

Tax Elasticity in Addressing Tax Avoidance in Indonesia: A Study of Responsive Law¹

Henry Dianto P. Sinaga¹, Yudha Pramana²

Law Doctoral Program, University of Diponegoro, Semarang, Indonesia. E-mail: sinagahenrydp@gmail.com

Faculty of Economics, Udayana University, Denpasar, Indonesia E-mail: yudhapramana97@gmail.com

Abstract

Tax avoidance which still occurs greatly influences the tax ratio in Indonesia. One indicator that can influence the tax ratio is tax elasticity, considering the elasticity is a measure of the response of tax revenues to changes in national income resulting from policy changes in the tax structure, namely keeping all other parameters (including tax laws) constant. It means that ignoring the important function of tax elasticity shows the government's inability to balance growth by mobilizing revenue through taxation, which will result in the government being forced to borrow internally and externally to finance the increasing deficit. This understanding confirms that one solution for handling tax avoidance within a responsive legal framework is to always be alert to the elasticity coefficient which is expected to exceed one. This elasticity coefficient can show the productivity of a country's income and streamline its taxation system, without going through the political decision-making process which tends to be difficult. It is recommended to improve tax elasticity through strengthening elements in the form of tax elasticity to the base and base elasticity to income.

Keywords : Tax Elasticity; Tax Avoidance, Responsive Law.

A. PENDAHULUAN

Fungsi tradisional sistem perpajakan adalah menghasilkan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan sektor publik yang terus meningkat, namun banyak negara belum mampu mengimbangi pertumbuhan dengan mobilisasi pendapatan melalui perpajakan (Tovar, 2017). Akibatnya, banyak negara terpaksa melakukan pinjaman internal dan eksternal untuk membiayai defisit yang (meningkat). Seiring berjalannya waktu, banyak sistem perpajakan di seluruh dunia diubah dan direstrukturisasi untuk menangani defisit yang terjadi, antara lain dengan memaksimalkan pendapatan pajak dari proses reformasi (Tovar, 2017) melalui peningkatan *tax ratio*. Padahal, *tax ratio* akan mencerminkan keadaan yang sebenarnya bila negara dapat menghindari terjadinya penghindaran pajak, sebagaimana Tax Justice Network melaporkan bahwa Indonesia diperkirakan menghadapi kerugian sebesar US\$4,86 miliar per tahun atau setara Rp. 68,7 triliun (dengan kurs/US\$ senilai Rp. 14.149,-) akibat penghindaran pajak yang terjadi (Fatimah, 2020).

¹ Artikel ini merupakan pendapat ilmiah penulis dan bukan mencerminkan pendapat atau sikap instansi tempat penulis bekerja.

Salah satu indikator yang mempengaruhi *tax ratio* adalah elastisitas pajak. Elastisitas pajak merupakan salah satu konsep mikro ekonomi yang mengukur kualitas suatu pajak dengan memberikan gambaran tentang responsivitas pajak terhadap basis pajak nasional/daerah (Iqbal et al., 2008). Idealnya, suatu penerimaan pajak harus meningkat seiring dengan meningkatnya basis pajak. Namun, pentingnya elastisitas pajak dalam memperbaiki rasio pajak masih sangat didominasi kajian berparadigma positivisme, yang dalam konteks ilmu hukum berintikan pada ajaran *analytical jurisprudence* (Sinaga dan Hermawan, 2022). Ajaran ini identik dengan doktrin hukum otonom, yang mengandaikan hukum sebagai institusi mandiri dengan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, dan benar-benar otonom (Tanya et al., 2010). Upaya untuk mengatasi terjadinya hukum otonom dalam masyarakat dapat dilakukan dengan menerapkan teori hukum responsive, sebagaimana teori tersebut menegaskan bahwa hukum merupakan fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (Nonet dan Selznick, 2010). Sehingga, kajian ini perlu menjawab rumusan permasalahan yang mempertanyakan bagaimana elastisitas pajak dapat menangani penghindaran pajak di Indonesia.

B. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Elastisitas Pajak dan Perbedaannya dengan Daya Apung (Buoyancy) Pajak

Konsep elastisitas pajak atau disebut juga dengan fleksibilitas bawaan atau koefisien stabil (Dangal, 2018), sebagaimana halnya juga konsep daya apung pajak, berguna untuk mengevaluasi dampak perubahan kebijakan perpajakan terhadap penerimaan pajaknya, namun perlu dipisahkan terlebih dahulu antara elastisitas pajak dan daya apung pajak untuk menilai apakah kebijakan pajak tersebut efektif dalam menumbuhkan penerimaan pajak (Nurhidayati, 2016).

Memang sekilas terlihat sama antara elastisitas pajak dan *buoyancy* pajak, namun terdapat perbedaan penting diantara keduanya. Elastisitas pajak penerimaan pajak dihitung sebagaimana mestinya, jika tidak terjadi perubahan pada sistem perpajakan, termasuk tingkat pajak atau basis pajak (perubahan diskresioner) (Wijayanti dan Budi, 2010), sedangkan *tax buoyancy* mengukur respon total penerimaan pajak terhadap perubahan pendapatan (Bilquees, 2004). Artinya, sebelum menghitung elastisitas pajak, efek diskresioner harus dikeluarkan dari data penerimaan pajak. Adapun perubahan diskresioner dalam pengumpulan pajak dapat disebabkan karena satu atau kombinasi dari reformasi tarif pajak yang berdasarkan undang-undang, modifikasi definisi basis pajak, perubahan yang signifikan dalam aspek administrasi pengumpulan pajak, dan lain sebagainya (Wijayanti dan Budi, 2010). Jika daya apung pajak lebih besar daripada elastisitas, perubahan kebijakan relatif efektif dalam meningkatkan penerimaan pajak, namun jika elastisitas pajak melebihi daya apung pajak, maka langkah-langkah kebijakan pajak akan menyebabkan penurunan penerimaan pajak, serta jika koefisien daya apung pajak dan elastisitas pajak sama besar, maka langkah-langkah kebijakan dapat dikatakan memiliki sedikit atau tidak ada dampak pada penerimaan pajak (Nurhidayati, 2016). Pemahaman tersebut menunjukkan bahwa responsivitas penerimaan pajak terhadap pendapatan nasional atau perkembangan perekonomian suatu negara adalah variabel penting dalam memproyeksikan penerimaan pajak, dan merupakan kriteria dasar untuk pajak

yang baik, dimana responsivitas tersebut dapat diukur dengan konsep elastisitas pajak dan *buoyancy* pajak. Namun, konsep elastisitas pajak dipergunakan untuk mengukur respon otomatis penerimaan pajak terhadap perubahan basis pajaknya, sedangkan *buoyancy* pajak dipergunakan untuk mengukur respon penerimaan pajak terhadap perubahan Produk Domestik Bruto (PDB) (Nurhidayati, 2016; Tovar, 2017). Meskipun berkaitan erat dengan daya apung pajak, elastisitas sistem perpajakan mengukur respons penerimaan pajak terhadap perubahan pendapatan nasional yang diakibatkan oleh perubahan kebijakan dalam struktur perpajakan, yaitu menjaga semua parameter lainnya (termasuk undang-undang perpajakan) tetap konstan (Tovar, 2017).

Secara umum, sistem pajak dengan elastis tinggi diinginkan oleh banyak negara. Meskipun dalam sebagian besar kasus, sumber utama pendapatan pemerintah mungkin memiliki elastisitas yang rendah, namun otoritas pajak harus mencari pendapatan tambahan (Dangal, 2018). Adapun ukuran elastisitas pajak adalah koefisien elastisitas, yang diharapkan nilai koefisiennya melebihi satu, karena jika tidak, maka dianggap tidak elastis (Mansfield, 1972). Selanjutnya, Mansfield (1972) menegaskan bahwa untuk menjembatani kesenjangan sumber daya dalam perekonomian, sistem pajak elastis sangat bermanfaat dalam mengurangi kemungkinan ketidakstabilan perekonomian akibat perubahan tarif pajak atau dasar hukumnya. Dalam perekonomian yang berkembang, sistem perpajakan harus digunakan sebagai sumber penting pembiayaan pembangunan dengan kebutuhannya dapat membuat berbagai pajak menjadi elastis terhadap pendapatan. Pajak harus dirancang sedemikian rupa sehingga sebagian besar peningkatan pendapatan nasional mengalir ke kas negara secara otomatis. Sehingga, pemerintah atau negara tidak perlu sering melakukan perubahan tarif pajak atau basis pajak, mengingat terdapat banyak kesulitan politik dan administratif dalam memperoleh pendapatan tambahan bila sering mengubah tarif pajak atau basis pajak serta akan menimbulkan ketidakpastian struktur perpajakan yang tidak kondusif bagi pertumbuhan ekonomi (Mansfield, 1972).

Secara ringkas, rumusan elastisitas penerimaan pajak dapat dinyatakan dalam bentuk berikut (Hutton dan Lambert, 1983):

$$e_i = 1 + K_i/T_i$$

Dimana T adalah penerimaan pajak dan K adalah besaran yang ditentukan secara tepat, bergantung pada rancangan pajak. Dan karena elastisitas agregat dari sekumpulan pajak adalah rata-rata tertimbang pendapatan dari masing-masing elastisitas, maka agregatnya dapat dituliskan sebagai berikut (Hutton dan Lambert, 1983):

$$e = \sum e_i T_i / T = 1 + K/T$$

Elastisitas Pajak dalam Kerangka Hukum Yang Responsif dalam Menangani Penghindaran Pajak

Penanganan *tax avoidance* melalui elastisitas pajak perlu dilakukan dalam kerangka teori hukum responsif yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick. Urgensi teori hukum responsif tidak dapat terlepas dari gejala kemasyarakatan yang dalam

interaksi bisnis masyarakat terdapat hak dan kewajiban perpajakan. Selanjutnya dalam kerangka elastisitas pajak, perlu memahami beberapa proposisi hukum responsif yang ajarannya antara lain: a) tujuan hukum adalah kompetensi dengan bentuk partisipasinya melalui akses yang diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial, b) hukum yang baik harus menawarkan lebih daripada sekedar keadilan formal, yakni hukum yang harus berkompeten serta mampu mengenal keinginan publik dan berkomitmen dalam mencapai keadilan substantif, c) institusi-institusi hukum harus lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial, sehingga dalam rekonstruksinya akan berpadu tema-tema dasar berupa aktivisme, keterbukaan, dan kompetensi kognitif (Nonet dan Selznick, 2010).

Pajak yang selalu terus dalam proses menjadi, karena selalu terdapat upaya masyarakat ataupun komunitasnya untuk selalu bertransformasi dalam mencapai tujuan-tujuan sosial dan ekonomi tertentu, menunjukkan bahwa pemerintah dapat mempertimbangkan elastisitas sebagai dasar bagi pertumbuhan pendapatan terhadap PDB secara alami, meskipun elastisitas pajak tidak mempertimbangkan perubahan apa pun dalam struktur atau basis pajak. Konsep statis dari konsep elastisitas pajak, yang memang berbeda dengan konsep dinamis yang dimiliki oleh konsep *buoyancy*, tetap dapat menunjukkan produktivitas pendapatan suatu negara mengingat elastisitas mengukur respons otomatis pajak terhadap perubahan pendapatan nasional, dimana semakin tinggi koefisien elastisitasnya maka semakin efisien sistem perpajakannya (Dangal, 2018). Selanjutnya, implementasi proposisi hukum responsif dalam mengani *tax avoidance* melalui elastisitas pajak dapat dijelaskan pada uraian ringkas berikut.

- a. Konsep elastisitas pajak mengukur respons otomatis pendapatan terhadap perubahan pendapatan, yakni peningkatan pendapatan tanpa harus berdampak pada perubahan diskresi (Mansfiel, 1972). Adanya konsep tersebut menunjukkan bahwa koefisien elastisitas yang diharapkan nilainya melebihi satu, karena jika inelastis atau elastisitas dibawah satu, maka yang terjadi adalah: jika persentase perubahan PDB berubah sebesar 1%, maka pengaruh perubahan sumber penerimaan negara dari pajak adalah kurang dari 1% (Saputra, 2022).
- b. Elastisitas pajak yang tinggi merupakan atribut yang sangat diinginkan, karena memungkinkan pertumbuhan pengeluaran, terutama yang berkaitan dengan pembangunan yang harus dibiayai dengan meningkatkan penerimaan pajak tanpa memerlukan keputusan politik yang sulit dalam rangka menaikkan pajak (Mansfiel, 1972). Namun, pada kenyataannya, sumber-sumber utama pendapatan pemerintah mungkin memiliki elastisitas yang rendah, sehingga pihak otoritas pajak harus mencari pendapatan tambahan.
- c. *Tax elasticity* dipergunakan untuk mengukur perubahan penerimaan pajak terhadap perubahan basis pajak, dimana basis pajak berhubungan positif dengan rasio pajak terhadap PDB (ketika basis pajak melebar, rasio pajak terhadap PDB meningkat) (Saputra, 2022). Dalam memperbaiki elastisitas pajak, otoritas pajak harus dapat memperkuat elemen-elemen berupa elastisitas pajak terhadap basis dan elastisitas basis terhadap pendapatan (Mansfiel, 1972).

C. KESIMPULAN

Salah satu solusi penanganan *tax avoidance* dapat dilakukan dengan menerapkan teori hukum yang responsive terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi elastisitas pajak. Meskipun elastisitas bersifat statis karena mengeluarkan hal-hal yang bersifat diskresioner, namun *alert system* berupa koefisien elastisitas yang diharapkan melebihi satu, dapat menjadi sarana negara untuk menjembatani kesenjangan sumber daya dalam perekonomian. Elastisitas pajak, yang mengukur respons otomatis pajak terhadap perubahan pendapatan nasional, dapat menunjukkan produktivitas pendapatan suatu negara dan mengefisienkan sistem perpajakannya, tanpa melalui proses pengambilan keputusan politik yang cenderung sulit. Dalam memperbaiki elastisitas pajak, diharapkan otoritas pajak mempertimbangkan penguatan elemen-elemen berupa elastisitas pajak terhadap basis dan elastisitas basis terhadap pendapatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bilquees, Faiz, 2004, Elasticity and Buoyancy of the Tax System in Pakistan, *The Pakistan Development Review*, Vol. 43, No. 1, hlm. 73-93.
- Dangal, Dil Nath, 2018, Analysis of Elasticity and Buoyancy and Projection of Tax in Nepal, *Tribhuvan University Journal*, Vol. 32, No. 1, hlm. 105-116.
- Fatimah, 2020, Dampak Penghindaran Pajak Indonesia Diperkirakan Rugi Rp 68,7 Triliun, tersedia di laman <https://www.pajakku.com/read/5fbf28b52ef363407e21ea80/Dampak-Penghindaran-Pajak-Indonesia-Diperkirakan-Rugi-Rp-687-Triliun>, diakses tanggal 20 Oktober 2022.
- Hutton, John P., dan Lambert, Peter J, 1983, Inequality and Revenue Elasticity in Tax Reform, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 30, No. 3.
- Iqbal, M. Yus, Sulistiowati, Eny, Ikawati, Nursanti, Martiasih, 2008, Tinjauan Perencanaan Penerimaan Perpajakan dan Realisasinya: Draft I, tersedia di laman https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/apbn_Tinjauan_penerimaan_perpajakan20130129122144.pdf, diakses tanggal 25 Oktober 2022.
- Jalles, Joao Tovar, 2017, Tax Buoyancy in Sub-Saharan Africa: An Empirical Exploration, *African Development Review*, Vol. 29, No. 1, hlm. 1-15.
- Mansfield, Charles Y., 1972, Elasticity and Buoyancy of a Tax System: A Method Applied to Paraguay (Elasticité automatique et élasticité globale du système fiscal: méthode appliquée au Paraguay), *International Monetary Fund*, Vol. 19, No. 2, hlm. 425-446.
- Nonet, Philippe dan Selznick, Philip, 2010, *Hukum Responsif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Nurhidayanti, 2016, Estimasi Elastisitas dan Buoyancy Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Indonesia, *Info Artha*, Vol. 3, Edisi Maret, hlm. 169-190, DOI: <https://doi.org/10.31092/jia.v3i0.51>.
- Saputra, Wisnu Saka, 2022, Tax Buoyancy dan Tax Elasticity sebagai Indikator Penerimaan Pajak, tersedia di laman <https://pajak.go.id/index.php/id/artikel/tax-buoyancy-dan-tax-elasticity-sebagai-indikator-penerimaan-pajak>, diakses tanggal 29 Oktober 2022.

- Sinaga, H.D.P., and Hermawan, A.W., 2022, Tax Buoyancy for Sustainable Development: A Development Law Perspective in Indonesia, *Journal of Sustainable Development Issues*, Vol. 1, No. 2, 2022.
- Tanya, Bernard L., Simanjuntak, Yoan N., dan Hage, Markus Y., 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Wijayanti, Wahyu Kartika, dan Budi N., Y. Agus, (2010), Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Total Penerimaan Pajak Negara dan Efektifitas Peraturan Perpajakan, *Media Ekonomi*, Vol. 18, No. 1, hlm. 27-40.