

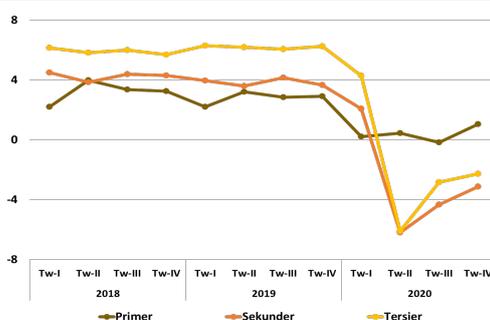


## Reformasi Perpajakan PPN

### Tekanan Perekonomian akibat Covid-19

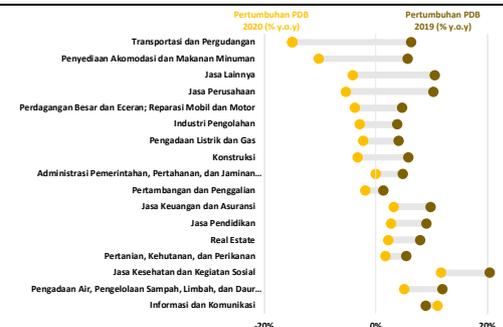
2020 dan 2021 menandakan perjuangan panjang antara masyarakat dan pemerintah dalam memerangi pandemi Covid-19. Krisis ekonomi yang muncul dari aspek kesehatan ini membawa dampak yang masif terhadap seluruh aspek masyarakat dan membuat Indonesia jatuh ke dalam jurang resesi, dengan tingkat pertumbuhan ekonomi terendah (-2,07%) sejak Krisis Finansial Asia 1998. Walaupun sudah terlihat contoh beberapa negara yang sukses menangani kondisi krisis domestik sejak awal merebaknya pandemi Covid-19 (e.g., RRT, Vietnam, Selandia Baru) dan bisa fokus untuk membenahi kondisi ekonomi di sejak akhir 2020, Indonesia masih berfokus dalam penanganan permasalahan aspek kesehatan hingga saat ini. Krisis kesehatan yang terjadi membawa dampak yang besar ke dalam perekonomian akibat terbatasnya aktivitas ekonomi yang dapat dilakukan oleh masyarakat. Hal tersebut terlihat dari adanya kontraksi perekonomian Indonesia di tahun 2020 yang cukup dalam terutama di Triwulan-II saat awal pandemi merebak. Berdasarkan sektor perekonomian utama, sektor sekunder dan tersier mengalami kontraksi perekonomian yang lebih dalam daripada sektor primer (Gambar 1) akibat tingginya kebutuhan aktivitas fisik masyarakat dalam aktivitas ekonomi sehari-harinya. Secara lebih rinci, sektor-sektor yang paling mengandalkan aktivitas fisik masyarakat, seperti Akomodasi dan Makanan Minuman, serta Transportasi dan Pergudangan merupakan sektor yang paling terpukul sepanjang tahun 2020.

Gambar 1: Pertumbuhan PDB menurut Sektor Utama (% y.o.y)



Sumber: CEIC

Gambar 2: Pertumbuhan Ekonomi menurut Sektor, 2019 vs 2020

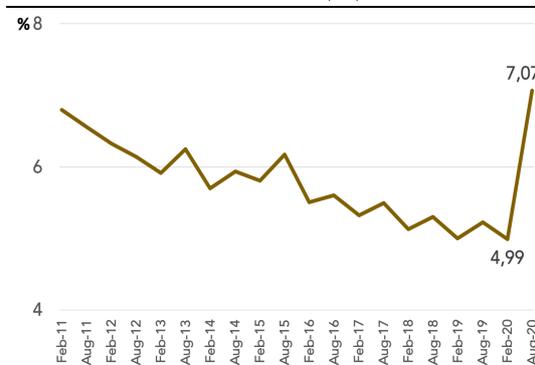


Sumber: CEIC

Selain dari sisi sektoral, kontraksi ekonomi juga terlihat secara gamblang dari sisi pengeluaran. Konsumsi Rumah Tangga, yang berkontribusi lebih dari 50% perekonomian Indonesia, mengalami kontraksi sebesar -2,63% di 2020. Lebih lanjut, investasi yang memiliki peran krusial dalam pembangunan jangka panjang juga mengalami pertumbuhan negatif sebesar -4,95%. Dari aspek perdagangan internasional, ekspor Indonesia tertekan -7,70% akibat lemahnya permintaan global dan kontraksi impor yang jauh lebih dalam sebesar -14,71% akibat anjloknya aktivitas produksi dalam negeri dan menurunnya daya beli masyarakat. Tekanan pada aspek ekonomi yang dahsyat ini membuat dunia usaha mengalami penurunan pendapatan yang drastis, mengakibatkan terjadinya lonjakan pada tingkat pengangguran (Gambar 3). BPS mencatat terjadi lonjakan pengangguran terbuka ke 7,07% di Agustus 2020 dari 4,99% di Februari 2020, mencatatkan angka pengangguran tertinggi sejak Agustus 2011. Meningkatnya angka pengangguran dan menurunnya pendapatan masyarakat juga berkontribusi langsung terhadap daya beli. Selama 2020, angka inflasi jatuh dibawah target bawah Bank Indonesia sebesar 2% dan Indeks Penjualan Ritel juga mengalami kontraksi yang substansial (Gambar 4).

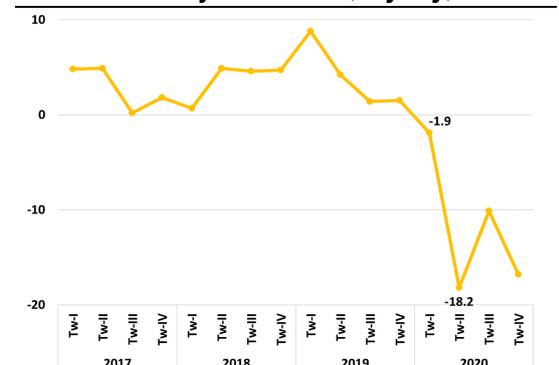
*“Tekanan pada aspek ekonomi yang dahsyat ini membuat dunia usaha mengalami penurunan pendapatan yang drastis, mengakibatkan terjadinya lonjakan pada tingkat pengangguran.”*

**Gambar 3: Tingkat Pengangguran Terbuka (%)**



Sumber: CEIC

**Gambar 4: Pertumbuhan Indeks Penjualan Ritel (% y.o.y)**



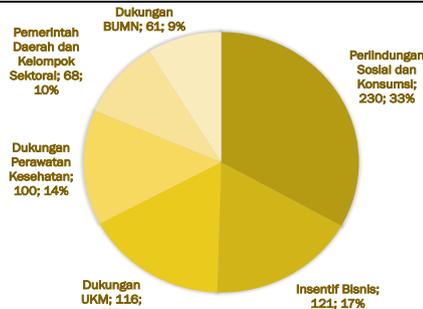
Sumber: CEIC

### Dampak terhadap APBN

Kondisi krisis baik dari aspek kesehatan maupun ekonomi membuat Indonesia jatuh ke dalam jurang resesi. Dalam situasi ini, Pemerintah harus melakukan kebijakan kontrasiklikal untuk menahan dampak negatif terhadap perekonomian dan masyarakat. Dalam konteks pandemi Covid-19, beberapa fokus utama pemerintah seperti mengakomodasi masyarakat rentan agar mampu memenuhi kebutuhan dasar dan melindungi UMKM dari kebangkrutan, disamping menjaga aspek kesehatan, sudah tercermin dalam program stimulus Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Pada tahun 2020, pemerintah melakukan alokasi dana pemulihan

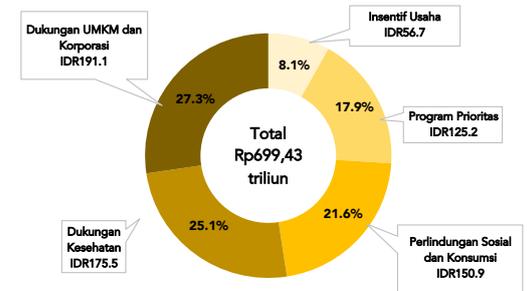
ekonomi nasional (PEN) sebesar Rp695,2 triliun; dengan proporsi paling besar untuk Perlindungan Sosial dan Konsumsi (33%), diikuti dengan Insentif Bisnis (17%) dan Dukungan UKM (17%). Beban besar di aspek pengeluaran pemerintah Indonesia ini berlanjut di 2021 seiring masih belum tuntasnya pandemi Covid-19. Di tahun 2021 (Gambar 4) pemerintah kembali membuat alokasi dana PEN sebesar Rp699,43 triliun. Proporsi alokasi PEN mengalami perubahan dari tahun 2020, pada tahun 2021, pemerintah mengalokasikan dana PEN terbesar untuk Dukungan UMKM dan Korporasi (27,3%), diikuti dengan Dukungan Kesehatan (25,1%) dan Perlindungan Sosial dan Konsumsi (21,6%).

**Gambar 3: Alokasi Dana PEN Tahun 2020**



Sumber: CEIC

**Gambar 4: Alokasi dana PEN Tahun 2021**



Sumber: CEIC

*“Dalam jangka pendek, pengeluaran pemerintah untuk perlindungan sosial, salah satunya dalam bentuk bantuan langsung tunai (Bantuan Langsung Tunai - BLT) untuk orang-orang yang terkena Covid-19, memiliki manfaat besar untuk penduduk miskin dan rentan.”*

Alokasi dana perlindungan sosial bertujuan untuk mempertahankan kelompok pendapatan terendah dan mendorong permintaan domestik. Sebaliknya, alokasi insentif dunia usaha dan dukungan Usaha Kecil Menengah (UKM) ditujukan untuk meringankan beban biaya pelaku usaha. Dalam jangka pendek, pengeluaran pemerintah untuk perlindungan sosial, salah satunya dalam bentuk bantuan langsung tunai (Bantuan Langsung Tunai - BLT) untuk orang-orang yang terkena Covid-19, memiliki manfaat besar untuk penduduk miskin dan rentan. Secara teoritis, tambahan uang yang ditransfer ke kelompok rumah tangga ini akan segera dibelanjakan karena mereka perlu membeli kebutuhan sehari-hari. Lebih lanjut, program perlindungan sosial juga telah menjangkau dan membantu masyarakat kelas menengah yang terkena dampak Covid-19 melalui bantuan gaji, kartu pra-kerja, dan subsidi kuota internet.

Program PEN ini mendorong terjadinya lonjakan substansial pada aspek belanja negara. Peningkatan pada porsi belanja negara di tahun 2020 sebesar 12,39% lebih tinggi daripada tahun sebelumnya. Komponen belanja negara yang mengalami peningkatan adalah belanja pemerintah pusat yang meningkat dari Rp1.436,91 triliun menjadi Rp1.832,95 triliun di tahun 2020. Sedangkan belanja TKDD mengalami penurunan di tahun 2020. Pada tahun 2021, belanja negara kembali diproyeksikan

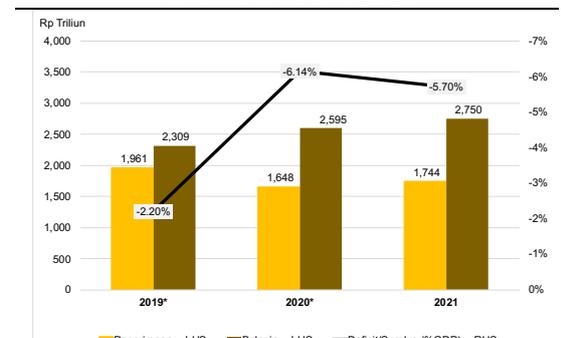
akan mengalami peningkatan dengan proyeksi pertumbuhan sebesar 5,95% dari tahun 2020. Peningkatan komponen belanja juga terlihat dari belanja pemerintah pusat (menjadi Rp1.954,55 triliun) dan TKDD (menjadi Rp795,48 triliun). Fungsi kontrasiklial ini juga masih berlanjut dalam APBN 2021, dimana belanja negara dialokasikan sebesar Rp2.750,03 triliun seiring masih berlanjutnya krisis Covid-19. Pada tahun 2021, belanja negara diproyeksikan akan mengalami peningkatan dengan proyeksi pertumbuhan sebesar 5,95% dari tahun 2020. Peningkatan komponen belanja juga terlihat dari belanja pemerintah pusat (menjadi Rp1.954,55 triliun) dan TKDD (menjadi Rp795,48 triliun).

**Gambar 5: APBN Indonesia di Tahun 2021**

Deskripsi (dalam triliun Rp)	APBN		
	2019*	2020*	2021
<b>Penerimaan Negara</b>	<b>1,960.63</b>	<b>1,647.78</b>	<b>1,743.65</b>
1. Penerimaan Perpajakan	1,546.14	1,285.14	1,444.54
2. PNB	408.99	343.81	298.20
3. Hibah	5,497.34	18.83	0.90
<b>Belanja Negara</b>	<b>2,309.29</b>	<b>2,595.48</b>	<b>2,750.03</b>
1. Belanja Pemerintah Pusat	1,496.31	1,832.95	1,954.55
2. TKDD	812.97	762.53	795.48
<b>Defisit</b>	<b>(348.66)</b>	<b>(947.70)</b>	<b>(1,006.38)</b>
<b>(% PDB)</b>	<b>(2.20)</b>	<b>(6.14)</b>	<b>(5.70)</b>
<b>Pembiayaan Anggaran</b>	<b>402.05</b>	<b>1,193.29</b>	<b>1,006.38</b>

\*Realisasi  
Sumber: Kementerian Keuangan, 2021

**Gambar 6: Pengeluaran Pemerintah Pusat di dalam APBN 2021**



Sumber: Kementerian Keuangan, 2021  
\*Realisasi

*“Di sisi lain, kontraksi aktivitas ekonomi dan menurunnya pendapatan serta daya beli masyarakat mendorong turunnya penerimaan negara, baik dalam penerimaan pajak, PNB, serta hibah.”*

Di sisi lain, kontraksi aktivitas ekonomi dan menurunnya pendapatan serta daya beli masyarakat mendorong turunnya penerimaan negara, baik dalam penerimaan pajak, PNB, serta hibah. Dari tahun 2019 ke tahun 2020 sendiri penerimaan pemerintah terlihat mengalami penurunan sekitar 16%. Pada tahun 2020, Indonesia mengalami penurunan penerimaan pajak sebesar 16,88% dari tahun 2019, dan PNB mengalami penurunan sebesar 15,94%. Lebih lanjut, walaupun diproyeksikan mengalami peningkatan menjadi sebesar Rp1.444,54 triliun, penerimaan negara di 2021 masih lebih rendah ketimbang tahun 2019 (kondisi pra-pandemi).

## Kebutuhan akan Reformasi Perpajakan

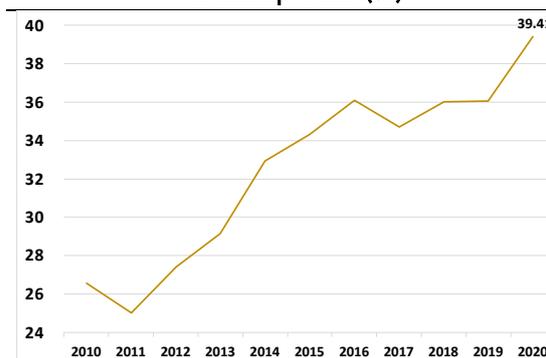
Besarnya penurunan penerimaan negara akibat pandemi Covid-19 yang terjadi secara bersamaan dengan meningkatnya pengeluaran membuat kebutuhan pendanaan APBN meningkat dan memaksa pemerintah untuk mengeluarkan UU No.2 tahun 2020, yang salah satu poin utamanya adalah merubah batasa defisit APBN menjadi lebih dari 3% PDB hingga 2023. Dari angka realisasi, defisit APBN melebar drastis

menjadi Rp947,7 triliun (6,14% dari PDB) di tahun 2020 dari Rp348,66 triliun (2,2% dari PDB) di tahun 2019. Defisit APBN diproyeksikan masih akan berlanjut di 2021 sebagai upaya pemerintah untuk bertahan di tengah krisis akibat pandemi. Meskipun proporsi defisit APBN pada tahun 2021 diproyeksi mengalami penurunan menjadi 5,7% dari PDB Indonesia, namun nominal dari defisit APBN meningkat menjadi Rp1.006,38 triliun di tahun 2021 (dibandingkan dengan Rp947,7 triliun di tahun 2020).

Dengan kapasitas pembiayaan APBN yang terbatas, kondisi genting seperti pandemi Covid-19 memaksa pemerintah Indonesia untuk mendanai kebutuhan stimulus melalui mekanisme utang. Per 2020, rasio utang Indonesia terhadap PDB sebesar 39,41%, meningkat dari 36,07% di tahun 2019. Walaupun masih dalam tahap yang belum mengkhawatirkan, rasio utang Indonesia mengalami tren kenaikan sejak tahun 2011, dimana rasio utang terhadap PDB masih sekitar 25,03%. Lebih lanjut, peningkatan rasio utang Indonesia sedikit banyak berkontribusi terhadap semakin terbatasnya ruang fiskal APBN. Berdasarkan APBN 2021, pos belanja yang dialokasikan untuk pembayaran bunga utang pemerintah pusat mencapai Rp373,3 triliun, atau sekitar 13,57% dari total belanja negara atau 19,1% dari total belanja pemerintah pusat. Sebagai perbandingan, pengeluaran APBN untuk pembayaran bunga utang lebih besar jumlahnya dalam pengeluaran pemerintah pusat dibandingkan beberapa pos belanja lainnya seperti perlindungan sosial (Rp260,1 triliun), ketertiban dan keamanan (Rp166,6 triliun), kesehatan (Rp111,7 triliun), dan perlindungan lingkungan hidup (Rp16,7 triliun).

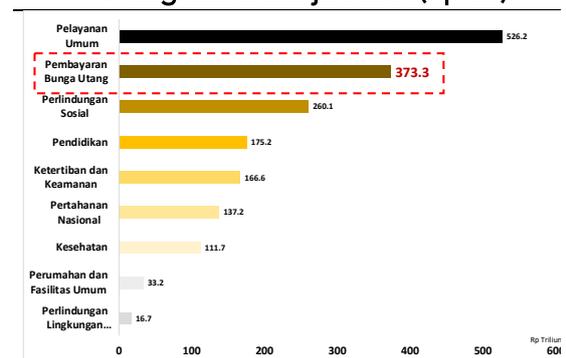
*“Dengan kapasitas pembiayaan APBN yang terbatas, kondisi genting seperti pandemi Covid-19 memaksa pemerintah Indonesia untuk mendanai kebutuhan stimulus melalui mekanisme utang.”*

**Gambar 7: Rasio Utang terhadap PDB (%)**



Sumber: CEIC

**Gambar 8: Porsi Pembayaran Beban Bunga Utang dari Belanja Pusat (Rp Tn)**



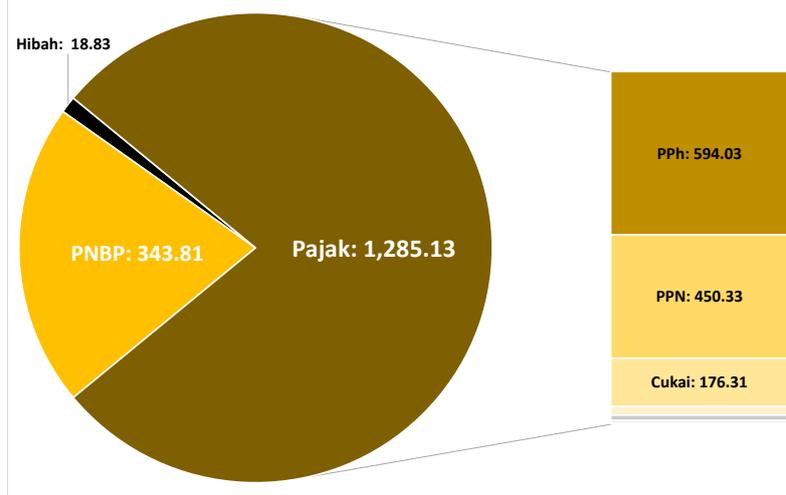
Sumber: CEIC

Per 2020, rasio pajak terhadap PDB (*tax ratio*) Indonesia adalah sekitar 8,1% dan penerimaan negara terhadap PDB adalah sebesar 10,4%. Rasio ini relatif rendah ketimbang rerata negara Afrika (17,2%), negara Amerika Latin dan Karibia (23,1%), negara-negara OECD (34,3%) (OECD,2020). Rendahnya rasio pajak ini mendorong menjadi salah satu penyebab utama terbatasnya ruang fiskal pemerintah Indonesia.

Kondisi ini sangat menimbulkan beberapa masalah. Di jangka pendek, pemerintah Indonesia sulit untuk mengambil kebijakan fiskal kontrasiklikal sehingga membuat penanganan pelambatan ekonomi menjadi tidak optimum. Di jangka panjang, rendahnya penerimaan pajak juga membatasi kapasitas pembangunan jangka panjang akibat ruang pembiayaan yang terbatas, yang berpotensi untuk menurunkan *public trust*.

Dalam konteks krisis pandemi Covid-19, rendahnya penerimaan negara di saat tingginya kebutuhan pendanaan untuk stimulus mendorong anggaran harus dibiayai dengan penerbitan utang. Kondisi ini berpotensi menyebabkan terciptanya *vicious cycle* akibat pembiayaan utang yang akan menambah beban pembayaran bunga utang dari sisi belanja di masa mendatang, sehingga semakin membatasi ruang fiskal pemerintah. Beberapa aspek tersebut menjadi dasar diperlukannya reformasi perpajakan dalam rangka mendorong kontribusi pajak dalam penerimaan negara.

**Gambar 9: Profil Penerimaan Pajak di APBN (Rp Triliun)**



Sumber: Kementerian Keuangan, 2021

*“kemungkinan tujuan pemerintah adalah menguatkan PPN sebagai salah satu penerimaan yang cukup dominan bagi pemerintah.”*

## Perkembangan Perubahan Kebijakan PPN

Kebijakan PPN di Indonesia diatur berdasarkan UU Nomor 42 Tahun 2009. Dalam hal ini, pemerintah mengajukan proposal perubahan kebijakan PPN, sebagai bagian dari pembahasan RUU KUP (Ketentuan Umum dan tatacara Perpajakan), selain proposal yang spesifik terkait dengan KUP. Dari informasi awal proposal perubahan kebijakan mengenai PPN yang disampaikan pemerintah, kemungkinan tujuan pemerintah adalah menguatkan PPN sebagai salah satu penerimaan yang cukup dominan bagi pemerintah. Dengan pemberlakuan penurunan tarif PPh Badan dan juga insentif tarif PPh yang tercantum dalam Omnibus Law Cipta Kerja, kebijakan untuk peningkatan penerimaan ekspektasinya sebagian besar berasal dari PPN.

Berikut adalah beberapa proposal perubahan dari pemerintah dan juga hal atau karakteristik kebijakan PPN di Indonesia:

### 1. Peningkatan tarif PPN

Tujuan penerapan kebijakan kenaikan standar tarif PPN, dalam proposal yang diajukan pemerintah, dari 10% menjadi 12% adalah untuk peningkatan penerimaan. Untuk negara yang menerapkan kenaikan tarif PPN ini, kenaikan penerimaan pajaknya umumnya tidak besar (Tijerina-Guajardo & Pagan 2000, Pagan et al. 2001, OECD 2020). Di Mexico, peningkatan 1% tarif PPN berkorelasi dengan peningkatan 2.42% penerimaan PPN (Tijerina-Guajardo & Pagan 2000), walaupun dampak korelasi positif ini hanya signifikan untuk dua sampai tiga tahun dari diterapkannya kebijakan ini (Pagan et al. 2001). Sementara itu, untuk Jepang dan Turki, kenaikan tarif PPN tidak berkorelasi dengan peningkatan rasio pajak tersebut (OECD 2020).

Peningkatan tarif belum pasti akan meningkatkan penerimaan pajak dalam konteks jangka menengah apabila terdapat respon penurunan basis. Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan: 1) terdapat kemungkinan bahwa kenaikan penerimaan pajak dari peningkatan tarif PPN juga dapat berpengaruh pada penurunan jenis penerimaan pajak lainnya, 2) adanya kemungkinan peningkatan *efficiency loss* yang dapat saja cukup besar (Matthews 2003, Agha & Houghton 1996, Harberger 1974)<sup>1</sup>, dan 3) kenaikan tarif pajak seperti PPN merupakan kebijakan yang tidak populer. Oleh karenanya, kebijakan kenaikan PPN di beberapa negara dilakukan secara bertahap dan seringkali mengalami penundaan. Di Jepang, rencana peningkatan tarif PPN menjadi 10% direncanakan di tahun 2015, namun karena kondisi ekonomi baru dapat dilakukan di tahun 2019 (Hiraga 2020).

Sementara itu, terkait dengan kondisi pandemi COVID-19, beberapa negara di OECD seperti di Jerman dan Irlandia menurunkan tarif PPN-nya sebagai bagian dari tax relief (OECD 2020). Jerman menurunkan PPN-nya dari 19% ke 16% sementara Irlandia menurunkan PPN-nya dari 23% ke 21%. Secara umum, tarif PPN atau VAT untuk regional negara-negara di Eropa memang cukup tinggi<sup>2</sup>, sementara untuk negara-negara di Asia relatif rendah.

<sup>1</sup> Berdasarkan standar pengukuran *efficiency loss* (Harberger 1964), peningkatan tarif pajak akan meningkatkan *efficiency loss* lebih dari proporsional peningkatan tarif pajak. Studi dari Agha dan Houghton (1996), berdasarkan assessmen 17 negara OECD di tahun 1987, menunjukkan bahwa *compliance* lebih rendah untuk negara-negara yang menerapkan multi-tarif PPN.

<sup>2</sup> Mengacu ke Laffer curve, tarif PPN yang tinggi cenderung berhubungan dengan inefisiensi dan kemungkinan *evasion* yang lebih tinggi, contohnya studi dari Mathews (2003) untuk negara-negara di EU, *maximum rate* ada di tingkat 18-19% dan beberapa negara di EU dengan tarif yang tinggi disarankan untuk menurunkan tarifnya.

*“Peningkatan tarif belum pasti akan meningkatkan penerimaan pajak dalam jangka menengah apabila terdapat respon penurunan basis.”*

## 2. Penerapan Multiple Tariff

Proposal penerapan multi tarif terkait penerapan tarif PPN yang berbeda antara range 5% (tarif paling rendah) dan sampai dengan maksimal 25%. Kebijakan jenis BKP dan JKP yang akan dikenakan multi-tarif ini direncanakan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP).

Beberapa studi empirik menunjukkan bahwa sistem uniform tarif PPN umumnya berkorelasi dengan penerimaan PPN yang lebih besar dibandingkan dengan sistem multiple tariff (Bogetic & Hassan 1993). Multi-tarif PPN juga ditenggarai akan justru meningkatkan inefisiensi apabila implikasinya adalah cakupan basis yang terbatas (Bye et al. 2011)<sup>3</sup>, atau akibat dari kompleksnya dan tingginya biaya administrasi dan *compliance*. Hal ini juga disupport oleh penelitian yang dilakukan oleh Highfield, Evans dan Walpole (2019), di mana salah satu faktor kunci yang dapat meningkatkan VAT *compliance cost* adalah kompleksitas dari peraturan perpajakan di suatu negara yang salah satu komponennya adalah multitarif PPN (*Complexity of VAT rate structure*).

Penerapan multi-tarif PPN, kemungkinan juga untuk mengakomodir sebagian jenis barang dan jasa yang sebelumnya dikecualikan dari PPN (non-BKP dan non-JKP) menjadi BKP (Barang Kena Pajak) atau JKP (Jasa Kena Pajak) dan juga penerapan tarif yang berbeda untuk kategori "barang mewah"<sup>4</sup>. Sepertinya salah satu tujuan penerapan multi-tarif adalah membuat PPN lebih "progressif", terutama dengan asumsi bahwa konsumsi barang esensial lebih didominasi kelompok masyarakat dengan pendapatan menengah ke bawah dan hal yang sama untuk konsumsi barang mewah. Terkait hal ini, Cnossen (2015) menunjukkan bahwa untuk Afrika Selatan, yang menerapkan *zero rated* PPN untuk bahan makanan, konsumsi bahan makanan oleh kelompok menengah ke bawah sekitar 18% dari keseluruhan konsumsi bahan makanan. Karena sifat PPN adalah *indirect tax*, maka distribusi pendapatan atas dasar kelompok barang, juga bergantung pada asumsi pola konsumsi kelompok masyarakat, termasuk juga dampak distribusi bisa berbeda apabila dilihat dari struktur industri kelompok barang tersebut. Studi dari Lyssiotou dan Savva (2021), berdasarkan penerapan tarif PPN 5% di beberapa negara EU dari sebelumnya *zero rated*, menunjukkan bahwa penerapan PPN *rate* 5% ini cenderung cepat di-*shifting* ke konsumen akhir dari adanya kenaikan harga dalam waktu sekitar 1 bulan sejak diberlakukannya tarif PPN tersebut, dan untuk beberapa produk terjadi *overshifting*, dimana kenaikan harga konsumen lebih besar ketimbang *rate* kenaikan PPN yang diberlakukan.

*"Dalam proposal penerapan PPN multi-tarif ini, kemungkinan distribusi pendapatan tidak akan cukup besar perbaikannya, karena tetap terdapat penetapan tarif walaupun lebih rendah untuk PPN bahan makanan dan sektor jasa tertentu, dari sebelumnya zero rated untuk kategori non-BKP dan non-JKP."*

<sup>3</sup> Dari analisa CGE untuk negara di Norway (Bye et al. 2011), sistem uniform rate PPN untuk keseluruhan barang dan jasa welfare superior dibandingkan sistem *uniform rate* PPN yang diperluas ke beberapa (tapi bukan keseluruhan) jasa dan sistem multiple rate PPN yang dikenakan hanya terhadap barang saja, keduanya merupakan contoh *imperfect VAT* dengan basis yang terbatas.

<sup>4</sup> Sebelumnya disebut sebagai PPnBM.



Dalam proposal penerapan PPN multi-tarif ini, kemungkinan distribusi pendapatan tidak akan cukup besar perbaikannya, karena tetap terdapat penetapan tarif walaupun lebih rendah untuk PPN bahan makanan dan sektor jasa tertentu, dari sebelumnya dikecualikan karena termasuk kategori non-BKP dan non-JKP. Sementara itu, penerapan tarif yang lebih tinggi untuk produk kategori barang mewah dengan asumsi konsumsi umumnya adalah oleh kelompok masyarakat menengah ke atas. Namun apabila tarif tersebut merupakan kondisi *existing* (PPnBM), tentunya tidak akan berpengaruh pada perubahan distribusi pendapatan.

Idealnya perhitungan dampak terhadap distribusi pendapatan, tidak saja sebatas pada progresivitas jenis pajak tertentu, tetapi lebih tepat dievaluasi untuk keseluruhan sistem pajak (dan bahkan juga sisi *spending/expenditure side*). Studi yang dilakukan oleh Houghton dkk (2006), atas perubahan kebijakan pajak PPN di Vietnam, misalnya, tidak saja mengkaitkan perubahan pada sistem PPN tetapi juga keseluruhan subsidi (*expenditure side*) pemerintah.

### 3. Pengurangan pengecualian Fasilitas PPN

Perluasan basis pajak dari PPN dilakukan dengan mengurangi pengecualian fasilitas PPN yaitu dalam bentuk fasilitas non-BKP dan non-JKP. Sistem PPN baru dapat optimal dan bersifat *self-enforcing* ketika PPN dapat mencakup sebagian besar aktifitas ekonomi dan agen ekonomi atau pembayar pajak, dengan karakteristik: 1) keseluruhan *taxpayers* atau sebagian besarnya masuk dalam sistem atau dalam hal ini threshold PKP tidak ada atau cukup rendah, 2) keseluruhan barang dan jasa dikategorikan sebagai barang dan jasa yang dikenai PPN, atau dalam hal ini tidak adanya atau berkurangnya pengecualian jenis non-BKP dan non-JKP, dan 3) minimalnya kebijakan fasilitas penurunan atau pembebasan PPN yang bersifat *ad-hoc* seperti melalui *tax allowance* dan atau *tax holiday*.

Pengecualian fasilitas PPN terkait dengan perlakuan barang non-BPK dan non-JKP dipersempit, yang sebelumnya terdapat 4 kelompok barang non-BKP, dan 17 kelompok barang non-JKP, menjadi pengecualian hanya dikenakan untuk barang dan jasa yang dikenakan pajak daerah (PDRD) yaitu restoran, hotel, parkir; uang, emas batangan untuk cadangan devisa negara, dan surat berharga; jasa pemerintahan umum yang tidak dapat disediakan pihak lain, dan jasa penceramah keagamaan.

Perluasan basis PPN dengan mempersempit pengecualian atas non-BKP dan non-JKP sepertinya akan dikenakan tarif PPN yang relatif rendah untuk BKP atau JKP tertentu yang sebelumnya dikecualikan tersebut adalah untuk membuat keseluruhan sistem PPN berjalan cukup baik. Hal ini karena banyaknya pengecualian menciptakan *loophole* karena informasi pajak masukan dan pajak keluaran yang terputus dalam suatu *network* transaksi antar perusahaan sangat riskan untuk dieksploitasi (*tax fraud*) (Keen & Smith 2006).

*“Sistem PPN baru dapat optimal dan bersifat self-enforcing ketika PPN dapat mencakup sebagian besar aktifitas ekonomi dan agen ekonomi atau pembayar pajak, dengan karakteristik tertentu.”*

#### 4. Kebijakan penetapan PKP dan administrasi PPN secara bulanan

Pemungutan PPN bersifat *withholding* yaitu melalui unit usaha yang telah tergolong PKP (Pengusaha Kena Pajak) yaitu unit usaha dengan rata-rata nilai omzet setahun berada pada atau diatas 4,8 milyar Rupiah. Batasan atau threshold PKP ditetapkan melalui PMK (*Peraturan Menteri Keuangan*).

Salah satu pertimbangan menerapkan *threshold* untuk PKP, adalah biaya administrasi yang secara relatif besar untuk PKP dengan nilai transaksi kecil. Sistem administrasi membutuhkan alokasi waktu dan pemahaman peraturan dan administrasi PPN, dan untuk itu terdapat skala ekonomis, *compliance costs* akan lebih kecil untuk perusahaan dengan nilai transaksi yang cukup besar. *Compliance costs* juga relatif besar dari tingginya alokasi waktu yang dibutuhkan mengingat pelaporan yang perlu dilakukan setiap bulan.<sup>5</sup>

Apabila asumsinya adalah cukup dominan perusahaan yang berstatus PKP, maka status perusahaan sebagai non PKP sebenarnya kurang diuntungkan. Dengan tidak masuk sebagai PKP, belum tentu perusahaan ini tidak membayar PPN dan perusahaan ini juga tidak dapat mengkreditkan pajak masukan, terutama apabila karakteristik usahanya, perusahaan sebenarnya dapat mengurangi pajak masukan yang cukup besar.

Untuk perusahaan dengan omzet dibawah 4,8 milyar Rupiah, yang membutuhkan ditetapkan sebagai PKP, perusahaan dapat daftar (*voluntary*) sebagai PKP. *Compliance cost* PPN bersifat regresif yang artinya bebannya lebih besar untuk perusahaan kecil, terutama juga karena proses administrasi PPN perlu dilakukan secara rutin setiap bulannya. *VAT compliance* perusahaan kecil kemungkinan juga terkendala dengan belum mapannya pengelolaan keuangan dan pencatatan transaksi yang dilakukan oleh perusahaan tersebut.

Berdasarkan Highfield, Evans dan Walpole (2019), salah satu factor kunci yang dianggap berpengaruh dalam menentukan *compliance cost* PPN adalah jumlah dan frekuensi pelaporan SPT. Maka dari itu, upaya menurunkan biaya administrasi dan *compliance costs* PPN untuk meningkatkan kemungkinan *non-taxpayers* dari kelompok UMKM agar bergabung ke dalam *tax net*, dapat dilakukan, misalnya dengan bentuk pelaporan PPN yang tidak perlu bersifat bulanan, dan atau asistensi dan sistem teknologi yang membantu UMKM.

*“Hal yang perlu dipertimbangkan dari diskresi pembedaan kebijakan pajak, preferential treatment, untuk UMKM ini adalah memitigasi agar kebijakan tersebut tidak mengurangi insentif untuk perusahaan masuk ke dalam rezim perpajakan yang umum.”*

<sup>5</sup> Untuk usaha kecil, biasanya pemilik usaha yang melakukan pencatatan, pelaporan, dan selanjutnya penyetoran PPN, diluar dari kegiatan dan proses administrasi bisnis lainnya yang perlu dilakukan oleh pemilik usaha.

## 5. Penetapan PPN Final untuk Omzet dan Kegiatan Tertentu

Dalam proposal RUU KUP, penetapan PPN dapat juga bersifat final (PPN final) untuk kegiatan dan atau untuk PKP dengan omzet tertentu. Kebijakan ini bertujuan untuk memudahkan perusahaan yang memiliki pajak masukan yang justru relatif kecil, atau cukup sulit untuk menentukan acuan harga jual atau harga yang diserahkan dari barang atau jasa (DPP – dasar pengenaan pajak). Penetapan PPN yang bersifat final, sepertinya akan diikuti dengan pemberlakuan tarif PPN yang lebih rendah dari standar tarif PPN.

Penetapan PPN final dengan tarif lebih rendah dari PPN dan diberlakukan atas dasar omzet, berarti mekanisme penyeteroran PPN ini dilakukan untuk akumulasi satu tahun, dan skemanya relative sama dengan penerapan PPh final untuk UMKM yang juga didasarkan pada omzet, yaitu sebesar 0,5% dari omzet untuk perusahaan dengan omzet dibawah *threshold* PKP (*mandatory*) yaitu 4,8 milyar Rupiah. Penetapan pajak atas dasar omzet ini, bukanlah karakteristik dari PPN yang didasarkan atas nilai tambah maupun PPh Badan yang didasarkan atas tingkat keuntungan, karena terminologi yang lebih umum disebut *turnover-based tax*. Hal yang perlu dipertimbangkan dari diskresi pembedaan kebijakan pajak, *preferential treatment*, untuk UMKM ini adalah memitigasi agar kebijakan tersebut tidak mengurangi insentif untuk perusahaan masuk ke dalam rezim perpajakan yang umum.

*“Salah satu pertimbangan menerapkan threshold untuk PKP, adalah biaya administrasi yang secara relatif besar untuk PKP dengan nilai transaksi kecil.”*

## Kesimpulan

Besarnya penurunan penerimaan negara akibat pandemi Covid-19 yang terjadi secara bersamaan dengan meningkatnya pengeluaran membuat kebutuhan pendanaan APBN meningkat. Dalam konteks krisis pandemi Covid-19, rendahnya penerimaan negara di saat tingginya kebutuhan pendanaan untuk stimulus mendorong kebutuhan pendanaan harus dibiayai dengan penerbitan utang. Kondisi ini berpotensi menyebabkan terciptanya *vicious cycle* akibat pembiayaan utang yang akan menambah beban pembayaran bunga utang dari sisi belanja di masa mendatang, sehingga semakin membatasi ruang fiskal pemerintah. Beberapa aspek tersebut menjadi dasar diperlukannya reformasi perpajakan dalam rangka mendorong kontribusi pajak dalam penerimaan negara.

Secara umum, proposal perubahan kebijakan PPN bertujuan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Peningkatan tarif PPN, walaupun kemungkinan dapat meningkatkan penerimaan, dalam jangka menengah, dapat saja menurunkan tingkat konsumsi, terutama apabila terdapat *overshifting* ke tingkat harga barang, dari peningkatan tarif PPN tersebut. Aspek distributif yang dapat dilakukan melalui intervensi perubahan kebijakan PPN, misalnya dari pemberlakuan multi-tarif PPN,



sifatnya terbatas. Kedua proposal, yaitu peningkatan tarif PPN dan juga penerapan multi-tarif kemungkinan dihadapkan *trade-off*, dalam bentuk inefisiensi.

Perbaikan kebijakan dan administrasi perpajakan, perlu tetap untuk membuat sistem pajak simple, untuk menghindari biaya administrasi dan *compliance* yang lebih besar, serta mengurasi inefisiensi yang kemungkinan muncul dari sistem pajak yang kompleks karena adanya potensi penghindaran pajak yang lebih besar. Dalam konteks PPN ini, perlu untuk mengupayakan sistem administrasi yang berbiaya rendah, salah satunya dengan mempertahankan *single tarif* PPN dan juga memperluas basis dengan melakukan evaluasi pengecualian dan pemberian fasilitas keringanan PPN.

Selain hal tersebut di atas, Pemerintah juga harus mempertimbangkan *timing* dari implementasi proposal perubahan kebijakan PPN tersebut di atas dengan mempertimbangkan situasi perekonomian dan juga kondisi masyarakat. Apakah tepat jika diimplementasikan di tahun 2022 atau mungkin sebaiknya diundur ke tahun 2023.



## References

- Agha, A., and J. Haughton, 1996, Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations, *the Review of Economics and Statistics*, 78 (2), 303-308.
- Bogetic, Z, and F. Hassan, 1993, Determinants of Value-Added Tax Revenue: A Cross-Section Analysis. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1203.
- Bye, B., Strom, B., and T. Avitsland, 2012, Welfare effects of VAT reform: a general equilibrium analysis. *International Tax and Public Finance*, 19, 368-392.
- Crossen, S., 2015, Mobilizing VAT revenues in African countries, *International Tax Public Finance*, 22, 1077-1108
- Harberger, A. C., 1964, The measurement of waste. *The American Economic Review*, 54 (3), 58 – 76.
- Haughton, J. , Quan, N. T., and Nguyen H. B., 2006, Tax Incidence in Vietnam, *Asian Economic Journal*, 20 (2), 217 -239.
- Highfield, Richard and Evans, Christopher Charles and Walpole, Michael, The Development and Testing of a Diagnostic Tool for Assessing VAT Compliance Costs: Pilot Study Findings (2019). *eJournal of Tax Research Vol 16, No 3*, pp. 620-654, 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3727087>
- Hiraga, K., 2020, Regional and Sectoral Varieties of VAT Pass Through in Japan. SSRN.
- Keen, M., and S. Smith, 2006, VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done? *National Tax Journal*, 59 (4), 861-887.
- Lyssiottou, P., and E. Savva, 2021, Who pays taxes on basic foodstuffs? Evidence on broadening the VAT base, *International Tax and Public Finance*, 28, 212-247.
- Matthews, K. VAT Evasion and VAT Avoidance: Is there a European Laffer Curve for VAT? *International Review of Applied Economics*, 17 (1), 105 – 114.
- OECD, 2020, Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues.
- Pagan, J., Soydemir, G., and A. Tijerina-Guajardo, 2001, The Evolution of VAT Rates and Government Tax Revenue in Mexico, *Contemporary Economic Policy*, 19 (4), 424-433.
- Tijerina-Guajardo, A., and J. Pagan, 2000, Valued-Added Tax Revenues in Mexico: An Empirical Analysis, *Public Finance Review*, 561-575.