

**ANALISA DAMPAK PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 18 TAHUN 2000 TERHADAP PENERIMAAN PPN
SEKTOR PERTANIAN**

Oleh: Drs. Romulus Manurung, MSc¹

Abstraksi

Kebijakan pemerintah memperluas obyek PPN atas barang hasil pertanian sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 secara positif telah meningkatkan penerimaan PPN sektor pertanian. Hal tersebut terlihat dari kenaikan yang terjadi pada penerimaan PPN sektor pertanian tahun pajak 2001 sebesar 70,63% jauh lebih besar dibandingkan dengan kenaikan penerimaan PPN sektor pertanian pada tahun 2000 sebesar 20,42%. Namun pemerintah (Ditjen. Pajak) perlu meninjau kembali ketentuan baru yang berlaku sekarang tentang kenaikan batasan pengusaha kecil, karena kurang sejalan dengan program ekstensifikasi dan intensifikasi untuk meningkatkan *tax coverage ratio*. Kenaikan batasan pengusaha kecil tersebut, selain telah mengakibatkan potensi pajak (PPN) yang dimiliki pengusaha-pengusaha kecil tidak tercakup dalam pungutan pajak, juga cakupan pungutan PPN bagi pengusaha kena pajak semakin menyempit akibat tingginya batasan nilai peredaran bruto (omset) yang ditetapkan.

I. Pendahuluan

Kebijakan pemerintah memperluas obyek PPN atas barang hasil pertanian merupakan bagian reformasi perpajakan yang dituangkan dalam Undang-undang perpajakan yang baru: Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, sebagai perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983, yang mulai berlaku 1 Januari 2001. Sasaran yang ingin diwujudkan dalam pelaksanaan perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 ini adalah menciptakan sistem perpajakan yang lebih adil, sederhana, dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat serta dapat mengamankan dan meningkatkan penerimaan negara, khususnya penerimaan PPN dari kegiatan usaha pertanian.

¹ Peneliti Muda di Pusat Statistik dan Penelitian Keuangan, BAF, Depkeu.

Dalam rangka melaksanakan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 tersebut, pemerintah telah mengeluarkan beberapa ketentuan peraturan pelaksanaannya. Pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 yang menetapkan bahwa "Barang hasil pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, perburuan/penangkapan atau penangkaran, barang hasil penangkapan atau budidaya perikanan, yang disadap atau diambil langsung dari sumbernya" mulai sejak 1 Januari 2001 bukan lagi merupakan kelompok barang yang tidak dikenakan PPN, melainkan sudah menjadi Barang Kena Pajak (BKP) tertentu yang bersifat strategis. Kedua, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001; atas penyerahan barang kena pajak yang bersifat strategis yang dilakukan oleh petani (atau kelompok petani) dibebaskan dari pengenaan pajak pertambahan nilai. Dengan kata lain, jika penyerahan barang tersebut dilakukan oleh pengusaha pertanian akan dikenakan PPN 10%. Ketiga, Keputusan Menteri Keuangan No.552/KMK.04/2000 tentang perubahan ketentuan batasan nilai peredaran bruto (kriteria pengusaha kecil).

Sehubungan dengan pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 tersebut telah berjalan kurang lebih 2 tahun, maka penelitian ini perlu dilakukan untuk mengkaji, menganalisa sejauh mana implikasinya terhadap peningkatan penerimaan PPN sektor pertanian, dan masalah-masalah perpajakan apa yang timbul berkaitan dengan kegiatan pengusaha di sektor pertanian. Diperkirakan beberapa variabel pajak yang diselidiki seperti; jumlah pengusaha pertanian terdaftar, jumlah pengusaha kena pajak (PKP), jumlah pengusaha kecil, dan penerimaan PPN pertanian, akan mengalami perubahan nilai terutama disebabkan oleh perluasan obyek PPN dan perubahan ketentuan peraturan baru tentang batas peredaran bruto (omset) atas barang-barang dan jasa hasil pertanian.

1.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: (i) mengidentifikasi karakteristik permasalahan pengenaan PPN di sektor pertanian, (ii) menganalisa dampak pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 terhadap penerimaan PPN sektor pertanian, dan (iii) memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah (Ditjen. Pajak) tentang langkah-langkah apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan pajak di sektor pertanian.

II. Metodologi Penelitian

2.1 Ruang Lingkup

Data PPN yang dikumpulkan dan akan dibahas dalam penelitian ini, merupakan data wajib pajak (pengusaha) yang kegiatannya di sektor pertanian. Data tersebut sifatnya makro (nasional) yang dianalisa dari 2 sisi waktu yang berbeda, yaitu sebelum dan sesudah tahun 2001, sesuai dengan mulai berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000.

2.2 Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan di Kantor Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta, dengan menggunakan daftar kuesioner, serta melakukan wawancara langsung dengan para pejabat pajak yang membidangi Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Data makro PPN yang dikumpulkan tersebut, hanya berasal dari kegiatan usaha wajib pajak di sektor pertanian yang dikelompokkan ke dalam 8 Kode Lapangan Usaha (KLU). Setiap variabel pajak yang diselidiki dalam penelitian ini diperinci menurut kode lapangan usaha, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut.

**Analisa Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000
Terhadap Penerimaan PPN Sektor Pertanian (Romulus Manurung)**

K L U	Nama K L U
11	Pertanian Tanaman Pangan
12	Pertanian Tanaman Perkebunan dan Tanaman lainnya
13	Peternakan
14	Jasa Pertanian / Peternakan
15	Kehutanan
16	Perburuan / Penangkapan dan Penangkaran Satwa liar
17	Perikanan laut
18	Perikanan Darat

2.3 Variabel pajak yang diamati

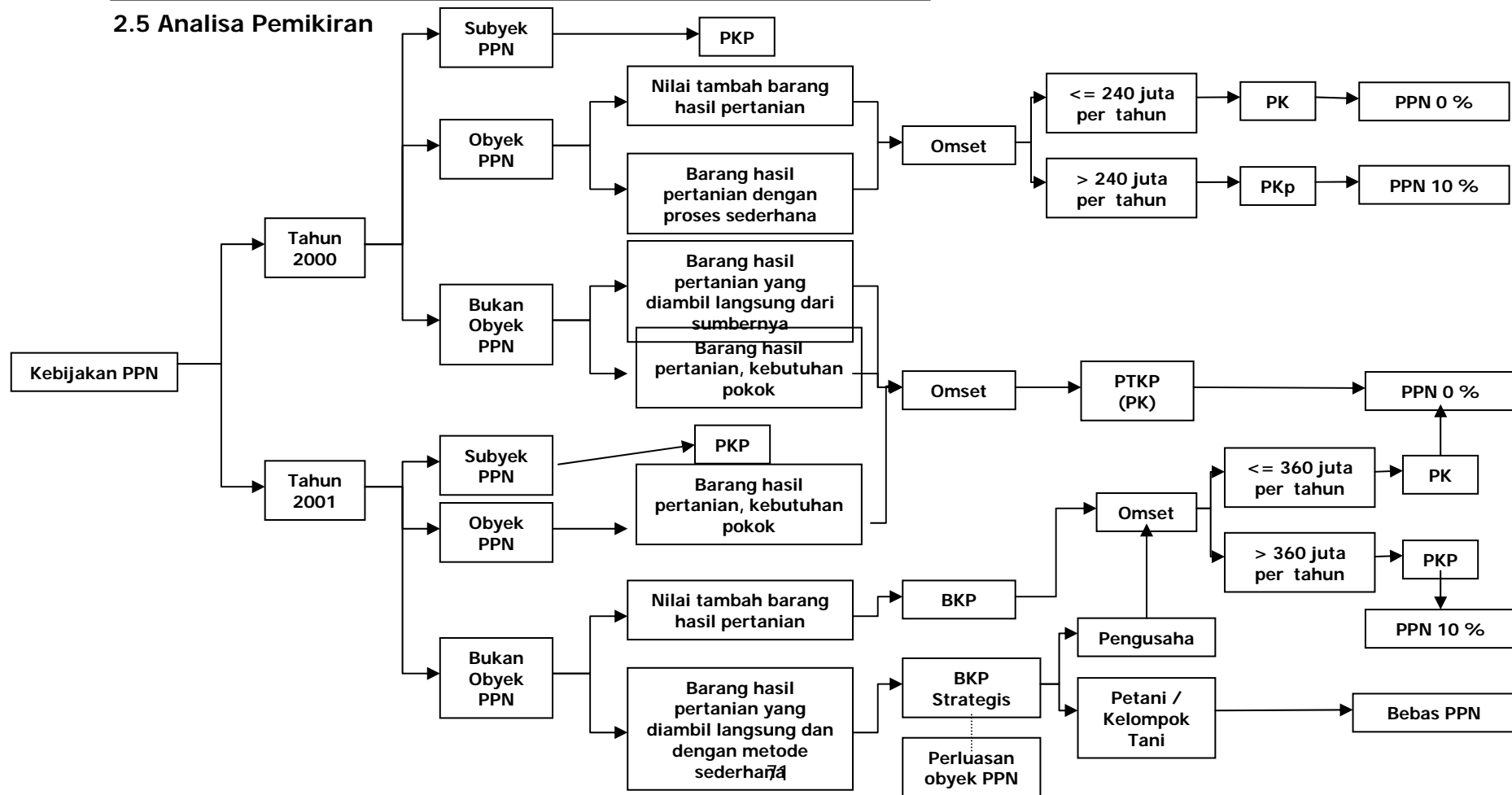
1. Jumlah pengusaha terdaftar di sektor pertanian
2. Jumlah pengusaha kena pajak (PKP)
3. Jumlah pengusaha non-PKP (pengusaha kecil)
4. Penerimaan PPN sektor pertanian
5. Penerimaan PPN pertanian per Kanwil

2.4 Metode Analisa

Dalam penelitian ini, dampak pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 terhadap penerimaan PPN sektor pertanian dianalisa dengan menggunakan konsep sebelum dan sesudah Undang-undang baru tersebut diterapkan. Sedangkan untuk mengetahui permasalahan yang berkaitan dengan pengenaan pajak (PPN) atas barang-barang hasil pertanian akan dianalisa dengan metode perbandingan baik sebelum maupun sesudah ketentuan batasan peredaran bruto yang baru dilaksanakan.

**Analisa Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Terhadap Penerimaan PPN Sektor Pertanian
(Romulus Manurung)**

2.5 Analisa Pemikiran



III. Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Perpajakan

3.1 Dasar Hukum Pajak Pertambahan Nilai (PPN)

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah mulai berlaku sejak 1 Januari 2001. Motivasi perubahan yang kedua ini disebabkan oleh karena dalam Undang-undang perpajakan sebelumnya masih mengandung kelemahan-kelemahan: (i) belum adil walaupun sudah dilaksanakan sesuai ketentuan, (ii) kurang memberikan hak-hak wajib pajak, (iii) kurang memberikan kemudahan kepada wajib pajak dalam melaksanakan kewajibannya, (iv) kurang memberikan kepastian hukum serta kurang sederhana. Untuk itu dalam kerangka menampung perkembangan dunia usaha dipandang perlu penyempurnaan peraturan perundang-undangan perpajakan dengan menitikberatkan pada peningkatan: asas keadilan, asas kepastian hukum, asas legalitas, dan asas kesederhanaan.

3.2 Perlakuan Terhadap Barang Hasil Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan

- a. Periode 1 Januari 1995 sampai dengan 31 Desember 2000
Undang-undang Nomor 11 Tahun 1994 mengubah ketentuan lama, barang hasil pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan yang sebelumnya tidak dikenakan PPN, mulai 1 Januari 1995 tetap tidak dikenakan PPN sepanjang diambil langsung dari sumbernya. Ketentuan ini memberikan pengertian bahwa apabila barang-barang tersebut diambil tidak langsung dari sumbernya, dikenakan PPN.
- b. Sejak 1 Januari 2001
Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 yang mengubah untuk kedua kalinya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 antara lain

menghapus ketentuan bahwa barang hasil pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, penangkapan, penangkaran, perburuan yang diambil langsung dari sumbernya tidak dikenakan PPN dari Pasal 4A Undang-undang PPN 1984. Berarti sejak 1 Januari 2001, barang-barang ini dikenakan PPN.

3.3 Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 Tentang Jenis Barang dan Jasa yang tidak dikenakan PPN

Mengatur antara lain:

Jenis barang yang tidak dikenakan PPN adalah:

- a. minyak mentah, gas bumi, panas bumi, pasir dan kerikil, batu bara sebelum diproses menjadi briket batu bara, biji besi, biji timah, biji emas, biji tembaga, biji nikel, biji perak dan biji bauksit
- b. barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh rakyat banyak meliputi beras, gabah, jagung, sagu, kedelai dan garam
- c. makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung
- d. uang, emas batangan dan surat berharga.

3.4 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 552/KMK.04/2000 Tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai

Mengatur antara lain:

Pengusaha kecil adalah pengusaha yang selama satu tahun buku melakukan penyerahan; (a) Barang Kena Pajak dengan jumlah peredaran bruto tidak lebih dari Rp360.000.000,- atau (b) Jasa Kena Pajak dengan jumlah penerimaan bruto tidak lebih dari Rp180.000.000,-

IV. Identifikasi Permasalahan PPN Sektor Pertanian

Berdasarkan data pajak (Tabel 1) yang dikumpulkan dari Direktorat Informasi Pajak, maka permasalahan PPN di sektor pertanian dirumuskan sebagai berikut:

1. Terdapat *gap* yang menyolok antara potensi dan realisasi subyek PPN. Jumlah pengusaha-pengusaha di sektor pertanian yang sudah menjadi pengusaha kena pajak (PKP) masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah pengusaha pertanian yang telah terdaftar (Tabel 1). Disatu sisi jumlah pengusaha pertanian meningkat dari tahun 2000 ke tahun 2001, namun sebaliknya jumlah PKP mengalami penurunan. Dengan berlakunya ketentuan peraturan perpajakan yang baru sejak 1 Januari 2001, coverage ratio PKP mengalami penurunan 1,9%.

Tabel 1
Karakteristik Pengusaha Sektor Pertanian

Tahun Pajak	Batasan Nilai Peredaran Bruto (omset)	Jumlah pengusaha terdaftar	Jumlah PKP	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 4/3)
2000	Rp240 juta per tahun	2037	210	10,3%
2001	Rp360 juta per tahun	2063	174	8,4%

Sumber: Direktorat Informasi Pajak, Ditjen. Pajak, Jakarta, diolah.

2. Kondisi nyata menunjukkan bahwa jumlah PKP hanya 10,3% dari populasi pengusaha terdaftar di sektor pertanian pada tahun 2000, bahkan mengalami penurunan menjadi 8,4% pada tahun 2001, sebagai akibat dari kenaikan batasan nilai peredaran bruto (omset) dari Rp240 juta/tahun menjadi Rp360 juta/tahun (Keputusan Menteri Keuangan No.552/KMK.04/2000). Kelemahan struktural tersebut turut serta mengurangi potensi calon pembayar PPN yang sebenarnya merupakan

sumber penerimaan PPN atas barang dan jasa yang dihasilkan dari sektor pertanian. Disisi lain, rata-rata 90% dari populasi pengusaha terdaftar di sektor pertanian adalah pengusaha-pengusaha kecil (Non PKP), sehingga tidak wajib dikukuhkan menjadi PKP, meskipun dalam kegiatan usahanya melakukan penyerahan Barang Kena Pajak (BKP).

3. Masih banyak pengusaha sektor pertanian yang telah dikukuhkan sebagai PKP tetapi dalam prakteknya belum tentu sebagai pembayar pajak PPN (Tabel 2). Kanwil XVIII merupakan Kanwil yang paling banyak memiliki PKP, yaitu 39 PKP, namun tidak satu pun diantara PKP tersebut memasukkan penerimaan PPN ke Kas Negara. Diantara 18 Kanwil DJP di seluruh Indonesia terdapat 2 Kanwil yang belum mendatangkan penerimaan PPN dari sektor pertanian, yaitu Kanwil XVII dan Kanwil XVIII. Beberapa kemungkinan; (1) PKP tersebut hanya menghasilkan barang hasil pertanian yang merupakan kebutuhan pokok yang tidak dikenakan PPN, seperti; beras, kedele, dan sebagainya. (2) PKP menghindarkan pajak, dan (3) Ditjen Pajak terkesan belum melakukan fungsi pengawasan (atau melakukan pemeriksaan pajak) apakah pengusaha merupakan subyek PPN atau tidak.
4. Dampak negatif pengenaan bebas PPN untuk Petani (atau kelompok petani). Pertama, petani atau kelompok petani yang nilai omset penjualannya telah melampaui Rp 360.000.000,- per tahun, dengan sendirinya tidak dikenakan PPN karena ketentuan peraturan tidak mewajibkannya sebagai PKP. Konsekuensinya, apabila banyak pengusaha mengaku sebagai petani dan/atau jika jumlah petani cukup besar yang beromset besar akan merupakan potential loss bagi pemerintah. Kedua, lemahnya sistem informasi pajak yang tidak dapat mengungkapkan berapa jumlah petani yang sebenarnya di setiap Kantor Wilayah Pajak (Kanwil), akan membuka peluang bagi pengusaha berkedok sebagai

petani. Hal ini juga akan mendorong pengusaha pertanian lebih baik tidak mendaftarkan diri sebagai PKP karena tidak dipungut pajak.

Tabel 2
Penerimaan PPN Pertanian Per Kanwil

Kanwil	Jumlah PKP	Penerimaan PPN (Rp)
Kanwil I	19	147.909.761.860,-
Kanwil II	25	228.971.677.842,-
Kanwil III	11	174.906.842.325,-
Kanwil IV	3	3.958.886.360,-
Kanwil V	1	17.698.870.070,-
Kanwil VI	1	10.153.004.703,-
Kanwil VII	1	38.480.774.844,-
Kanwil VIII	8	28.816.738.186,-
Kanwil IX	4	60.197.152.086,-
Kanwil X	7	65.403154.556,-
Kanwil XI	3	63.643.303.227,-
Kanwil XII	8	16.619.689.665,-
Kanwil XIII	12	42.855.013.520,-
Kanwil XIV	19	76.643.427,-
Kanwil XV	9	11.187.261.805,-
Kanwil XVI	3	119.763.302,-
Kanwil XVII	1	-
Kanwil XVIII	39	-

V. Analisa dan Interpretasi Data

5.1 Analisa Potensi Pengusaha Kena Pajak (PKP) di Sektor Pertanian

Permasalahan PPN sektor pertanian akan dapat dianalisis dari pendekatan proporsi PKP dan pengusaha kecil dalam populasi pengusaha pertanian terdaftar. Pengusaha kena pajak (PKP) adalah pengusaha yang melakukan penyerahan barang kena pajak (BKP) dan/atau penyerahan jasa kena pajak (JKP) yang dikenakan pajak berdasarkan undang-undang, tidak termasuk pengusaha kecil yang batasannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan, kecuali pengusaha kecil yang memilih untuk diperlakukan sebagai

pengusaha kena pajak. Menurut Keputusan Menteri Keuangan No.552/KMK.04/2000, pengusaha kecil (PK) adalah pengusaha yang selama satu tahun buku melakukan penyerahan; (i) BKP dengan jumlah peredaran bruto (omset) tidak lebih dari Rp.360.000.000,- atau (ii) JKP dengan jumlah peredaran bruto tidak lebih dari Rp180.000.000,-.

Persoalan yang timbul dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 tersebut; adalah bahwa perluasan subyek pajak tidak terjadi sebagaimana diharapkan dari perubahan barang hasil pertanian yang tidak dikenakan pajak sebelumnya menjadi barang kena pajak tertentu yang bersifat strategis. Hal itu menunjukkan perluasan obyek pajak tidak diikuti dengan perluasan subyek pajak. Sebaliknya melalui kenaikan batasan peredaran bruto BKP dari Rp240.000.000,- menjadi Rp.360.000.000 per tahun dan kenaikan batasan peredaran bruto JKP dari Rp120.000.000 menjadi Rp180.000.000 per tahun, malah mempersempit cakupan subyek pajak sebagaimana ditunjukkan oleh penurunan proporsi PKP sebesar 1,9%, yaitu dari tahun 2000 sebesar 10,3% menjadi 8,4% pada tahun 2001 (Tabel 1).

Menurut sub sektor (Tabel 3), penurunan proporsi PKP terbesar terjadi di sub sektor jasa pertanian/ peternakan dari 12,8% tahun 2000 menjadi 2,9% pada tahun 2001, kecuali sub sektor perikanan darat mengalami kenaikan dari 2,4% menjadi 3,7%. Beberapa faktor utama yang menyebabkan rendahnya *coverage ratio* PKP di sektor pertanian; *pertama*, kondisi nyata populasi pengusaha di sektor pertanian menunjukkan 90% terdiri dari pengusaha-pengusaha kecil (PK) baik sebelum maupun sesudah tahun 2001. *Kedua*, besarnya nilai omset (peredaran bruto) penyerahan barang hasil pertanian dan/atau jasa yang dilakukan oleh pengusaha di sektor pertanian.

**Analisa Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000
Terhadap Penerimaan PPN Sektor Pertanian (Romulus Manurung)**

Tabel 3
Rasio PK dan PKP terhadap Pengusaha terdaftar sektor pertanian

Sub Sektor	Rasio PKP Thn. 2000	Rasio PK Thn. 2000	Rasio PKP Thn. 2001	Rasio PK Thn. 2001
Pertanian Tan.Pangan	7,7%	92,3%	7,4%	92,6%
Pertanian Tan.Perkebunan	16,5%	83,5%	13,8%	86,2%
Peternakan	3,1%	96,9%	1,8%	98,2%
Jasa Pertanian/Peternakan	12,8%	87,2%	2,9%	97,1%
Kehutanan	23,7%	76,3%	22,2%	77,8%
Perikanan Laut	9,3%	90,7%	6,3%	93,7%
Perikanan Darat	2,4%	97,6%	3,7%	96,3%

Sumber: Direktorat Informasi Pajak, Ditjen. Pajak, Jakarta, diolah.

Semakin banyak pengusaha yang omsetnya tidak melebihi Rp.360 juta per tahun, semakin kecil jumlah pengusaha yang menjadi subyek PPN (PKP), yang akhirnya dapat berpengaruh negatif terhadap penerimaan PPN. *Ketiga*, besarnya batasan nilai peredaran bruto. *Keempat*, diantara pengusaha pertanian yang terdaftar, banyak pengusaha yang melakukan penyerahan barang dan/atau jasa pertanian yang tidak dikenakan PPN, seperti barang kebutuhan pokok (beras, jagung, kedele, garam, dsb). *Kelima*, kurangnya fungsi pengawasan (pemeriksaan pajak) dilakukan terhadap pengusaha terdaftar yang tidak termasuk PKP.

Dengan mempertimbangkan beberapa faktor tersebut di atas, upaya meningkatkan jumlah PKP sebagai potensi pembayar PPN di sektor pertanian, selain perlu menyiapkan sistem informasi pajak yang lengkap, juga perlu mengintensifkan pemeriksaan pajak; (1) agar pengusaha-pengusaha di sektor pertanian dapat ter-identifikasi dengan jelas, apakah tergolong pengusaha kecil atau pengusaha menengah ke atas. (2) agar dapat diidentifikasi berapa jumlah pengusaha yang menghasilkan barang pertanian yang tidak dikenakan PPN.

5.2 Analisa Dampak Pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 Terhadap Penerimaan PPN Sektor Pertanian

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan dari sektor pajak pada prinsipnya ditempuh melalui ekstensifikasi dan intensifikasi pajak. Dari sisi ekstensifikasi pajak, pemerintah melakukan perubahan ketentuan peraturan perpajakan untuk memperluas cakupan subyek dan obyek pajak (meningkatkan *tax coverage ratio*). Perluasan obyek PPN yang terjadi di sektor pertanian dapat diketahui dari perubahan "jenis-jenis barang dan jasa yang tidak dikenakan pajak" (negative list) sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang No. 18 tahun 2000 dan dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001.

Implikasi kebijakan perluasan obyek PPN di sektor pertanian, secara konsep akan dapat berpengaruh terhadap penerimaan PPN pertanian secara keseluruhan, maupun penerimaan PPN per sub sektor pertanian. Pengaruh perluasan obyek PPN terhadap penerimaan PPN pertanian tahun 2001, pada prinsipnya sangat tergantung pada: (i) ada tidaknya penyerahan BKP strategis yang dilakukan oleh pengusaha kena pajak (PKP) dari masing-masing sub sektor pertanian, (ii) besarnya nilai peredaran bruto (omset) penyerahan BKP strategis, (iii) berapa jumlah pembayar PPN diantara PKP yang telah melakukan penyerahan BKP strategis dari masing-masing sub sektor pertanian, (iv) besarnya kontribusi penyerahan BKP yang dilakukan oleh petani di dalam keseluruhan nilai peredaran bruto sektor pertanian, dan (v) sosialisasi Undang-undang PPN yang baru.

Karena penerimaan PPN yang berasal dari pengenalan obyek PPN baru (BKP strategis) belum terpisah dari data penerimaan PPN, maka dalam penelitian ini untuk mengetahui dampak perluasan obyek PPN terhadap penerimaan PPN sektor pertanian dilakukan dengan pendekatan perubahan (kenaikan/penurunan) atas nilai penerimaan PPN per sektor maupun sub

Analisa Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 Terhadap Penerimaan PPN Sektor Pertanian (Romulus Manurung)

sektor pertanian. Pengaruh positif perluasan obyek PPN baru terhadap penerimaan PPN pertanian (atau per sub sektor) akan terlihat dari selisih antara kenaikan penerimaan PPN yang terjadi pada tahun 2001 (saat mulai berlakunya ketentuan peraturan baru perpajakan) dengan kenaikan penerimaan PPN tahun 2000 yang masih menerapkan ketentuan peraturan perpajakan lama. Dengan asumsi faktor lain tetap, maka kenaikan yang terjadi atas penerimaan PPN pertanian tahun 2001 lebih disebabkan oleh kenaikan yang berasal dari obyek PPN yang baru di sektor pertanian (Pelaksanaan PP No.12 Tahun 2001).

Dampak perluasan obyek PPN (BKP strategis) terhadap perubahan penerimaan PPN pertanian dapat ditunjukkan dalam Tabel 4. Penerimaan PPN pertanian menunjukkan tren yang meningkat selama tahun 1999 s/d 2001, akan tetapi kenaikan penerimaan PPN tahun 2001 sangat signifikan dibandingkan dengan kenaikan tahun 2000.

Tabel 4. Penerimaan PPN Pertanian Menurut Sub Sektor, Tahun 1999 s/d 2002
(dalam juta rupiah)

Sub Sektor	Tahun			
	1999	2000	2001	2002
Pertanian Tanaman Pangan	9,884	13,868	13,546	1,924
Pertanian Tan. Perkebunan dan Tanaman Lainnya	379,728	459,452	631,113	101,822
Peternakan	3,954	2,547	12,756	4,426
Jasa Pertanian dan Peternakan	2,798	6,962	13,539	528
Kehutanan	33,275	35,522	212,413	69,779
Perburuan Penangkapan dan Penangkaran Satwa Liar	16	28	-	-
Perikanan Laut	3,946	4,065	7,772	2,711
Perikanan Darat	1,064	992	2,004	284
Total	434,664	523,435	893,142	181,472

Sumber: Direktorat Informasi Pajak, Ditjen.Pajak, Jakarta.

Data PPN tahun 2002 tidak dianalisa, karena hanya 6 bulan data.

Dalam periode 2 tahun terakhir, penerimaan total PPN pertanian pada tahun 2001 sebesar Rp.893.1 miliar jauh lebih besar dibandingkan dengan penerimaan PPN tahun 2000 sebesar Rp.523,4 miliar. Kenaikan penerimaan PPN pertanian pada tahun 2001 sebesar 70,63% cukup signifikan jika dibandingkan dengan kenaikan PPN pertanian tahun 2000 sebesar 20,42%. Dengan asumsi kenaikan penerimaan PPN dari pengenaan PPN atas bukan BKP strategis dianggap konstan pada tahun 2001, maka tambahan penerimaan PPN pertanian sebesar Rp.372,7 miliar pada tahun 2001 merupakan akibat bertambahnya jenis barang pertanian (BKP strategis) yang tercakup dalam pungutan pajak. Faktor penyebabnya, terutama sejak 1 Januari 2001 perluasan obyek PPN telah berjalan dengan efektif, dan atas penyerahan barang hasil pertanian, perkebunan, peternakan, perburuan dan perikanan telah dikenakan PPN 10%. Sebaliknya, barang hasil pertanian tersebut merupakan kelompok barang yang tidak dikenakan PPN pada tahun 2000.

Dilihat dari kontribusi penerimaan sub sektor terhadap penerimaan total PPN, sub sektor pertanian tanaman perkebunan dan tanaman lainnya memberikan kontribusi yang terbesar (70,66%) diantara sub sektor lainnya, menyusul kontribusi sub sektor kehutanan (23,78%). Kedua sub sektor tersebut memberi kontribusi 94,44% terhadap penerimaan total PPN untuk tahun 2001.

Menurut sub sektor, perluasan obyek PPN atas barang dan/atau jasa pertanian sangat berpengaruh positif terhadap kenaikan penerimaan PPN di beberapa sub sektor pertanian pada tahun 2001, seperti; sub sektor perkebunan, peternakan, jasa pertanian dan peternakan, kehutanan, dan perikanan. Sub sektor pertanian yang mengalami kenaikan penerimaan PPN terbesar dari tahun 2000 ke tahun 2001, adalah sub sektor kehutanan (497,97 %) dari Rp.35,5 miliar menjadi Rp.212,4 miliar, menyusul sub sektor

jasa pertanian dan peternakan (94,46 %) dari Rp.6,96 miliar menjadi Rp.13,53 miliar pada tahun 2001. Disisi lain, perluasan obyek PPN tidak berpengaruh positif baik terhadap penerimaan PPN sub sektor pertanian tanaman pangan maupun sub sektor perburuan, penangkapan dan penangkaran satwa liar. Hal tersebut diindikasikan oleh penurunan penerimaan PPN sub sektor pertanian tanaman pangan, dari Rp.13,8 miliar tahun 2000 menjadi Rp.13,5 miliar pada tahun 2001. Demikian pula yang terjadi pada sub sektor perburuan, penangkapan dan penangkaran satwa liar dimana penerimaan PPNnya mengalami penurunan sangat drastis, bahkan pada tahun 2001 tidak memungut PPN (penerimaan tidak ada). Kemungkinan faktor penyebabnya ialah pengusaha yang berusaha di sub sektor tersebut adalah pengusaha-pengusaha kecil yang bukan lagi merupakan pembayar PPN sebagai akibat dari perubahan batasan omset baru untuk pengusaha kecil. Alasan tersebut diperkuat oleh kecilnya penerimaan PPN yang diperoleh sub sektor tersebut pada tahun 2000 yang hanya Rp27,7 juta.

VI. Kesimpulan dan Saran

6.1 Kesimpulan

1. Kebijakan perpajakan menaikkan batasan nilai peredaran bruto dari Rp240 juta/tahun menjadi Rp360 juta/tahun, tidak efektif mencapai sasaran. Pertama, perluasan obyek pajak di sektor pertanian tidak signifikan menaikkan omset PK, dimana kenaikan nilai omsetnya diperkirakan masih jauh lebih rendah daripada kenaikan batasan nilai peredaran bruto sebesar Rp120 juta/tahun. Kedua, policy maker dalam menetapkan kebijakan tersebut, cenderung tidak berdasarkan informasi pajak yang akurat; seperti, (i) belum ter-identifikasi dengan tepat, berapa sesungguhnya jumlah pengusaha di bawah dan/atau di atas

batasan nilai peredaran bruto, (ii) klasifikasi omset pengusaha terdaftar di bawah batasan peredaran bruto, belum ter-identifikasi dengan akurat.

2. Karakteristik Permasalahan Pengenaan PPN di Sektor Pertanian
 - a. 90% dari populasi pengusaha yang berusaha di sektor pertanian adalah pengusaha kecil (PK) yang tidak dapat dipungut PPN-nya baik sebelum maupun sesudah diterapkan ketentuan peraturan perpajakan yang baru.
 - b. Perluasan obyek PPN di sektor pertanian tidak begitu berpengaruh terhadap kenaikan nilai peredaran bruto (omset) BKP yang penyerahannya dilakukan oleh PK, karena selain tingginya batasan omset yang ditetapkan peraturan, juga disebabkan penyerahan BKP hasil pertanian tersebut dikuasai oleh pengusaha-pengusaha menengah ke atas, dan pengusaha konglomerat . Hal ini terlihat dari data jumlah PKP tahun 2001, tidak satu pun PK dari populasi pengusaha terdaftar berubah status menjadi PKP. Sebaliknya, yang terjadi adalah penurunan jumlah PKP dari 210 menjadi 174 pada tahun 2001, bersamaan dengan kenaikan batasan nilai peredaran bruto dari Rp 240 juta menjadi Rp360 juta per tahun. Indikasi ini menunjukkan bahwa status PKP telah berubah menjadi pengusaha kecil, yang semula berpotensi sebagai pembayar pajak (PPN) menjadi bebas PPN.
 - c. Tidak ada kepastian bahwa seorang PKP yang berusaha di sektor pertanian adalah pembayar pajak ke negara. Data per Kanwil menunjukkan masih terdapat 39 PKP diantara 174 PKP yang statusnya bukan sebagai pembayar pajak. Jika hal ini dibiarkan terus tanpa pemeriksaan dilakukan di lapangan oleh Ditjen Pajak akan terbuka penghindaran pajak bagi PKP.
 - d. Perluasan obyek pajak atas barang hasil pertanian hanya berpengaruh pada kenaikan penerimaan PPN, yang diciptakan oleh PKP yang

berusaha di beberapa sub sektor; perkebunan, kehutanan, peternakan, jasa pertanian/pertanian, dan perikanan.

- e. Lemahnya sistem informasi pajak tentang belum ter-identifikasinya; berapa jumlah pengusaha yang betul-betul ber-omset kecil diantara populasi pengusaha terdaftar, apakah pengusaha termasuk kriteria pengusaha kecil atau bukan lagi pengusaha kecil tetapi mengaku sebagai pengusaha kecil tidak dapat diketahui dengan pasti. Keadaan perpajakan demikian sangat mudah menciptakan penghindaran pajak di sektor pertanian, baik oleh PK maupun PKP yang membuat statusnya sebagai PK.
3. Kebijakan perluasan obyek PPN di sektor pertanian tahun 2001 secara positif meningkatkan penerimaan PPN pertanian. Penerimaan PPN pertanian tahun 2001 hampir mencapai RP.1 triliun (atau Rp.893.141.815.498,-) mengalami kenaikan secara signifikan 70,63% dibandingkan dengan kenaikan PPN tahun sebelumnya sebesar 20,42%. Dalam penerimaan tersebut, sub sektor perkebunan memberi kontribusi terbesar (70,44%), dan sub sektor kehutanan sebesar 23,78%. Dari sisi kenaikan, penerimaan PPN dari sub sektor kehutanan mengalami kenaikan terbesar (497,5%), menyusul sub sektor jasa pertanian/peternakan mengalami kenaikan 94,5%.

6.2 Saran

1. Langkah-langkah yang perlu dipertimbangkan pemerintah untuk mengoptimalkan penerimaan PPN dari sektor pertanian.
 - a. Perlu peninjauan kembali batasan nilai peredaran bruto yang berlaku sekarang, karena tidak sejalan dengan program ekstensifikasi dan intensifikasi untuk meningkatkan tax coverage ratio. Faktor-faktor mendasarinya: (i) potensi pajak (PPN) dari

pengusaha kecil tidak tercakup dalam pungutan pajak, (ii) cakupan pungutan PPN bagi pengusaha yang berstatus PKP semakin menyempit akibat tingginya batasan omset yang ditetapkan.

- b. Dalam rangka ekstensifikasi PKP dari pengusaha terdaftar, dan untuk dapat menjaring pengusaha kecil yang layak sebagai PKP tetapi masih ber-status PK, serta untuk menjaring pengusaha yang seharusnya layak sebagai PKP tetapi ber-status PK, maka Ditjen Pajak perlu mengembangkan sistem informasi pajak yang berkaitan dengan pertanian, melalui kerjasama dengan LSM atau Insitusi-institusi pemerintah/Non pemerintah yang bergerak di bidang pertanian. Informasi pajak tersebut, juga sangat berguna dalam melakukan pemeriksaan pajak.
- c. Dalam upaya meningkatkan penerimaan PPN atas barang hasil pertanian, Ditjen Pajak perlu mengenakan pajak final 1% kepada pengusaha-pengusaha yang nilai peredaran brutonya tidak melebihi Rp360 juta/tahun, karena: (i) pengusaha kecil sangat sulit melakukan pembukuan (administrasi) sebagai salah satu syarat PKP, dan (ii) pengusaha kecil tidak mungkin melakukan perhitungan pajak masukan dan pajak keluaran.
- d. Ditjen Pajak perlu melakukan pemeriksaan pajak kepada pengusaha-pengusaha yang telah dikukuhkan sebagai PKP tetapi belum melakukan pembayaran pajak ke negara.

VII. Daftar Pustaka

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia, No.552/KMK.04/2000
Tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai Direktorat
Jenderal Pajak, Jakarta 2000.

Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 Tentang Jenis Barang dan
Jasa yang tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Impor dan atau
penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang bersifat strategis yang
dibebaskan dari pengenaan PPN.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 Tentang
Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983
Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak
Penjualan Atas Barang Mewah.

Untung Sukardji, Perubahan Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984
dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000, Penerbit PT Raja
Grafindo Persada, Jakarta.