⁴⁸ Menurut Toder (2012) kebijakan pajak yang berdaya saing merupakan kebijakan yang dapat meningkatkan standar hidup warga negaranya. Lihat Eric Toder, "International Competitiveness: Who Competes Against Whom and for What?" *Tax Law Review* (2012): 509.

¹⁴⁹ Stephen Matthews, "What is a "Competitive" Tax System?" *OECD Taxation Working Paper* No.2 (2011): 7.

¹⁵⁰ Dickson, Joel M. dan John B. Shoven, "Taxation and Mutual Funds: An Investor Perspective," (1994: 151 - 180) dalam James M. Poterba, "Tax Policy and the Economy Volume 9," *MIT Press* (1994).

ASEAN sehingga kegiatan pendanaan melalui pinjaman oleh investor luar negeri cenderung memiliki *cost of capital* yang lebih tinggi.¹⁵¹

Lebih lanjut, salah satu isu penting dalam hal pemajakan atas modal ialah pengenaan pajak dividen yang dikenakan terhadap wajib pajak dalam negeri orang pribadi dengan tarif 10% yang bersifat final. Sebagai informasi, negara-negara yang mengadopsi *dual income tax* juga telah lama menghadapi dilema mengenai pengaturan atas hal ini.¹⁵² *Dual income tax* pada dasarnya tidak hanya berkaitan dengan pemisahan perlakuan pajak antara penghasilan dari modal dan pekerjaan. Namun, juga bagaimana hal tersebut akan berkaitan kepada hubungan pemajakan orang pribadi dan pemajakan badan.

Upaya mengadopsi *pure dual income tax* akan berakibat bagi pemajakan berganda yakni di tingkat perusahaan serta pada saat dividen tersebut didistribusikan. Oleh karena itu, jalan tengah yang dipilih utamanya di negara-negara Skandinavia ialah dengan mengadopsi *imputation system*.¹⁵³ Sistem imputasi dapat dilakukan dengan cara sepenuhnya (*full imputation*) atau dengan cara sebagian (*partial imputation*). Dengan sistem ini, seluruh atau sebagian pajak korporasi ditambahkan sebagai penghasilan dividen bruto bagi pemegang saham. Selanjutnya, atas pajak korporasi tersebut diperlakukan sebagai kredit pajak terhadap pajak yang terutang dari pemegang saham tersebut.¹⁵⁴

Sejak rezim UU No. 36/2008, Indonesia secara resmi mengadopsi sistem klasikal yang menciptakan pemajakan berganda bagi investor dalam negeri (pemegang saham mayoritas). Hal ini telah menyebabkan tingginya tarif pajak efektif dan mengurangi minat investor dalam negeri untuk berinvestasi. Dalam rangka tetap mempertahankan *dual income tax* tanpa mendistorsi daya saing, Indonesia dapat saja memilih sistem imputasi maupun konsisten dengan apa yang menjadi usulan dalam *omnibus law* perpajakan yaitu sistem pembebasan (*full integration*).¹⁵⁵

E.5 PPh Final dan Perubahan Lanskap Pajak

Dari bagian sebelumnya kita melihat adanya fenomena perluasan PPh final di Indonesia. Penerapan PPh final yang relatif lebih mudah dan dapat menjamin penerimaan telah menyebabkan adanya insentif bagi suatu pemerintah untuk terus mempertahankan dan bahkan memperluas objek.¹⁵⁶ Padahal, apabila dibandingkan dengan praktik di negara lain, pengenaan PPh final bukanlah opsi utama pengenaan pajak. Sebagian besar negara, terutama negara maju, pengenaan PPh final lebih ditujukan kepada SPLN dibandingkan dengan SPDN,

¹⁵¹ Walau demikian, aspek yang perlu dicermati adalah bagaimana efektivitas penurunan tarif tersebut terutama dalam hal investor tersebut berkedudukan di negara yang memiliki rezim *worldwide*. Lihat Darussalam, Danny Septriadi, dan B. Bawono Kristiaji, "Omnibus Law Ketentuan & Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian: Suatu Catatan," *DDTC Policy Note* (Maret, 2020).

¹⁵² Lihat Peter Birch Sorensen, "Dual Income Taxation: Why and How?" *Cesifo Working Paper* No. 1551 (September 2005).

¹⁵³ Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Ekonomski Pregled*, Vol. 57 No 3-4 (2006): 277.

¹⁵⁴ Sijbren Cnossen, "What Kind of Corporation Tax?" *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 52 Issue 2 (2015): 535.

¹⁵⁵ Darussalam, "RUU Omnibus Law Perpajakan: Selamat Tinggal Pajak Berganda," *DDTC News* (22 Februari, 2020). Dapat diakses pada: <https://news.ddtc.co.id/selamat-tinggal-pajak-berganda-19113>

¹⁵⁶ Hal ini dibahas dalam konteks mekanisme *withholding tax*. Lihat Parthasarathi Shome, Pawan K. Aggrawal, dan Kanwarjit Singh, "Tax Evasion and Tax Administration: A Focus on Tax Deduction at Source," dalam Luigi Bernardi, Angela Frascini, dan Parthasarathi Shome, eds, *Tax Systems and Tax Reforms in South and East Asia* (Routledge, 2007), 99-111.

serta terbatas pada jenis penghasilan tertentu yang bersifat pasif (*passive income*), seperti bunga, royalti, sewa. Hal ini sebagaimana yang diterapkan di Singapura dan Malaysia.¹⁵⁷

Lantas, bagaimanakah relevansi perluasan PPh final terhadap lanskap pajak Indonesia?

Pertama, sebagai salah satu bentuk dari mekanisme *withholding tax*, perluasan PPh final menyebabkan pengertian *self-assessment* menjadi kabur.¹⁵⁸ Padahal, dari penjelasan mengenai pokok-pokok perubahan dari UU No. 10/ 1994, dijelaskan bahwa pemberlakuan mekanisme *withholding* dilandasi oleh tujuan berikut:

“12. Perluasan dalam sistem pemotongan dan pemungutan pajak untuk meningkatkan **kepatuhan WP**, ...dan **menunjang sistem “self assessment” melalui pemanfaatan data yang lebih efektif dan efisien.**”

(dengan penambahan penekanan)

Dari pernyataan di atas, adanya mekanisme *withholding tax* merupakan suatu terobosan administrasi yang bertujuan untuk dua hal, yaitu kepatuhan pajak dan menunjang sistem *self-assessment* melalui pemanfaatan data yang lebih efektif dan efisien. Menariknya, mekanisme *withholding tax* yang seharusnya menjadi penunjang dari sistem *self-assessment*, justru memiliki peran yang lebih besar daripada sistem *self-assessment* itu sendiri. Hal tersebut ditunjukkan dari data statistik penerimaan pajak Indonesia selama periode 2014-2019. Pada periode yang sama, kontribusi PPh final (PPh Pasal 4 ayat (2) dan PPh Pasal 26) di Indonesia berada di kisaran 12% hingga 15% atau kurang lebih sama dengan kontribusi PPh Badan dan PPh karyawan.¹⁵⁹

Kedua, rezim PPh final yang diterapkan secara luas justru bertentangan dengan semangat reformasi pajak dan sistem pajak yang modern. Pada dasarnya, mekanisme pemungutan PPh dapat dimaklumi dalam konteks lanskap pajak di negara berkembang, termasuk Indonesia. Partisipasi wajib pajak yang rendah, ketersediaan informasi atas profil wajib pajak yang terbatas, hingga tidak dimilikinya basis data dan teknologi informasi yang baik, mendorong adanya justifikasi perluasan rezim PPh final.

Namun demikian, dengan perkembangan teknologi informasi serta adanya jaringan kerjasama akses informasi dari pihak ketiga yang semakin meningkat, justifikasi perluasan PPh final semakin menipis. Perkembangan teknologi administrasi pajak yang semakin canggih di Indonesia seharusnya mampu mengatasi kesulitan-kesulitan yang selama ini ditemui di lapangan. Sebagai contoh, adanya pelaporan SPT dengan sistem *pre-populated tax return*. Menurut OECD (2006), program *pre-populated tax return* merupakan sistem pelaporan pajak di mana otoritas pajak berperan sebagai pihak yang memasukkan informasi relevan mengenai wajib pajak dengan menggunakan sumber data dari pihak ketiga serta sumber informasi yang

¹⁵⁷ Lihat Suet Yen Lo, “Singapore: Corporate Taxation & Individual Taxation,” *IBFD Tax Research Platform* (2019); dan Janice Loke, “Malaysia: Corporate Taxation & Individual Taxation,” *IBFD Tax Research Platform* (2019).

¹⁵⁸ Darussalam, “Kembali ke Filosofi Pajak,” *Inside Tax* Edisi 18 (November-Desember 2013): 10.

¹⁵⁹ Lihat Laporan Kinerja DJP yang dirilis setiap tahun. Dapat diakses pada: <https://www.pajak.go.id/id/kinerja-page>.

valid lainnya.¹⁶⁰ Selain digunakan untuk meningkatkan kepatuhan, program ini juga diimplementasikan untuk menyederhanakan prosedur pelaporan pajak.¹⁶¹

Ketiga, relevansi upaya simplifikasi dengan paradigma sistem pajak kita. PPh final tidak bisa dilepaskan dari upaya menciptakan kemudahan dan kesederhanaan pengenaan pajak. Hal ini juga tertera dalam penjelasan mengenai pokok-pokok perubahan dari UU No. 10/1994:

“13. Dalam rangka **kemudahan dan kesederhanaan pengenaan pajak** serta untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak, diatur pemungutan **pajak yang bersifat final** atas penghasilan-penghasilan tertentu.”

(dengan penambahan penekanan)

Pemungutan pajak yang bersifat final harus diakui sebagai solusi situasi pajak pada saat itu. Masih belum sempurnanya ketersediaan informasi mengenai perpajakan dan rendahnya pengetahuan masyarakat tentang pajak jelas menciptakan keterbatasan bagi pemerintah untuk secara ideal mengenakan pemungutan pajak yang tidak bersifat final. Artinya, keputusan untuk memilih skema pemungutan yang bersifat final didasari oleh pertimbangan mengenai kesulitan yang dihadapi oleh wajib pajak dalam menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak. Situasi ini agaknya mengamini pendapat Das-Gupta bahwa keterbatasan administrasi pajak akan menentukan bentuk desain sistem pajak di negara berkembang.¹⁶²

Pertanyaannya, apakah situasi yang dihadapi pada dekade 1990-an tersebut masih relevan di masa saat ini? Kita memang masih memiliki tantangan belum terbentuknya masyarakat melek pajak di Indonesia, namun informasi mengenai sektor pajak sudah semakin banyak tersedia secara mudah dan gratis.¹⁶³ Sejak beberapa tahun silam, Ditjen Pajak juga telah memulai program inklusi pajak maupun memberikan pelayanan dan edukasi melalui berbagai media. Dengan demikian pengenaan PPh yang bersifat final seharusnya semakin berkurang di masa mendatang.

Selain itu, simplifikasi pajak pada prinsipnya harus diletakkan dalam perspektif gambaran besar dari tujuan diadakannya suatu sistem atau kebijakan pajak.¹⁶⁴ Simplifikasi pajak perlu dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan pajak ketimbang sebagai tujuan pajak itu sendiri.¹⁶⁵ Maka tidak mengherankan jika berbagai negara lebih memprioritaskan

¹⁶⁰ Informasi yang bersumber dari pihak ketiga akan tersedia secara otomatis pada formulir laporan SPT wajib pajak di mana wajib pajak kemudian melakukan konfirmasi atas kesesuaian data dan informasi yang disediakan tersebut. Lihat OECD, “Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences with the Use of Pre-populated Personal Tax Returns,” *CTPA Information Note*. (2006).

¹⁶¹ Dea Yustisia, “Menilik Gagasan Pre-Populated Tax Return,” *DDTCNews* (17 Mei 2018).

¹⁶² Lihat Arindam Das-Gupta, “Implications of Tax Administration for Tax Design: A Tentative Assessment,” dalam James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Mark Rider, *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy* (New York: Springer, 2006), 363-412.

¹⁶³ Kaitan antara ketersediaan informasi yang sempurna dengan kepatuhan pajak dapat dilihat pada B. Bawono Kristiaji, “Asymmetric Information and Its Impact on Tax Compliance Cost in Indonesia: A Conceptual Approach,” *DDTC Working Paper* 0113 (2013).

¹⁶⁴ Upaya simplifikasi pajak perlu melihat dampaknya terhadap kemampuan sistem pajak mengakomodasi perluasan basis pajak, distribusi beban pajak, efisiensi, dampaknya terhadap mekanisme administrasi, dan sudut pandang politis. Lihat J. Clifton Fleming Jr, “Some Cautions Regarding Tax Simplification,” dalam *Tax Simplification*, ed. C. Evans, Richard Krever, dan Peter Mellor (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2015), 232-233.

¹⁶⁵ Binh Tran-Nam, “Tax Reform and Tax Simplification: Conceptual and Measurement Issues and Australian Experiences,” dalam *The Complexity of Tax Simplification: Experiences from Around the World*, ed. Simon James, Adrian Sawyer, dan Tamer Budak (New York: Palgrave Macmillan, 2016), 14-38.

pemenuhan kriteria sistem pajak yang lainnya di atas kriteria simplifikasi pajak.¹⁶⁶ Artinya, simplifikasi pajak melalui PPh final juga harus tetap memperhatikan aspek lain seperti keadilan dan kepastian hukum.

Selain itu, harus diingat bahwa dalam maksud '*for the ease of administration*', pemungutan PPh final jangan sampai justru mengorbankan penerapan azas sistem pajak yang ideal. Misalnya sekedar untuk mengejar kemudahan pemungutan pajak, lalu pemungutan menjadi tidak adil.¹⁶⁷ Akibatnya, mekanisme pemungutan PPh justru berpotensi untuk menggerus kemauan WP untuk patuh secara sukarela.

E.6 PPh Final dan Konstruksi UU PPh

Sejak berlakunya UU No. 7/1983 sampai dengan UU No. 36/2008, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan perpajakan atas jenis penghasilan dan wajib pajak tertentu yang dikenai pemajakan secara final dengan pertimbangan memperoleh kepastian, keadilan, kesederhanaan, dan netralitas dalam pemungutan pajak. Lalu, apakah pendelegasian tersebut sudah tepat?

Perlu kita pahami bahwa dalam konteks demokrasi, kekuasaan untuk mengenakan pajak tidak boleh bersifat tidak terbatas, sehingga kekuasaan untuk mengenakan pajak harus dibatasi dalam tataran undang-undang.¹⁶⁸ Hal ini penting tidak hanya untuk menjamin terciptanya sistem pajak yang seimbang. Namun, juga mencegah otoritas pajak mengutamakan tindakan jangka pendek untuk memenuhi target penerimaan, tapi justru menggerus basis pajak sehingga membahayakan keberlangsungan penerimaan jangka panjang.¹⁶⁹

Pada dasarnya, pembatasan kewenangan untuk mengenakan pajak dilakukan untuk memenuhi prinsip-prinsip yang dikemukakan oleh Adam Smith, yaitu *equality* (dikenakan sesuai dengan kemampuan membayar), *certainty* (harus mempunyai kepastian hukum), *convenience* (dikenakan pada saat yang tidak menyulitkan), dan *economy* (biaya administrasi dan kepatuhan seminimal mungkin).¹⁷⁰

Wujud pembatasan tersebut diterapkan dengan cara ditetapkannya penentuan basis dan tarif pajak melalui peraturan di tingkat undang-undang atau *primary law*, sehingga hanya dapat dilakukan dengan persetujuan legislatif. Dalam *primary law*, setidaknya harus memuat beberapa elemen penting: definisi wajib pajak, objek pajak, basis pemajakan, tarif pajak, serta ketentuan mendasar tentang administrasi perpajakan. Hukum perpajakan juga mencakup aturan mengenai prosedur, proses, mekanisme untuk menjalankan kebijakan pajak.¹⁷¹ Hukum perpajakan mendapatkan legitimasinya dari proses demokrasi, dengan ciri adanya diskusi publik, argumentasi, serta perdebatan dan kompromi dalam parlemen.¹⁷² Hal ini bukan

¹⁶⁶ Jeffrey Partlow, "The Necessity of Complexity in The Tax System," *Wyoming Law Review* Vol. 13 No. 1 (2013): 305-317.

¹⁶⁷ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan: Pasca Reformasi 2000* (Jakarta: YP4, 2002), 78.

¹⁶⁸ Philippe Vitu, "Fiscal Constitutionalism and the Basic of Law," dalam *Asia Pacific Tax Bulletin* (1999), 407.

¹⁶⁹ Bogumil Brzezinski, "Improving Tax Legislation: Some Theoretical Issues," dalam *Tax Legislation: Standards, Trends and Challenges*, ed. Wlodzimierz Nykiel dan Malgorzata Sek (Wolter Kluwer SA, 2015), 24.

¹⁷⁰ Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006), 3.

¹⁷¹ Jit B. S. Gill, *A Diagnostic Framework for Revenue Administration* (Washington D.C.: The World Bank, 2000), 17.

¹⁷² Dominic de Cogan, "Tax, Discretion and the Rule of Law," dalam *The Delicate Balance: Tax, Discretion and the Rule of Law*, ed. Chris Evans, Judith Freedman dan Richard Krever (Amsterdam: IBFD, 2011), 16-17.

berarti seluruh detail kerangka kebijakan perpajakan harus ada di dalam *primary law*.¹⁷³ Akan tetapi, kurang detailnya suatu *primary law* bukan langsung diartikan pemberian mandat atau diskresi yang lebih besar kepada otoritas pajak.¹⁷⁴

Di Indonesia, pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang (Pasal 23A UUD 1945). Artinya, kekuasaan mengenakan pajak harus dibatasi. Salah satunya dengan memastikan bahwa ketentuan mengenai subjek, objek, tarif dan prosedur pelunasannya sebisa mungkin tidak didelegasikan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang.¹⁷⁵ Misalnya dengan memberikan delegasi terlalu luas kepada Peraturan Pemerintah (PP) ataupun Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Klasul seperti ‘akan diatur kemudian’, ‘diatur dengan’, ‘diatur melalui’, dan sebagainya, harus dibatasi.

Dalam konteks PPh final, Pasal 4 ayat (2) UU PPh menetapkan pengenaan pajak atas jenis-jenis penghasilan tertentu yang berbeda dengan jenis-jenis penghasilan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1). Dalam Pasal 4 ayat (2) tersebut, diatur bahwa atas penghasilan-penghasilan yang disebutkan di dalamnya, pengenaan pajaknya diatur melalui PP. Dengan kata lain, pemerintah berwenang untuk mengatur pengenaan pajak atas “penghasilan tertentu lainnya” di luar penghasilan yang ditentukan oleh undang-undang.

Pendelegasian kekuasaan kepada pemerintah untuk mengenakan pajak atas penghasilan tertentu lainnya tersebut menunjukkan bahwa objek pajak yang dapat dikenakan pajak dengan peraturan pemerintah menjadi ‘tidak terbatas’. Apalagi kalau dalam praktiknya seperti yang terjadi selama ini, pengenaan pajak yang diatur melalui PP telah menimbulkan ‘diskriminasi’ beban pajak antara wajib pajak yang satu dengan wajib pajak yang lainnya karena perbedaan jenis penghasilan yang mereka peroleh. Padahal, menurut teori keadilan vertikal, besar kecilnya beban pajak bukan ditentukan oleh jenis penghasilannya, tetapi oleh besar kecilnya jumlah penghasilan.

Lebih lanjut, pendelegasian kekuasaan untuk mengenakan pajak (menetapkan *tax base* dan *tax rate*) atas jenis-jenis penghasilan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) tersebut seharusnya tidak dapat diberikan kepada pemerintah. Hal ini disebabkan karena Pasal 23A UUD 1945 telah menyatakan secara tegas bahwa pengenaan pajak harus melalui undang-undang. Artinya, bahwa setiap pengenaan pajak terhadap suatu jenis penghasilan yang diperoleh oleh wajib pajak (rakyat) harus sepengetahuan dan persetujuan DPR sebagai lembaga yang mewakili wajib pajak yang terkena beban pajak tersebut.

Persoalan yang tidak kalah penting adalah struktur UU PPh yang ada seringkali menimbulkan kebingungan dari masyarakat. Terutama mengenai alur, pengelompokan, serta penjelasan yang kurang mendetail. Hal ini sebenarnya dikarenakan struktur UU No. 36/2008 merupakan perubahan keempat dari UU No. 7/1983 sehingga terdapat pasal yang terkesan diselipkan dan tambal sulam. Apalagi jika kita melihat bahwa filosofi yang ada di dalam setiap rezim UU PPh semakin bergeser dari apa yang menjadi gagasan awal. Tersebarinya pasal-pasal yang berkaitan dengan pemungutan yang bersifat final dalam UU PPh yang berlaku saat ini pada

¹⁷³ Frans Vanistendael, “Legal Framework for Taxation,” dalam *Tax Law Design and Drafting* Volume 1, ed. Victor Thuronyi (Washington D.C.: IMF, 1996), 17.

¹⁷⁴ Dominic de Cogan, “Tax, Discretion and the Rule of Law,” dalam *The Delicate Balance: Tax, Discretion and the Rule of Law*, ed. Chris Evans, Judith Freedman dan Richard Krever (Amsterdam: IBFD, 2011), 6.

¹⁷⁵ R. Mansury, *Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 21 dan Pasal 26)*, (1999), 153, seperti dikutip dalam Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan untuk Menganakan Pajak: Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006), 4.

dasarnya bisa dipahami. Seperti yang telah kita ulas sebelumnya, pemungutan yang bersifat final bisa timbul akibat berbagai tujuan dan berhubungan dengan subjek atau objek tertentu.

Oleh karena itu, dibutuhkan suatu perubahan atau pembaharuan UU PPh sehingga lebih komprehensif, menjaga kontinuitas penerimaan negara, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan lebih memenuhi prinsip keadilan dan kepastian hukum bagi otoritas pajak dan wajib pajak. Atas pembaharuan UU PPh tersebut, pengenaan pajak yang bersifat final seyogyanya dikelompokkan berdasarkan karakteristik yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.

F. Simpulan dan Rekomendasi

Terminologi PPh final di Indonesia bukanlah sesuatu yang mudah untuk ditemukan. Itu adalah istilah yang 'kabur'. Seringkali kita mengasosiasikan PPh final dengan salah satu wajib pajak tertentu, membuat istilah baru yang membedakan antara 'PPh final', 'PPh yang bersifat final', dengan 'PPh dengan tarif final', ataupun memaknai PPh final pada praktik pelaporan SPT semata. Itu belum seberapa. Kita juga tidak mengenal konsep dan alasan diimplementasikannya PPh final di Indonesia.

Padahal, dalam UU PPh beserta ketentuan turunannya kita menemukan banyak kata 'final' atau 'bersifat final'. Sebut saja PPh Pasal 4 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (2c), Pasal 19, Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 26. Kesulitan untuk menemukan terminologi dan konsep PPh final di Indonesia agaknya dipengaruhi oleh berbagai perubahan atas UU No.7/1983 tanpa disertai narasi yang jelas mengenai gagasan di belakangnya.

Penelusuran historis mengenai UU PPh dari masa ke masa menemukan beberapa temuan menarik. *Pertama*, terdapat pergeseran sistem PPh di Indonesia, dari *global* menjadi *schedular tax system* yang berupaya memisahkan perlakuan pajak berdasarkan jenis penghasilan. Dalam hal ini, PPh final diperkenalkan sebagai jalan tengah transisi tersebut. *Kedua*, perubahan dalam UU PPh di Indonesia mencakup pemisahan pengenaan pajak atas penghasilan yang berasal dari modal dan penghasilan yang berasal dari pekerjaan. Pemisahan ini pada dasarnya selaras dengan tren reformasi pajak di banyak negara selama tiga dekade terakhir yang mengadopsi *dual income tax*. Tujuannya meningkatkan daya saing atas investasi (penghasilan dari modal) sembari mempertahankan progresivitas sistem PPh yang berlaku secara umum, memperluas basis pajak, serta mengatasi kelemahan yang ada dalam *global tax system*. Skema *withholding tax* yang bersifat final merupakan cara yang dipergunakan negara berkembang pada sistem *dual income tax*.

Ketiga, PPh final menjadi solusi yang *feasible* secara administrasi dalam hal menerapkan sistem pemajakan berbasis keluarga (*family taxing unit*) maupun kebijakan *presumptive tax*. Tidak hanya itu, penggunaan pajak yang bersifat final relatif sederhana dan mudah untuk diimplementasikan, walau mungkin bukan *first-best policy*. Satu hal yang pasti, penghasilan yang telah dikenakan pengenaan pajak yang bersifat final tersebut diisolasi dan tidak boleh digabungkan dengan perhitungan penghasilan yang dikenakan rezim umum.

Dari penelusuran mengenai sejarah serta karakteristiknya, penulis juga merumuskan taksonomi PPh final di Indonesia atas lima kelompok, (i) PPh final yang dikenakan atas penghasilan SPLN, (ii) PPh final yang didorong oleh pemisahan penghasilan dari modal dengan penghasilan dari pekerjaan, (iii) PPh final sebagai pendukung kebijakan *presumptive tax*, (iv) PPh final yang menjamin berlangsungnya sistem pemajakan berbasis keluarga, serta (v) PPh final yang lebih didorong untuk tujuan kesederhanaan, kepatuhan, dan penerimaan. Masing-masing kelompok tersebut memiliki kekhasannya masing-masing yang nantinya dapat menjadi panduan dalam mengevaluasi efektivitas dan dampak PPh final di Indonesia.

Lantas bagaimanakah relevansi PPh final di masa mendatang? Untuk menjawab hal ini setidaknya terdapat tiga pertanyaan kritis. Apakah atas suatu penghasilan tertentu memang ingin dipajaki secara terpisah? Apakah atas suatu penghasilan tertentu memang perlu dikenakan pajak yang tidak mencerminkan prinsip *ability to pay*? Bagaimanakah interaksi kedua hal tersebut?

Tinjauan kritis mengenai penerapan PPh final di Indonesia juga bisa dikaitkan dengan enam hal. *Pertama*, kaitannya dengan kepatuhan. PPh final pada dasarnya merupakan jalan keluar untuk meningkatkan kepatuhan pajak. Sayangnya, efek samping dari PPh final menghasilkan tingginya biaya kepatuhan dan membuka peluang perencanaan pajak yang agresif. Pada akhirnya, kepatuhan sukarela secara jangka panjang justru sulit tercapai.

Kedua, dampaknya terhadap penerimaan. Walau memberikan penerimaan yang stabil serta menjamin kelancaran arus kas pemerintah, PPh final dapat menciptakan *policy gap*. Salah satu solusi mengenai hal ini ialah menerapkan *capital gain tax*. *Ketiga*, dampaknya pada redistribusi. Oleh karena sifatnya yang mencederai keadilan horizontal dan vertikal, PPh final berpotensi mendistorsi progresivitas yang ada dalam sistem PPh suatu negara. PPh final yang utamanya dikenakan terhadap penghasilan dari modal memberikan risiko ketimpangan yang lebih buruk di kemudian hari.

Keempat, konteks daya saing. Instrumen PPh final tetap perlu memperhatikan *relevansi* 'jargon' *competitiveness* terutama atas penghasilan dividen dan modal (keuangan). *Kelima*, pengujian relevansi PPh final dengan membandingkan perubahan kondisi di masa mendatang dengan kondisi di masa lalu (saat UU dibuat). Hal ini mencakup juga pembahasan terkait pembenahan teknologi informasi serta upaya simplifikasi.

Terakhir, kaitannya dengan konstruksi UU PPh. PPh final di Indonesia mayoritas tidak diatur di tingkat UU, tapi justru didelegasikan baik kepada Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Keuangan. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip membatasi kekuasaan dalam mengenakan pajak. Selain itu, pengaturan PPh final di UU mendatang harus memberikan penegasan dan filosofi yang kuat dan mendasar.



Ensuring a Balanced Tax System

Menara DDTC
Jl. Raya Boulevard Barat Blok XC 5-6 No. B, Kelapa Gading
Jakarta Utara 14240 Indonesia
Phone: +62 21 2938 2700
Fax: +62 21 2938 2699
ddtc.co.id