

12-21-2010

Rekonstruksi Konsepsi Supply-side Tax Policy

HAULA ROSDIANA

*Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, FISIP
Universitas Indonesia*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

ROSDIANA, HAULA (2010) "Rekonstruksi Konsepsi Supply-side Tax Policy," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*: Vol. 15 : No. 3 , Article 7.

DOI: 10.20476/jbb.v15i3.595

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol15/iss3/7>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Rekonstruksi Konsepsi *Supply-side Tax Policy*

HAULA ROSDIANA^{1*}

¹*Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan,
FISIP Universitas Indonesia*

Abstract. Supply-side tax policy is generally identified with tax cut and other forms of tax incentives. Nevertheless, there are many other forms of tax policy that give larger space for private sectors to increase their productivity. It is this enlarged meaning and essence of supply-side tax policy that need to be reconstructed to hinder the policy from being trapped into tax incentive polemic. By understanding its philosophy, the concept of supply-side tax policy can be reconstructed through regulations and deregulations. Government should develop regulations on specific transactions unambiguously in order to minimize tax dispute. Simultaneously, cost of taxation for government and private sector will be reduced. The other available alternative is deregulation that will remove unfavorable tax provisions, i.e. those that create cost of taxation or cash flow distortion. This construction of supply-side tax policy is better than tax incentives since it neither intrude the government ability to generate revenue nor generate tax expenditure.

Keywords: *cost of taxation, tax policy, supply-side tax policy*

PENDAHULUAN

Perpajakan merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang dinamis, dimana penerapannya harus senantiasa mengikuti dinamika perekonomian, baik domestik dan internasional. Hal tersebut dikarenakan adanya dua fungsi yang melekat pada pajak (*budgetair* dan *regulerend*) sehingga dalam penungutan pajak bukan hanya ditujukan sebagai instrumen untuk menjaga dan meningkatkan momentum pertumbuhan ekonomi tetapi juga menggenjot penerimaan negara (Rosdiana, 2006)

Pemerintah setiap tahun, khususnya Dirjen Pajak dituntut untuk selalu meningkatkan penerimaan dari sektor pajak sejalan dengan meningkatnya kebutuhan dana untuk pembangunan (Rahayu, 2007). Konsepsi *supply-side tax policy* seringkali diidentikkan dengan *tax cut* dan bentuk-bentuk pemberian insentif perpajakan lainnya, padahal masih banyak bentuk-bentuk kebijakan pajak lainnya yang dapat memberikan ‘ruang’ yang lebih luas atau memberikan keleluasaan bagi wajib pajak untuk meningkatkan produktivitas. Perluasan makna dan hakikat *supply-side tax policy* ini perlu direkonstruksi agar kebijakan pajak tidak terjebak pada polemik insentif pajak.

PEMBAHASAN

Rekonstruksi konsepsi dilakukan dengan terlebih dulu memahami esensi atau filosofi dasar dari konsepsi *supply-side tax policy*. Proposisi dasar dari konsepsi *supply-side tax policy* sebenarnya hampir sama dengan ekonomi neoklasik, termasuk keyakinan (*belief*) bahwa pajak mempengaruhi perilaku ekonomi dan efek substitusi pajak sangat penting bagi efisiensi

alokasi sumberdaya. Hal baru dari kebijakan ini adalah keyakinan dari beberapa ahli ekonomi perpajakan bahwa pengurangan beban pajak, khususnya penurunan tarif pajak penghasilan, akan menghasilkan dampak yang signifikan terhadap tingkat produktivitas dan pertumbuhan, sebagaimana dikemukakan Gandhi (1995)

“what new is the conviction of some Supply-side economists that a substantial reduction of tax burdens, in general, and the tax rates of income tax, in particular, will have significant effects on the level of output and growth rates”

Secara umum cakupan kebijakan *supply-side* menekankan pada kebijakan yang dapat meminimalisir distorsi dalam pasar, yang diakibatkan oleh pengaruh regulasi pemerintah terhadap harga, subsidi dan tingginya pajak penghasilan; dan dorongan kebijakan tadi terhadap investasi dan produksi dengan cara membuat bekerja insentif ekonomi pasar bebas.

Pemahaman atas esensi atau filosofi dasar konsepsi *supply-side tax policy*, (1) regulasi ketentuan-ketentuan perpajakan atau perlakuan perpajakan yang masih belum diatur atau belum jelas, (2) deregulasi peraturan-peraturan perpajakan yang mengakibatkan *cost of taxation* yang tinggi, serta (3) deregulasi peraturan-peraturan perpajakan yang mengganggu *cash flow* merupakan bagian dari konsepsi *supply-side tax policy*. Ketiga bentuk *supply-side tax policy* tersebut pada hakikatnya bermuara pada satu konsepsi yang dikenal dengan terminologi *cost of taxation*.

Terminologi *cost of taxation* digunakan untuk menunjuk seluruh beban yang ditanggung oleh wajib pajak untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perpajakannya. Dengan demikian, *cost of taxation* bukan hanya beban yang dapat dinilai dengan uang (*material/tangible*) melainkan juga yang tidak dapat dinilai dengan uang (*immaterial/intangible*).

*Korespondensi: +62217863540; h.rosdiana@ui.ac.id

Tabel 1. Cost of Taxation, Jika PT XYZ Tidak Memungut PPN atas Penyerahan antar Cabang

	Pusat	Pusat	Cabang 1	Cabang 2
Pembelian 100 unit BKP @ Rp. 1.000.000,-		Pajak Masukan = Rp. 10.000.000,-		
Penyerahan 20 unit ke Cabang 1		Seharusnya terhutang PPN = 10% x (20 unit x Rp. 1.000.000,-)		
Penyerahan 30 unit ke Cabang 2		Seharusnya terhutang PPN = 10% x (30 unit x Rp. 1.000.000,-)		
Penjualan (Harga Jual @ Rp. 1.500.000,-)	50 unit x Rp. 1.500.000,- = Rp. 75.000.000,-		20 unit x Rp. 1.500.000,- = Rp. 30.000.000,-	30 unit x Rp. 1.500.000,- = Rp. 45.000.000,-
Pajak Keluaran	Rp. 7.500.000,-		Rp. 3.000.000,-	Rp. 4.500.000,-
Total Pajak Keluaran		Pajak Keluaran = Rp. 15.000.000,-		
PPN disetorkan (PK – PM)		Kurang Bayar = Rp. 5.000.000,- ¹		
PPH Badan (atas Laba Usaha)		30% x Rp. 45 juta = Rp. 13.500.000,- ²		
Total PPN yg disetorkan		Rp. 5.000.000,-		
PPH Badan		Rp. 13.500.000,-		
Total pajak		Rp. 18.500.000,-		
PPN & sanksi Psl. 1A ayat 1 huruf f yang ditagih dengan SKPKB		PPN : Rp. 5.000.000,- Sanksi : Rp. 2.400.000,- Jumlah = Rp. 7.400.000,-		
STP Pasal 14 ayat 1 huruf f		2% x R. 50.000.000,- = Rp. 1.000.000,-		
Total Cost of Taxation		Rp. 18.500.000,- Rp. 7.400.000,- Rp. 1.000.000,- <u>Rp. 26.900.000,-</u>		

Sumber: Rosdiana, 2005

Chattopdhyay dan Das-Gupta (2002) menyatakan bahwa indikator *cost of taxation* secara keseluruhan ada lima, yaitu *compliance costs*, *administrative costs*, *deadweight efficiency loss from taxation*, *the excess burden of tax evasion*, dan *avoidance costs*.

Dari kelima indikator tersebut *compliance costs* paling banyak memiliki porsi dalam pengembangan teori dan penelitian, bahkan menjadi kebijakan di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, Belanda, Selandia Baru, dan India. Di India, penelitian *compliance costs* atau *cost of taxation* berkembang dengan pesat, bahkan ada kecenderungan di beberapa negara untuk mengumpulkan data indikator tahunan *compliance costs*. Hal ini dapat dilihat dalam kutipan berikut (Chattopdhyay dan Das-Gupta, 2002):

“Compliance costs have been explicitly addressed in the policies of countries like the USA, Australia, the UK, the Netherlands and New Zealand and, increasingly, in India. Formal estimation of the overall compliance burden of the tax system was first attempted by Haig (1935). More recently, attempts have been made in some countries to compile annual indicators of compliance costs.”

Compliance costs dapat diukur dari tiga elemen, yaitu *fiscal costs*, *time costs*, dan *psychological costs*

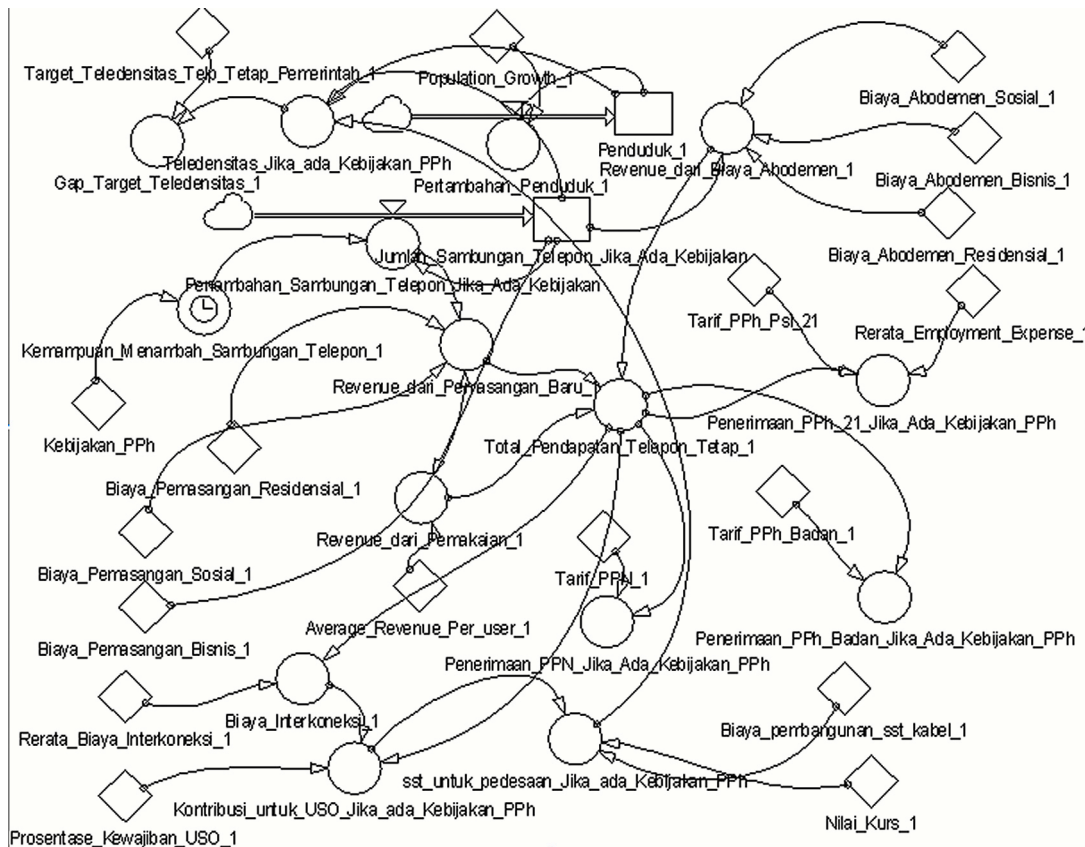
(Stanford,tt; Abolins, 2002). Esensi konsepsi *supply-side tax policy* dan *cost of taxation*, sebagaimana telah dijelaskan, kebijakan untuk mengurangi *cost of taxation* melalui regulasi dan deregulasi, dapat dipandang sebagai bagian dari *supply-side tax policy*. Hal ini dilatari oleh keyakinan (*belief*) bahwa *cost of taxation* yang tinggi akan mempersempit ruang bagi pelaku usaha untuk berproduksi sehingga mengurangi *supply*.

Regulasi perlakuan pajak atas transaksi-transaksi yang belum ada atau belum jelas ketentuan perpajakannya dapat mengurangi *cost of taxation* karena dapat meminimalkan potensi *dispute*. Berkurangnya potensi *dispute*, berarti mengurangi *time cost* dan *psychological cost* dalam pengajuan keberatan dan/atau banding, baik dari pihak wajib pajak maupun otoritas pajak. Terlebih, *fiscal costs* atau *direct money costs* yang harus dikeluarkan oleh kedua belah pihak seringkali menjadi lebih besar karena adanya kebutuhan menggunakan jasa ahli/konsultan/kuasa hukum pajak/pengacara, dan lainnya.

Deregulasi peraturan perpajakan yang mengakibatkan *cost of taxation* yang tinggi juga dapat dianggap sebagai bagian dari konstelasi *supply-side tax policy*, misalnya mencabut peraturan pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN) atas penyerahan antar cabang. Selama ini dalam

¹Pelaporan oleh kantor Pusat: Pajak Keluaran = 10% x Rp. 150.000.000,- = Rp. 15.000.000,- dikurangi Pajak Masukan = Rp. 10.000.000,-. Berarti PPN Kurang Bayar (yang harus disetor PKP = Rp. 5.000.000,-

²Pajak Penghasilan Badan = 30% x (Rp. 50 jt – 5 juta) = Rp. 13.500.000,-. Untuk Tax Exposure, yang digunakan hanya bracket yang paling tinggi. Pengurang sebesar Rp. 5 juta adalah PM yang ditagih dengan SKPKB. Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (8) huruf i UU PPN.



Gambar 1. Implikasi Desain Kebijakan Pro Corporate Cash-flow Tax (dalam Stock Flow Diagram)

Sumber: Rosdiana, 2008

implementasi PPN atas penyerahan antarcabang tidak jarang pengusaha kena pajak harus menanggung beban pajak yang melebihi konsep PPN itu sendiri, yaitu berbanding lurus dengan besarnya nilai tambah (lihat tabel 1). Hal ini terjadi karena banyak PKP yang tidak memahami ketentuan. Ketidaktahuan ini disebabkan oleh transaksi ini tidak sesuai dengan *value added concept* dan tidak sejalan dengan konsep akuntansi. Terlebih, pengertian cabang dalam UU PPN tidak sejalan dengan pengertian cabang dalam akuntansi atau bisnis. UU mengatur bahwa ‘yang dimaksud dengan cabang dalam ketentuan ini termasuk lokasi usaha, perwakilan, unit pemasaran, dan sejenisnya. Kata ‘sejenisnya’ mengandung potensi *dispute* yang sangat tinggi.

Jika dilihat cabang dan kantor pusat sebagai satu kesatuan, maka secara *aggregate*, besarnya $VAT Liability = Tax Rate \times Value Added$, atau sebesar 10% x Rp 50.000.000,00. Dalam kasus di atas, besarnya total *cost of taxation* adalah sebesar: Rp 5.000.000,00 + Rp 7.400.000,00 + Rp 1.000.000,00 = Rp 13.400.000,00 atau sebesar:

$$Effective\ Tax\ Rate = \frac{Rp.\ 13.400.000,00}{Rp.\ 50.000.000,00} = 27\%$$

Cost of taxation ini belum termasuk *time cost* dan *psychological cost* ketika menghadapi pemeriksaan dan

atau keberatan dan atau banding. Deregulasi peraturan-peraturan perpajakan yang mengganggu *cash flow* pada hakekatnya merupakan bagian dari konstelasi *supply-side tax policy* karena dapat mengurangi *opportunity cost*. Misalnya, dengan mencabut peraturan pemotongan PPh Pasal 23 atas *business income*.

Opportunity cost adalah biaya atas kesempatan/peluang yang hilang dan manfaat-manfaat atau keuntungan-keuntungan yang sebenarnya dapat diperoleh dari kesempatan/peluang tersebut jika kesempatan/peluang tersebut tidak hilang, atau biaya atas hilangnya alternatif terbaik/ yang paling berharga. Pindyck dan Rubinfeld mendefinisikan *opportunity cost* sebagai ‘the cost associated with opportunities that are forgone by not putting the firm’s sources to their highest value use (Pindyck dan Rubinfeld, 2003). Pada definisi yang lebih luas menurut Gowland dan Paterson, dinyatakan bahwa ‘the opportunity cost is what must be sacrificed to obtain one of the alternatives facing the decision maker’ (Gowland dan Paterson, 1993). Berbeda dengan *accounting*, *opportunity cost* bukan merupakan biaya yang benar-benar dikeluarkan, sehingga tidak pernah dicatat dalam pembukuan. Meskipun demikian, penghitungan *opportunity cost* merupakan suatu hal yang fundamental untuk menghitung atau membuat perkiraan biaya yang sesungguhnya terjadi atas suatu tindakan.

Pemungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah, pada dasarnya dapat menimbulkan *opportunity cost*.

Opportunity cost dalam pemotongan PPh, antara lain dapat diukur dengan hilangnya kesempatan bagi perusahaan untuk melakukan investasi yang dapat menambah penghasilan perusahaan. Dari sisi pemerintah, *opportunity cost* terjadi dalam bentuk hilangnya potensi tambahan penerimaan PPh Badan, PPN, dan PPh Pasal 21. Sebagai contoh, jika pemerintah tidak menjadikan *active income/business income* sebagai *withholding tax*, maka pelaku usaha dapat mengolah *cashflow* tersebut untuk meningkatkan produktivitas, misalnya untuk menambah satuan sambungan telepon. Pada kasus perusahaan telekomunikasi, hal ini dapat dilakukan dengan simulasi model kebijakan. Gambar 1 menunjukkan bahwa jika tidak ada *withholding tax* atas *business profit* (kebijakan PPh yang *pro corporate cash flow tax*), kemampuan perusahaan telekomunikasi untuk menambah satuan sambungan telepon akan meningkat. Dengan demikian, potensi untuk mendapatkan pendapatan baru dari pelanggan baru akan meningkat dan penerimaan pajak (misalnya dari PPN dan PPh 21), serta penerimaan non-pajak (misalnya penerimaan negara bukan pajak dari jasa telekomunikasi dan *universal service obligation* (USO) akan meningkat.

Penghitungan *opportunity cost* juga dapat dilakukan dengan menghitung *cost of money*, berupa bunga yang sebenarnya bisa diperoleh perusahaan telekomunikasi jika *withholding* (yang menjadi *prepaid tax*) tersebut diinvestasikan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan hilangnya peluang pemerintah untuk mendapatkan tambahan penerimaan PPh final atas bunga SBI. Meskipun *cashflow* yang tersedia dapat digunakan untuk dua kemungkinan (meningkatkan produksi atau investasi SBI/deposito), total *opportunity cost* bukan dihitung dari keseluruhan *cost* atas seluruh atau beberapa peluang/kesempatan yang mungkin terjadi jika tidak ada pemotongan PPh atas *business profit* karena tidak mungkin untuk hal yang sama beberapa alternatif tindakan dapat dilakukan.

KESIMPULAN

Ketiga bentuk alternatif kebijakan di atas justru mungkin lebih baik dibanding bentuk *supply-side tax policy* yang *purely tax incentive*. Alasannya, dikarenakan pemberian insentif pajak seringkali menuai diskursus, karena, *pertama*, karena insentif pajak pasti akan menyebabkan adanya *tax expenditure*. *Kedua*,

insentif pajak tidak efektif jika administrasi pajak masih relatif belum baik. *Ketiga*, terdapat faktor-faktor lain selain pajak, seperti masalah politik dan keamanan, yang juga berpengaruh terhadap produktivitas.

Bentuk-bentuk alternatif kebijakan *supply-side tax policy* di atas pun mempunyai kelebihan lainnya, yaitu dapat diimplementasikan tanpa mengabaikan aspek penerimaan negara (*revenue productivity*). Pembatasan *withholding tax* semata-mata hanya pada *passive income* dan *employment income* misalnya, dapat membantu pengusaha berupa tersedianya *cash flow* yang lebih besar untuk produksi. Pada akhirnya, negara akan mendapatkan penerimaan pajak yang lebih besar dengan adanya peningkatan produksi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abolins, Jon. 2002. VAT compliance costs – heavier than you realise?. www.accountingweb.co.uk. 25 Maret.
- Chattopadhyay, Saumen dan Arindam Das-Gupta. 2002. *The Compliance Cost of the Personal Income Tax and its Determinants*. National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, (December).
- Economic Growth. 2008. *Cato Journal*, Vol. 28, No. 1 (Winter), www.cato.org
- Edwards, Chris. 2007. *Corporate Tax Laffer Curve*, Cato Institute, No. 49, (November). www.cato.org.
- Gandhi, Ved P. 1995. *Supply-Side Tax Policy: Its Relevance to Developing Countries*. Washington DC: IMF.
- Gowland, David dan Anne Paterson. 1993. *Microeconomics Analysis : A Modern Introduction*. New York: Harvest Wheatsheaf.
- Pindyck, Robert S. dan Daniel L. Rubinfeld. 2003. *Microeconomics*, Fifth edition. New York: Macmillan Publishing Company.
- Rahayu, Ning. 2007. Kebijakan Baru Direktorat Jenderal Pajak Dalam Pengajuan Restitusi PPN dan Perencanaan Pajak Untuk Menghadapinya. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol. 15, No. 1 (Januari)
- Rosdiana, Haula. 2005. Penyerahan Antar Cabang: Suatu kajian Akademis Pasal 1A Ayat (1) Huruf f Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai. *Indonesia Tax Review*, Vol. IV Ed.41.
- _____. 2006. Implikasi Perluasan Definisi Royalti Terhadap Industri Telematika, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol.14, No.3 (September).
- _____, Haula. 2008. Menuju Sistem Pajak Penghasilan *Pro Corporate Cash Flow Tax* untuk Mendorong Kemajuan Industri Telekomunikasi. Disertasi, Program Doktor Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.