

BAGAIMANA DAYA APUNG SISTEM PAJAK PERTAMBAHAN NILAI (PPN) DI INDONESIA?: SUATU PERSPECTIVE HUKUM DAN KEBIJAKAN

(HOW BUOYANT IS THE INDONESIAN VALUE ADDED TAX (VAT) SYSTEM: A LAW AND POLICY PERSPECTIVE)

Joko Purnomo Raharjo,¹ Henry Dianto P. Sinaga²

¹Universitas Dian Nusantara, Jakarta, Indonesia

Email: joko.purnomo@dosen.undira.ac.id

²Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

Email: sinagahenrydp@gmail.com

Article	Abstract
<p>Keywords: PPN, tax buoyancy, kebijakan fiskal, hukum pajak, reformasi perpajakan.</p> <p>History of Article Received: May 01, 2025; Reviewed: May 04, 2025; Accepted: May 06, 2025; Published: May 09, 2025</p> <p>DOI: 10.56282/jtlp.v3i2.582</p>	<p>Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan komponen penting dalam struktur penerimaan negara Indonesia, namun efektivitasnya dalam merespons pertumbuhan ekonomi masih dipertanyakan. Konsep <i>tax buoyancy</i> digunakan untuk mengukur tingkat penerimaan PPN seiring dengan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), sebagai indikator efisiensi dan ketahanan sistem perpajakan. Studi ini bertujuan untuk menganalisis tingkat <i>tax buoyancy</i> PPN di Indonesia dari perspektif hukum dan kebijakan fiskal, dengan menggunakan pendekatan doktrinal dan interdisipliner. Penelitian ini mengevaluasi kinerja historis PPN Indonesia, membandingkannya dengan negara lain seperti Singapura, Malaysia, India, dan negara-negara OECD, serta menelaah pengaruh kebijakan pembebasan pajak, struktur ekonomi, dan reformasi administrasi terhadap elastisitas penerimaan PPN. Ditemukan bahwa <i>tax buoyancy</i> PPN Indonesia cenderung berada di bawah 1, menunjukkan ketidakmampuan sistem PPN untuk menangkap pertumbuhan ekonomi secara proporsional. Kondisi ini diperparah oleh kelemahan struktural seperti dominasi sektor informal, lemahnya kepatuhan wajib pajak, dan kebijakan pembebasan yang sempit. Implikasi hukumnya menunjukkan perlunya pembaruan regulasi perpajakan untuk meningkatkan kepastian hukum, perluasan basis pajak, dan reformasi kebijakan fiskal agar sistem PPN menjadi lebih responsif, adil, dan berkelanjutan. Studi ini menawarkan kontribusi baru melalui integrasi analisis hukum dan ekonomi fiskal dalam menilai daya apung pajak serta menyarankan strategi reformasi berbasis bukti untuk memperkuat posisi PPN sebagai pilar utama dalam pembangunan fiskal Indonesia.</p>

* This article is a private scientific study of the researcher and does not reflect the institution's opinion/policy.

A. Pendahuluan

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan salah satu sumber utama penerimaan negara di Indonesia. Sebagai pajak konsumsi yang dikenakan pada setiap tahap produksi dan distribusi, PPN memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas fiskal dan mendukung pertumbuhan ekonomi, sehingga diperlukan konsep dalam menilai kinerja sistem pajak tersebut. Salah satunya adalah *tax buoyancy*, yang mengukur seberapa responsif penerimaan pajak terhadap perubahan ekonomi.¹ Namun, efektivitas sistem PPN dalam merespons perubahan ekonomi makro, yang dikenal dengan konsep *tax buoyancy*, masih menjadi pertanyaan penting dalam kebijakan perpajakan Indonesia.²

Secara sederhana, pajak yang kuat akan melihat penerimaannya naik (atau turun) kira-kira sejalan dengan pertumbuhan ekonomi. Artikel ini memberikan analisis mendalam tentang daya apung PPN Indonesia, memeriksa landasan teoritisnya, kinerja historis, dan daya tanggapnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Kami juga membandingkan daya apung PPN Indonesia dengan negara lain, mempertimbangkan perubahan kebijakan terkini (seperti kenaikan tarif dan aturan PPN digital), dan membahas seberapa efektif PPN Indonesia dalam menghadapi pasang surut ekonomi. Terakhir, kami mengeksplorasi implikasi praktis bagi para pembuat kebijakan, bisnis, dan otoritas pajak.

Beberapa studi menunjukkan bahwa *tax buoyancy* PPN di Indonesia masih berada di bawah angka 1, yang mengindikasikan bahwa pertumbuhan penerimaan PPN tidak sebanding dengan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB).³ Misalnya, penelitian oleh Sinaga *et al.* (2023) menemukan bahwa *tax buoyancy* PPN berada di bawah 1, menunjukkan ketidakelastisan penerimaan PPN terhadap pertumbuhan ekonomi.⁴ Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk kebijakan pembebasan PPN untuk sektor tertentu, seperti jasa pendidikan dan kesehatan, serta tantangan dalam administrasi perpajakan. Selain itu, reformasi perpajakan yang dilakukan pemerintah, seperti program amnesti pajak dan penyesuaian tarif PPN, juga mempengaruhi dinamika *tax buoyancy*. Misalnya, rencana kenaikan tarif PPN dari 11% menjadi 12% pada tahun 2025 yang hanya diterapkan pada barang mewah menunjukkan pendekatan selektif dalam kebijakan PPN.

Penting untuk menganalisis sejauh mana sistem PPN Indonesia responsif terhadap pertumbuhan ekonomi dan perubahan kebijakan fiskal.⁵ Sehingga, kajian doktrinal ini akan menjawab 3 (tiga) permasalahan yang ada. Pertama, bagaimana tingkat *tax buoyancy* PPN di Indonesia dalam merespons pertumbuhan PDB selama periode tertentu? Kedua, faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat *tax buoyancy* PPN di

¹ Indonesia Investments, 13 February 2017. Tax Buoyancy Indonesia: GDP Growth & Tax Revenue are Asynchronous. Available at <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/tax-buoyancy-indonesia-gdp-growth-tax-revenue-are-asynchronous/item7613?>

² Suhut Tumpal Sinaga, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, 2023. "Tax Buoyancy in Indonesia: An Evaluation of Tax Structure and Policy Reforms," *Economies*, MDPI, vol. 11(12), pages 1-18

³ Vidita V. Verena, How Buoyant is Indonesia's Tax System? An Empirical Analysis, 2019. Available at <https://indonesiadevelopmentforum.com/2020/knowledge-center/detail/12100-12100-how-buoyant-is-indonesias-tax-system-an-empirical-analysis>.

⁴ Suhut Tumpal Sinaga, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, *Ibid.*

⁵ Reuters, Indonesian parliament proposes VAT hike only for luxury items, 2024. Available at <https://www.reuters.com/markets/asia/some-indonesia-lawmakers-propose-vat-hike-only-luxury-items-2024-12-05/>

Indonesia, termasuk kebijakan pembebasan pajak dan reformasi fiskal? Ketiga, bagaimana implikasi hukum dari tingkat *tax buoyancy* PPN terhadap efektivitas sistem perpajakan dan kebijakan fiskal di Indonesia?

Meskipun beberapa studi telah menganalisis *tax buoyancy* PPN di Indonesia, penelitian terbaru ini menawarkan pendekatan yang berbeda dengan fokus pada aspek hukum dan kebijakan fiskal. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis hukum, evaluasi kebijakan dan pendekatan interdisipliner. Kebaruannya pada analisis hukum terletak pada upayanya menggali implikasi hukum dari tingkat *tax buoyancy* PPN terhadap efektivitas sistem perpajakan dan kebijakan fiskal di Indonesia. Kemudian, kebaruan dalam hal evaluasi kebijakan mengacu pada penilaian bagaimana perubahan kebijakan, seperti penyesuaian tarif PPN dan reformasi administrasi pajak, mempengaruhi *tax buoyancy* dan kepatuhan wajib pajak. Selanjutnya, pendekatan interdisipliner terletak pada pengintegrasian analisis ekonomi dan hukum untuk memberikan rekomendasi kebijakan yang komprehensif dalam meningkatkan responsivitas sistem PPN terhadap pertumbuhan ekonomi. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik “penelitian saat ini, beserta elaborasi terhadap kebaruan (*novelty*) dari penelitian hukum ini. Pertama, penelitian Sinaga *et al.* (2023) menganalisis *tax buoyancy* di Indonesia dengan fokus pada Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Penghasilan Badan (PPh Badan), dan PPN. Menggunakan model PMG-ARDL, ditemukan bahwa PPN memiliki *buoyancy* di bawah 1, menunjukkan bahwa penerimaan PPN kurang responsif terhadap pertumbuhan PDB. Studi ini juga menyoroti pengaruh reformasi kebijakan seperti amnesti pajak dan perubahan tarif terhadap dinamika pajak.⁶ Selanjutnya, hasil penelitian Sipayung *et al.* (2024) dengan mempergunakan metode *Structural Equation Modeling* (SEM) menunjukkan bahwa *tax buoyancy* PPN memiliki pengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap rasio penerimaan PPN (VRR), yang mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi belum secara efektif meningkatkan penerimaan PPN.⁷ Kemudian, studi yang dilakukan oleh Cornevin, Corrales, & Angel (2023) membandingkan koefisien *tax buoyancy* jangka pendek dan panjang untuk berbagai jenis pajak di 185 negara, termasuk Indonesia. Ditemukan bahwa *tax buoyancy* jangka pendek cenderung lebih rendah dibandingkan jangka panjang, menunjukkan keterbatasan pajak sebagai stabilisator otomatis dalam jangka pendek.⁸

B. Analisis dan Pembahasan

1. Kerangka Teoritis Daya Apung PPN

Tax buoyancy atau daya apung pajak mengacu pada tingkat perubahan penerimaan pajak sebagai respons terhadap pertumbuhan basis pajak (sering diprosikan oleh pertumbuhan Produk Domestik Bruto atau (PDB) tanpa adanya perubahan kebijakan fiskal.⁹ Daya apung 1,0 berarti penerimaan pajak tumbuh pada tingkat yang sama dengan perekonomian, menjaga rasio pajak terhadap PDB tetap

⁶ Suhut Tumpal Sinaga, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, *Ibid.*

⁷ Bonarsius Sipayung, M. Z. Hamzah, dan Yon Arsal, (2024). Effect of VAT C-Efficiency Ratio, VAT Buoyancy, and VAT Elasticity on Value Added Tax (VAT) Revenue Ratio in Indonesia. *Journal of Tax Law and Policy*, Vol. 3, No. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.56282/jtlp.v3i2.515>

⁸ A. Cornevin, J. S. Corrales, & J. P. Angel, A Deep Dive into Tax Buoyancy: Comparing Estimation Techniques in a Large Heterogeneous Panel. IMF Working Paper No. 23/71, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400238376.001>

⁹ Paolo Dudine and Joao Tovar Jalles, How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel, Januari 2017, IMF Working No. WP/17/4.

konstan. Jika nilai *tax buoyancy* lebih dari 1 menunjukkan bahwa penerimaan pajak tumbuh lebih cepat daripada PDB, mencerminkan sistem perpajakan yang responsif dan efisien.¹⁰ Sebaliknya, nilai *tax buoyancy* di bawah 1 menunjukkan penerimaan pajak tertinggal dari pertumbuhan ekonomi, menyebabkan rasio pajak terhadap PDB turun kecuali jika ada perubahan kebijakan.¹¹ Hal ini mengindikasikan pertumbuhan penerimaan pajak tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonomi, yang dapat menandakan adanya masalah dalam struktur atau administrasi perpajakan.¹² Sehingga dapat ditegaskan bahwa sistem pajak yang *buoyant* menunjukkan kemampuan adaptasi yang baik terhadap dinamika ekonomi, sehingga penting untuk menilai apakah sistem PPN Indonesia memiliki karakteristik tersebut.¹³

Konsep *tax buoyancy* mencakup respons otomatis (fitur bawaan seperti braket pajak atau basis yang berkembang seiring pertumbuhan) dan perubahan diskresioner (seperti penyesuaian tarif).¹⁴ Secara teori, PPN dengan cakupan luas seharusnya cukup kuat, karena konsumsi umumnya tumbuh seiring dengan perekonomian. Tidak seperti pajak yang sangat progresif yang dapat memiliki respons elastis (misalnya braket pajak penghasilan yang menyebabkan pendapatan melonjak saat pendapatan meningkat), PPN biasanya proporsional dengan konsumsi, sehingga daya apungnya cenderung berkisar sekitar 1 tanpa adanya perubahan kebijakan.¹⁵ Namun, peningkatan kepatuhan atau perluasan basis dapat mendorong daya apung PPN di atas 1, sementara pengecualian atau penghindaran yang meluas dapat mendorongnya di bawah angka tersebut.¹⁶ Daya apung pajak sangat penting untuk stabilitas pendapatan: ketika pendapatan bergerak seiring dengan output, hal itu mendukung keberlanjutan fiskal jangka panjang.¹⁷ Selain itu, dalam jangka pendek, memiliki pajak yang merespons siklus ekonomi dapat membantu menstabilkan ekonomi dengan secara otomatis menyesuaikan beban pajak. Misalnya, jika penurunan menyebabkan konsumsi turun dan pendapatan PPN turun, konsumen secara efektif menahan lebih banyak pendapatan mereka, yang memberikan efek stabilisasi yang ringan. Sebaliknya, jika perluasan meningkatkan pengeluaran (dan penerimaan PPN), pemerintah memperoleh lebih banyak pendapatan, yang berpotensi mengurangi tekanan defisit.¹⁸

Secara keseluruhan, daya apung merupakan indikator utama kesehatan dan efisiensi sistem pajak. Hal ini memberi tahu para pembuat kebijakan jika mobilisasi penerimaan sejalan dengan pertumbuhan ekonomi. Daya apung yang tinggi menunjukkan struktur atau administrasi pajak menangkap bagian yang adil dari aktivitas ekonomi baru, sedangkan daya apung yang rendah dapat menandakan kebocoran dalam sistem, misalnya sektor informal yang berkembang atau pengumpulan yang tidak efektif.¹⁹ Hal ini menjadi penting mengingat Studi tentang ekonomi maju menunjukkan bahwa pajak yang berbeda memiliki karakteristik daya apung yang berbeda: misalnya, di negara-negara OECD, penerimaan PPN dan pajak penghasilan perusahaan secara historis lebih kuat (lebih responsif terhadap

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² LPEM FEB UI, Indonesia Economic Outlook 2025. Available at <https://lpem.org/wp-content/uploads/2024/11/IEO-2025-ID-a.pdf>.

¹³ Suhut Tumpal Sinaga, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, *Ibid.*

¹⁴ Paolo Dudine and Joao Tovar Jalles, *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Indonesia Investments, *Ibid.*

pertumbuhan) daripada pajak lainnya.²⁰ Sebaliknya, pajak seperti cukai atau kontribusi jaminan sosial cenderung lebih stabil dan kurang sensitif terhadap perubahan ekonomi jangka pendek.²¹ Kerangka teoritis ini menjadi dasar untuk mengevaluasi kinerja PPN Indonesia dalam praktik.

2. Tingkat *tax buoyancy* PPN di Indonesia dan Benchmark Internasionalnya

Beberapa studi telah mengukur *tax buoyancy* PPN di Indonesia dengan hasil yang bervariasi tergantung pada periode dan metodologi yang dipergunakan. Periode 1984–2012, koefisien *tax buoyancy* PPN ditemukan sebesar 0,99 dengan menggunakan metode Indeks Divisia. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan PPN tumbuh hampir sebanding dengan PDB. Namun, elastisitasnya hanya 0,82, mengindikasikan bahwa pertumbuhan penerimaan PPN kurang responsif terhadap perubahan basis pajak.²² Kemudian pada periode 2015–2021, studi yang dilakukan oleh Sinaga *et al.* (2023) menggunakan model PMG-ARDL menemukan bahwa *tax buoyancy* PPN berada di bawah 1, menunjukkan bahwa penerimaan PPN tidak tumbuh seiring dengan pertumbuhan PDB.²³ Selanjutnya pada periode 2021–2024, data dari Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa *tax buoyancy* Indonesia mengalami penurunan dari 1,94 pada 2021 menjadi 0,71 pada 2024, meskipun PDB tumbuh sebesar 5,03% pada 2024.²⁴

Untuk melihat kinerja PPN Indonesia dalam konteksnya, ada baiknya membandingkannya dengan beberapa negara sejawat dan norma internasionalnya, seperti Singapura, Malaysia, India, dan OECD. Singapura menerapkan *Goods and Services Tax* (GST) yang dimulai pada 3% tahun 1994 dan secara bertahap naik menjadi 7% (pada tahun 2023 sebesar 8% dan dijadwalkan mencapai 9%). GST Singapura dikenal karena kesederhanaannya dan basisnya yang luas – sangat sedikit pengecualian, yang menghasilkan kepatuhan yang tinggi.²⁵ Meskipun tarifnya rendah secara historis, GST telah menjadi kontributor pendapatan yang stabil. Rasio pajak terhadap PDB Singapura secara keseluruhan sekitar 12%, yang mencerminkan pilihan kebijakannya lebih bergantung pada pendapatan non-pajak dan menjaga pajak tetap rendah untuk menarik investasi. Dalam hal daya apung, GST Singapura cenderung melacak pertumbuhan konsumsi secara ketat (yaitu, daya apung mendekati 1) agar administrasi pajak negara-kota berjalan efisien. Ketika ekonomi Singapura tumbuh, pengumpulan GST biasanya meningkat secara proporsional. Pemerintah telah menaikkan tarif GST secara pre-emptif untuk memenuhi kebutuhan belanja di masa mendatang (seperti perawatan kesehatan untuk populasi yang menua), yang menunjukkan pendekatan proaktif dibandingkan apabila hanya mengandalkan daya apung. Pengalaman Singapura menggarisbawahi bahwa PPN/GST berbasis luas bahkan pada tarif yang sederhana dapat menjadi sumber pendapatan yang andal dan relatif stabil, tetapi perluasan pendapatan yang signifikan

²⁰ OECD (1), *Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing, 2023.

²¹ *Ibid.*

²² Nurhidayati, *Estimasi Elastisitas dan Buoyancy Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Indonesia*, INFO ARTHA 3:170, 2017. DOI:10.31092/jia.v3i0.51.

²³ Suhut Tumpal Sinaga, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, *Ibid.*

²⁴ Abi Mulya, (2025, February 12). *Tax Buoyancy in Indonesia: A Key Indicator of Tax Revenue Performance*. Available at <https://investinasia.id/blog/tax-buoyancy-in-indonesia/>.

²⁵ OECD (2), *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 – Singapore*. Available at <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-asia-and-pacific-singapore.pdf>.

pada akhirnya mungkin memerlukan kenaikan tarif, karena daya apungnya secara kasar menjaga rasio pajak terhadap PDB tetap stabil. Khususnya, PPN/GST dan pajak perusahaan Singapura telah diamati menjadi salah satu komponen yang lebih kuat dari pendapatannya dalam jangka Panjang, sejalan dengan temuan OECD bahwa *corporate income tax* (CIT) dan PPN adalah pajak yang lebih kuat).²⁶

Adapun Malaysia telah memperkenalkan GST sebesar 6% pada tahun 2015, yang secara signifikan memperluas basis pajaknya dan awalnya meningkatkan pendapatan. Selama tahun 2015–2018 ketika GST berlaku, GST Malaysia mengumpulkan sekitar 3,2–3,3% dari PDB dalam pendapatan setiap tahunnya,²⁷ dimana kontribusinya secara substansial membantu meningkatkan rasio pajak terhadap PDB Malaysia. Namun, pada tahun 2018 GST secara politis dihapuskan dan digantikan oleh *Sales and Services Tax* (SST) yang lebih sempit. Konsekuensinya adalah penurunan tajam dalam penerimaan pajak, dimana rasio pajak terhadap PDB Malaysia merosot hingga di bawah 12% dalam beberapa tahun terakhir, salah satu yang terendah di kawasan Asia Tenggara dan jauh di bawah puncaknya ketika GST diberlakukan.²⁸ Pada dasarnya, Malaysia mengorbankan sebagian daya apung dan stabilitas pendapatan ketika menghapus GST berbasis luas. Di bawah SST yang mengenakan pajak lebih sedikit pada barang dan pada titik penjualan atau impor, penerimaan pajak konsumsi menjadi kurang otomatis terikat pada pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Penghapusan GST menunjukkan kasus di mana perubahan kebijakan menyebabkan penurunan pendapatan, bukan daya apung pajak. Hal ini menyoroti bahwa meskipun PPN/GST bisa sangat efektif (daya apung GST Malaysia diperkirakan di atas 1 selama masa singkatnya), sebagaimana mempertahankannya membutuhkan komitmen politik. Dalam menghadapi tekanan fiskal saat ini, Malaysia sedang mempertimbangkan untuk memperkenalkan kembali GST.²⁹ Sehingga dapat ditegaskan dirangkum bahwa era GST yang singkat di Malaysia menunjukkan daya apung yang tinggi dan peningkatan penerimaan pajak (umumnya untuk pengadopsian PPN), sedangkan akibatnya telah menjadi kisah peringatan tentang penerimaan yang terkikis ketika PPN dihapus.

Kemudian, India menerapkan GST secara nasional pada tahun 2017, yang menyatukannya dengan berbagai pajak negara bagian. Transisi tersebut awalnya menghadapi tantangan kepatuhan, tetapi pendapatan GST telah tumbuh pesat dalam beberapa tahun terakhir karena sistem tersebut stabil. Rasio pajak terhadap PDB India sebenarnya telah meningkat pasca-pandemi, mencapai sekitar 11,6% – tertinggi dalam 16 tahun, , sebagian berkat pengumpulan GST yang kuat.³⁰ Para ahli mencatat bahwa "daya apung pajak yang kuat dalam GST" di India mencerminkan kelancaran fungsi sistem dan peningkatan kepatuhan.³¹ Faktanya bahwa daya apung pajak India secara keseluruhan sekitar 1,5 di masa lalu yang cukup tinggi menunjukkan bahwa

²⁶ OECD (1), *Ibid*.

²⁷ Amjad Rabi and Norma Mansor, Resurrecting Goods and Services Tax (GST): The Case for A Comeback, May 2024, Universiti Malaya, WP20241. Available at [https://swrc.um.edu.my/img/files/SWRC%20Working%20Paper%20Series%20-%20Resurrecting%20Goods%20and%20Services%20Tax%20\(GST\)%20The%20Case%20for%20A%20Comeback.pdf#:~:text=Services%20Tax%20,percent%20of%20GDP%20for%20the](https://swrc.um.edu.my/img/files/SWRC%20Working%20Paper%20Series%20-%20Resurrecting%20Goods%20and%20Services%20Tax%20(GST)%20The%20Case%20for%20A%20Comeback.pdf#:~:text=Services%20Tax%20,percent%20of%20GDP%20for%20the).

²⁸ *Ibid*.

²⁹ The Straits Times, Malaysia weighs return of consumption tax to boost finances, UPDATED AUG 29, 2024. Available at <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-weighs-return-of-consumption-tax-to-boost-finances>.

³⁰ The Economic Times, <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/sme-sector/government-may-use-tax-buoyancy-to-reform-direct-taxes-and-unleash-gst-2-0-say-experts/articleshow/107420332.cms?from=mdr>.

³¹ *Ibid*.

penerimaan pajak tumbuh 1,5 kali lebih cepat dari PDB.³² Pemerintah memproyeksikan daya apung yang lebih konservatif sebesar 1,1 ke depannya, yang tetap menunjukkan respons yang sehat.³³ Salah satu faktor yang mendorong daya apung GST India tersebut adalah formalisasi. Semakin banyak bisnis yang mendaftar dan melaporkan di bawah GST (*by product* dari insentif kredit masukan dan tindakan anti-penghindaran, seperti e-faktur dan pengarsipan digital), penerimaan pajak meningkat lebih cepat daripada konsumsi yang mendasarinya. Faktor lainnya adalah desainnya, antara lain GST di India yang memiliki beberapa tarif, GST secara luas mencakup sebagian besar barang dan jasa, yang mencakup sebagian besar pertumbuhan konsumsi. Kasus di India ini menggambarkan bagaimana seiring berjalannya waktu, PPN/GST dapat meningkatkan daya apungnya melalui peningkatan kepatuhan dan perluasan basis, bahkan tanpa kenaikan tarif. Ini merupakan perbandingan yang berguna bagi Indonesia, mengingat keduanya merupakan negara berkembang yang besar dengan sektor informal yang signifikan, yang menunjukkan bahwa penyederhanaan pajak dan pemanfaatan teknologi dapat menghasilkan peningkatan daya apung.

Selanjutnya di negara-negara maju, sistem PPN sudah matang dan biasanya menunjukkan daya apung mendekati atau sedikit di atas 1 dalam jangka panjang. Suatu studi IMF yang komprehensif yang mencakup banyak negara menemukan daya apung pajak jangka panjang di sekitar satu menyiratkan penerimaan pajak cenderung bergerak sejalan dengan PDB dari waktu ke waktu.³⁴ Dalam hal itu, PPN di negara-negara OECD sering menunjukkan daya apung sedikit di atas 1, terutama di mana konsumsi tumbuh lebih cepat daripada PDB atau di mana kenaikan tarif berkala terjadi. Selama empat dekade terakhir, data OECD menunjukkan penerimaan PPN relatif lebih kuat daripada beberapa pajak lainnya.³⁵ Hal tersebut masuk akal, seiring pertumbuhan ekonomi dan pola konsumsi berkembang (lebih banyak jasa, barang digital, dll.), sistem PPN menyesuaikan diri dalam menangkap pertumbuhan tersebut. Namun, negara-negara OECD juga menggambarkan bahwa daya apung dapat turun selama penurunan besar (misalnya, resesi 2009 atau 2020) ketika konsumsi turun. Kunci pentingnya adalah bahwa selama siklus tersebut, penerimaan bangkit kembali. Khususnya, rasio pajak terhadap PDB rata-rata OECD telah meningkat dalam jangka panjang, dibantu oleh pajak seperti PPN yang membantu meningkatkan penerimaan saat ekonomi berkembang.³⁶ Pelajaran bagi Indonesia dari pengalaman OECD tersebut adalah pentingnya mempertahankan basis PPN yang luas dan melakukan penyesuaian bertahap, sebagaimana sebagian besar negara OECD merevisi tarif atau aturan PPN secara berkala untuk memastikan penerimaan mengimbangi pengeluaran. OECD juga menunjukkan bahwa meskipun PPN meningkat, PPN bisa jadi kurang progresif, sehingga pemerintah sering kali memasang PPN dengan belanja sosial yang ditargetkan untuk mengimbangi dampak regresif apa pun.

Singkatnya, dibandingkan dengan negara-negara lain, peningkatan PPN Indonesia tampak solid, kira-kira setara atau bahkan lebih tinggi daripada banyak negara dalam beberapa tahun terakhir (misalnya, lebih tinggi daripada Malaysia pasca-2018, kemungkinan sebanding dengan India dan tingkat OECD pada umumnya sekitar 1 hingga 1,3). PPN Indonesia masih memiliki ruang untuk tumbuh sebagai bagian dari

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ OECD (3), *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024: Tax Revenue Buoyancy in Asia*, OECD Publishing, Paris, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/e4681bfa-en>.

³⁵ OECD (1), *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

PDB (masih di bawah 4%, sedangkan beberapa negara mengumpulkan 5-7% dari PDB dari PPN/GST), tetapi untuk mencapainya mungkin memerlukan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan langkah-langkah kebijakan (kenaikan tarif atau perluasan basis pajak). Tolok ukur internasional menunjukkan bahwa Indonesia bergerak ke arah yang benar dengan meningkatkan penegakan PPN dan sedikit menaikkan tarif, karena hal ini sejalan dengan praktik yang telah membuat PPN tetap tinggi di tempat lain.

3. Faktor-faktor hukum dan kebijakan yang mempengaruhi tingkat *tax buoyancy* PPN di Indonesia

Pertanyaan mengenai kajian bagaimana kebijakan fiskal dan hukum perpajakan, seperti pembebasan PPN untuk sektor tertentu dan reformasi perpajakan, mempengaruhi responsivitas penerimaan PPN terhadap pertumbuhan ekonomi. Dalam hal terjadinya *tax buoyancy* PPN yang rendah telah menyebabkan implikasi yang signifikan terhadap kebijakan fiskal dan keberlanjutan penerimaan suatu negara. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya *tax buoyancy* PPN di Indonesia. Pertama, kebijakan pembebasan pajak. Pemberian insentif dan pembebasan PPN untuk sektor-sektor tertentu, seperti pendidikan dan kesehatan, dapat mengurangi basis pajak dan menurunkan *tax buoyancy*. Kedua, tantangan administrasi perpajakan. Kelemahan dalam sistem administrasi perpajakan, termasuk dalam hal kepatuhan wajib pajak dan efisiensi pengumpulan pajak, dapat menghambat pertumbuhan penerimaan PPN. Ketiga, struktur ekonomi. Dominasi sektor informal dan rendahnya kontribusi sektor-sektor tertentu terhadap PPN dapat mempengaruhi *tax buoyancy*.³⁷ Studi menunjukkan bahwa sektor perdagangan cenderung lebih stabil dan buoyant dibandingkan sektor manufaktur dan pertambangan.³⁸ Untuk meningkatkan *tax buoyancy*, perlu dipertimbangkan beberapa langkah berikut. Pertama, reformasi kebijakan pajak. Dilakukan dengan meninjau kembali kebijakan pembebasan pajak dan memperluas basis pajak untuk meningkatkan penerimaan PPN. Kedua, peningkatan administrasi perpajakan. Dilakukan dengan mengimplementasikan sistem administrasi perpajakan yang lebih efisien dan transparan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Ketiga, diversifikasi ekonomi. Dilakukan dengan mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang memiliki kontribusi tinggi terhadap PPN, seperti sektor perdagangan dan jasa.

Beberapa faktor hukum dan kebijakan dapat mempengaruhi tingkat *tax buoyancy* PPN di Indonesia. Pertama, kebijakan pembebasan PPN untuk sektor-sektor tertentu, seperti pendidikan, kesehatan, dan barang kebutuhan pokok, bertujuan untuk melindungi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah. Namun, kebijakan ini juga mengurangi basis pajak dan dapat menurunkan *tax buoyancy*. Studi yang dilakukan oleh Nurhidayati (2017) menunjukkan bahwa kebijakan pembebasan pajak dapat menyebabkan penerimaan PPN kurang elastis terhadap pertumbuhan PDB.

Kedua, dominasi sektor informal dalam perekonomian Indonesia mengakibatkan banyak transaksi ekonomi yang tidak tercatat dalam sistem perpajakan, sehingga mengurangi efektivitas pemungutan PPN. Menurut Bambang Brodjonegoro, penurunan *tax buoyancy* disebabkan oleh banyaknya kegiatan ekonomi yang tidak terekam dalam sistem pajak, yang mengakibatkan negara tidak dapat mengumpulkan

³⁷ LPEM FEB UI, *Ibid.*

³⁸ Nurhidayati, *Ibid.*

pajak dari kegiatan ekonomi tersebut.³⁹ Ketiga, kepatuhan wajib pajak dan efisiensi administrasi. Rendahnya kepatuhan wajib pajak dan kelemahan dalam administrasi perpajakan, seperti sistem pengawasan dan penegakan hukum yang kurang efektif, dapat menghambat pertumbuhan penerimaan PPN. Hal ini berdampak pada rendahnya *tax buoyancy*, karena pertumbuhan ekonomi tidak diikuti oleh peningkatan penerimaan pajak yang sebanding. Keempat, reformasi fiskal dan kebijakan perpajakan. Reformasi fiskal, seperti perubahan tarif PPN dan perluasan basis pajak, memiliki dampak signifikan terhadap *tax buoyancy*. Namun, efektivitas reformasi tersebut bergantung pada implementasi yang konsisten dan dukungan dari sistem administrasi yang kuat. Sebagai contoh, kenaikan tarif PPN dari 11% menjadi 12% pada tahun 2025 diharapkan dapat meningkatkan penerimaan pajak, namun perlu diimbangi dengan upaya peningkatan kepatuhan dan efisiensi administrasi. Kelima, ketergantungan pada sektor tertentu. Ketergantungan pada sektor-sektor tertentu, seperti perdagangan dan jasa, yang memiliki kontribusi besar terhadap PPN, dapat mempengaruhi stabilitas *tax buoyancy*. Fluktuasi dalam sektor-sektor ini, misalnya akibat perubahan harga komoditas atau permintaan pasar, dapat menyebabkan ketidakstabilan dalam penerimaan PPN.

4. Implikasi hukum dari tingkat *tax buoyancy* PPN terhadap efektivitas sistem perpajakan dan kebijakan fiskal di Indonesia

Sub chapter ini bertujuan untuk menganalisis dampak hukum dari tingkat *tax buoyancy* PPN terhadap efektivitas sistem perpajakan dan kebijakan fiskal di Indonesia. Rendahnya *tax buoyancy* PPN di Indonesia ini memiliki implikasi hukum yang signifikan terhadap efektivitas sistem perpajakan. Hal ini mencerminkan bahwa peraturan perpajakan yang ada belum mampu mengakomodasi pertumbuhan ekonomi secara optimal, sehingga memerlukan evaluasi dan reformasi kebijakan fiskal.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya *tax buoyancy* tersebut. Pertama, kebijakan pembebasan pajak. Pemberian insentif dan pembebasan PPN untuk sektor-sektor tertentu, seperti pendidikan dan kesehatan, dapat mengurangi basis pajak dan menurunkan *tax buoyancy*. Hal ini menunjukkan perlunya evaluasi terhadap kebijakan pembebasan pajak agar tidak mengurangi efektivitas sistem perpajakan. Kedua, struktur ekonomi dan sektor informal. Dominasi sektor informal dalam perekonomian Indonesia mengakibatkan banyak transaksi ekonomi yang tidak tercatat dalam sistem perpajakan, sehingga mengurangi efektivitas pemungutan PPN. Hal ini menandakan perlunya reformasi struktural untuk memperluas basis pajak dan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.⁴⁰ Ketiga, kepatuhan wajib pajak dan efisiensi administrasi. Rendahnya kepatuhan wajib pajak dan kelemahan dalam administrasi perpajakan, seperti sistem pengawasan dan penegakan hukum yang kurang efektif, dapat menghambat pertumbuhan penerimaan PPN. Hal ini berdampak pada rendahnya *tax buoyancy*, karena pertumbuhan ekonomi tidak diikuti oleh peningkatan penerimaan pajak yang sebanding.

Rendahnya *tax buoyancy* PPN juga berdampak pada kebijakan fiskal Indonesia. Ketidakmampuan sistem perpajakan untuk mengimbangi pertumbuhan ekonomi

³⁹ DDTC News (April 23, 2025). Pemerintah Diminta Antisipasi Penurunan Tax Buoyancy. Available at <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1810247/pemerintah-diminta-antisipasi-penurunan-tax-buoyancy>.

⁴⁰ LPEM FEB UI, *Ibid*.

dapat menyebabkan defisit anggaran dan keterbatasan dalam pembiayaan program-program pemerintah. Hal ini menuntut adanya reformasi kebijakan fiskal yang mencakup reformasi kebijakan pajak, peningkatan administrasi perpajakan, dan diversifikasi ekonomi. Reformasi kebijakan pajak dilakukan dengan meninjau kembali kebijakan pembebasan pajak dan memperluas basis pajak untuk meningkatkan penerimaan PPN. Peningkatan administrasi perpajakan dapat dilakukan dengan mengimplementasikan sistem administrasi perpajakan yang lebih efisien dan transparan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Selanjutnya, diversifikasi ekonomi dapat dilakukan dengan mendorong pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang memiliki kontribusi tinggi terhadap ppp, seperti sektor perdagangan dan jasa.

C. Kesimpulan

Kajian ini menyimpulkan bahwa sistem PPN Indonesia menunjukkan tingkat *tax buoyancy* yang relatif rendah, dengan koefisien sering berada di bawah angka 1. Hal ini mencerminkan ketidaksesuaian antara pertumbuhan penerimaan PPN dan pertumbuhan ekonomi nasional, yang mengindikasikan permasalahan mendasar dalam struktur, kebijakan, dan administrasi perpajakan Indonesia. Dibandingkan dengan negara-negara seperti Singapura, Malaysia (era GST), India, dan negara OECD, Indonesia menghadapi tantangan yang lebih kompleks, terutama terkait sektor informal yang luas, kebijakan pembebasan yang tidak selektif, dan lemahnya kepatuhan serta kapasitas penegakan hukum. Secara hukum, rendahnya *tax buoyancy* mengindikasikan perlunya penyesuaian regulasi dalam sistem perpajakan nasional. Kebijakan pembebasan PPN yang tidak terukur, rendahnya kepatuhan wajib pajak, dan dominasi sektor informal merupakan faktor yang secara hukum dan struktural menurunkan efektivitas pengenaan PPN sebagai sumber penerimaan negara. Di sisi lain, reformasi fiskal yang telah dilakukan, seperti rencana kenaikan tarif PPN dan digitalisasi administrasi pajak, menunjukkan langkah progresif namun masih memerlukan konsistensi implementasi.

Implikasi kebijakan yang diidentifikasi dalam penelitian ini meliputi perlunya reformulasi pembebasan PPN, peningkatan kapasitas administrasi perpajakan, serta penyesuaian tarif dan perluasan basis pajak secara berkelanjutan. Selain itu, pendekatan interdisipliner antara hukum dan ekonomi sangat penting untuk mendesain sistem PPN yang lebih resilien, adil, dan responsif terhadap dinamika makroekonomi. Sebagai penutup, kajian ini merekomendasikan agar pemerintah:

- 1) Melakukan evaluasi hukum terhadap seluruh kebijakan pengecualian PPN yang berpotensi menurunkan *buoyancy*.
- 2) Memperkuat regulasi untuk sektor informal agar terintegrasi dalam sistem perpajakan.
- 3) Menyempurnakan sistem administrasi digital PPN untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak.
- 4) Menyeimbangkan aspek keadilan sosial dan optimalisasi penerimaan dalam desain ulang kebijakan fiskal ke depan.

Dengan demikian, sistem PPN Indonesia dapat lebih optimal dalam menopang anggaran negara dan merespons pertumbuhan ekonomi secara lebih efektif dan berkeadilan.

Daftar Pustaka

- Cornevin, A., Corrales, J. S. & Angel, J. P., A Deep Dive into Tax Buoyancy: Comparing Estimation Techniques in a Large Heterogeneous Panel. IMF Working Paper No. 23/71, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400238376.001>.
- DDTC News (April 23, 2025). Pemerintah Diminta Antisipasi Penurunan Tax Buoyancy. Available at <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1810247/pemerintah-diminta-antisipasi-penurunan-tax-buoyancy>.
- Dudine, Paolo and Jalles, Joao Tovar, How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel, Januari 2017, IMF Working No. WP/17/4.
- Indonesia Investments, 13 February 2017. Tax Buoyancy Indonesia: GDP Growth & Tax Revenue are Asynchronous. Available at <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/tax-buoyancy-indonesia-gdp-growth-tax-revenue-are-asynchronous/item7613?>
- LPEM FEB UI, Indonesia Economic Outlook 2025. Available at <https://lpem.org/wp-content/uploads/2024/11/IEO-2025-ID-a.pdf>.
- Mulya, Abi, (2025, February 12). Tax Buoyancy in Indonesia: A Key Indicator of Tax Revenue Performance. Available at <https://investinasia.id/blog/tax-buoyancy-in-indonesia/>.
- Nurhidayati, Estimasi Elastisitas dan Buoyancy Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Indonesia, INFO ARTHA 3:170, 2017. DOI:10.31092/jia.v3i0.51.
- OECD (1), Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries, Paris: OECD Publishing, 2023.
- OECD (2), Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 – Singapore. Available at <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-asia-and-pacific-singapore.pdf>.
- OECD (3), *Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024: Tax Revenue Buoyancy in Asia*, OECD Publishing, Paris, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/e4681bfa-en>.
- Rabi, Amjad and Mansor, Norma, Resurrecting Goods and Services Tax (GST): The Case for A Comeback, May 2024, Universiti Malaya, WP20241. Available at [https://swrc.um.edu.my/img/files/SWRC%20Working%20Paper%20Series%20-%20Resurrecting%20Goods%20and%20Services%20Tax%20\(GST\)%20The%20Case%20for%20A%20Comeback.pdf#:~:text=Services%20Tax%20,percent%20of%20GDP%20for%20the](https://swrc.um.edu.my/img/files/SWRC%20Working%20Paper%20Series%20-%20Resurrecting%20Goods%20and%20Services%20Tax%20(GST)%20The%20Case%20for%20A%20Comeback.pdf#:~:text=Services%20Tax%20,percent%20of%20GDP%20for%20the).
- Reuters, Indonesian parliament proposes VAT hike only for luxury items, 2024. Available at <https://www.reuters.com/markets/asia/some-indonesia-lawmakers-propose-vat-hike-only-luxury-items-2024-12-05/>.
- Sinaga, Suhut Tumpal, Mahjus Ekananda, Beta Yulianita Gitaharie, dan Milla Setyowati, 2023. "Tax Buoyancy in Indonesia: An Evaluation of Tax Structure and Policy Reforms," *Economies*, MDPI, vol. 11(12), pp. 1-18
- Sipayung, Bonarsius, Hamzah, M. Z., dan Aarsal, Yon, Effect of VAT C-Efficiency Ratio, VAT Buoyancy, and VAT Elasticity on Value Added Tax (VAT) Revenue Ratio in Indonesia. *Journal of Tax Law and Policy*, Vol. 3, No. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.56282/jtlp.v3i2.515>.
- The Economic Times, <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/sme-sector/government-may-use-tax-buoyancy-to-reform-direct-taxes-and-unleash-gst-2-0-say-experts/articleshow/107420332.cms?from=mdr>.

The Straits Times, Malaysia weighs return of consumption tax to boost finances, UPDATED AUG 29, 2024. Available at <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-weighs-return-of-consumption-tax-to-boost-finances>.

Verena, Vidita V., How Buoyant is Indonesia's Tax System? An Empirical Analysis, 2019. Available at <https://indonesiadevelopmentforum.com/2020/knowledge-center/detail/12100-12100-how-buoyant-is-indonesias-tax-system-an-empirical-analysis>.