

# Evaluasi Kebijakan Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas Konsentrat Ruminansia (Studi Kasus pada PT. Sadewa Animal Feed di Kabupaten Tulungagung, Jawa Timur)

Saifulloh Puspa Yuda<sup>1\*</sup>, Yulianto<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI, Jakarta, Indonesia

<sup>1</sup>saifulloh.yud4@gmail.com, <sup>2</sup>yulianto2367@gmail.com

\* Corresponding Author

## ARTICLE INFO

### Kata Kunci :

Pajak Pertambahan Nilai;  
Kebijakan Pajak;  
Konsentrat Ruminansia;  
Evaluasi Kebijakan

## ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi kebijakan pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas konsentrat ruminansia yang menimbulkan multitafsir antara fiskus dan pengusaha kena pajak (PKP). Kasus penelitian difokuskan pada PT. Sadewa Animal Feed di Kabupaten Tulungagung. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidakjelasan dalam implementasi kebijakan PPN atas konsentrat ruminansia. Fiskus menilai konsentrat terutang PPN karena adanya proses produksi dan penggunaan bahan tambahan non-strategis (seperti multivitamin dan mineral), sedangkan PKP berpendapat konsentrat tetap termasuk barang strategis yang dibebaskan dari PPN. Multitafsir ini berdampak pada ketidakpastian hukum, harga produk, serta daya saing usaha. Solusi yang diusulkan adalah kewajiban customer membuat pernyataan penggunaan produk untuk pakan ternak, sehingga PKP dapat menerbitkan faktur pajak dengan kode 08 (tarif 0%). Temuan penelitian menegaskan perlunya kejelasan regulasi agar asas kepastian hukum dan netralitas pajak dapat ditegaskan.

## PENDAHULUAN

Pajak merupakan salah satu instrumen vital dalam sistem perekonomian nasional Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23A, pajak merupakan kontribusi wajib yang bersifat memaksa oleh negara kepada warga negara untuk kepentingan pembangunan nasional. Menurut Hestanto (2018), pajak tidak hanya berfungsi sebagai sumber pendapatan negara (fungsi budgetair), tetapi juga sebagai alat pengaturan (fungsi regulierend) untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam bidang ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini sejalan dengan pendapat Mansury (2000) bahwa pajak menjadi instrumen kebijakan fiskal yang penting untuk mengendalikan inflasi, mendorong investasi, serta menjaga stabilitas ekonomi makro.

Dalam konteks penerimaan negara, kontribusi pajak sangat signifikan. Kementerian Keuangan (2023) mencatat realisasi penerimaan pajak nasional mencapai Rp1.869,2 triliun atau 115,9% dari target APBN 2023. Dari total tersebut, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) memberikan kontribusi terbesar setelah Pajak Penghasilan (PPh), yakni sebesar 40,6% terhadap total penerimaan perpajakan. Hal ini menegaskan bahwa PPN menjadi salah satu pilar utama dalam struktur penerimaan negara.

Sejalan dengan itu, lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) merupakan tonggak reformasi perpajakan yang bertujuan memperkuat sistem perpajakan Indonesia. Salah satu mandat UU HPP adalah memberikan fasilitas pembebasan PPN bagi barang kena pajak (BKP) tertentu yang bersifat strategis. Pakan ternak termasuk dalam kategori barang strategis yang dibebaskan dari PPN sebagaimana ditegaskan kembali dalam PP No. 49 Tahun 2022 tentang PPN Dibebaskan. Regulasi ini bertujuan mendorong pertumbuhan sektor pertanian dan peternakan, meningkatkan daya saing, serta menjaga kestabilan harga di tingkat konsumen.

Namun, dalam implementasinya, kebijakan ini menimbulkan multitafsir, khususnya terkait pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia. Pihak fiskus berpendapat bahwa konsentrat tidak sepenuhnya termasuk pakan ternak strategis karena mengalami proses produksi yang mengubah bentuk dan mengandung bahan tambahan non-strategis seperti mineral dan multivitamin (PMK No.142/PMK.010/2017). Sebaliknya, Pengusaha Kena Pajak (PKP) beranggapan konsentrat tetap

termasuk pakan ternak karena bahan baku utama merupakan bahan strategis, sementara bahan tambahan hanya digunakan dalam jumlah sangat kecil ( $\pm 0,05\%$  per kilogram).

Perbedaan tafsir ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menambah beban administratif serta biaya kepatuhan pajak. Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dan netralitas pajak sebagaimana dikemukakan Rosdiana & Tarigan (2005), yang menyatakan bahwa sistem perpajakan yang baik harus jelas, sederhana, efisien, dan tidak menimbulkan interpretasi ganda.

Dari sisi ekonomi, polemik pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia memiliki implikasi besar terhadap industri peternakan. Jawa Timur sebagai salah satu sentra peternakan ruminansia di Indonesia memiliki populasi ternak yang sangat signifikan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) 2024 mencatat perkembangan populasi ternak ruminansia dan non-ruminansia sebagai berikut:

**Tabel 1.** Populasi Ternak 2020–2024 di Jawa Timur

Jenis Ternak	Tahun				
	2020	2021	2022	2023	2024
Sapi Perah	293.556	305.708	282.364	289.375	292.265
Sapi Potong	4.823.970	4.928.987	4.922.628	3.056.196	3.110.123
Kerbau	22.975	21.802	18.977	10.620	9.934
Kuda	10.481	10.494	9.982	8.912	2.613
Kambing	3.645.822	3.741.903	3.561.686	4.172.761	5.033.351
Domba	1.419.490	1.420.965	1.430.947	604.997	609.817
Babi	67.574	54.031	48.780	103.183	107.347

Data di atas memperlihatkan bahwa kebutuhan konsentrat pakan ruminansia meningkat seiring bertambahnya populasi ternak, khususnya sapi potong, sapi perah, kambing, dan domba. Dengan demikian, setiap kebijakan fiskal yang terkait dengan pakan ternak, termasuk pengenaan PPN, memiliki dampak langsung terhadap keberlanjutan industri peternakan.

Selain itu, industri peternakan memiliki keterkaitan erat dengan program strategis nasional, khususnya dalam penanggulangan stunting. Pemerintah menargetkan prevalensi stunting turun menjadi 14% pada 2024 (Bappenas, 2023). Konsumsi produk peternakan seperti daging dan susu, yang kualitasnya bergantung pada ketersediaan pakan berkualitas, menjadi kunci dalam peningkatan gizi masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan PPN atas pakan konsentrat ruminansia bukan hanya persoalan fiskal, tetapi juga terkait langsung dengan pembangunan sumber daya manusia Indonesia.

Menurut Dunn (2023), evaluasi kebijakan adalah proses penting untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan publik efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Ketidakjelasan dalam regulasi, seperti yang terjadi pada pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia, menunjukkan adanya gap antara perumusan kebijakan dengan implementasinya.

Dengan demikian, penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia dengan studi kasus pada PT. Sadewa Animal Feed di Kabupaten Tulungagung, Jawa Timur. Permasalahan utama yang dikaji adalah: (1) bagaimana evaluasi kebijakan pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia; (2) mengapa terjadi multitafsir antara fiskus dan PKP; serta (3) bagaimana solusi untuk mengatasi perbedaan tafsir tersebut.

## METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif (Creswell, 2018). Lokasi penelitian adalah PT. Sadewa Animal Feed, Tulungagung, dengan informan utama meliputi:

1. Pihak manajemen dan staf keuangan PT. Sadewa Animal Feed.
2. Fiskus dari KPP setempat.

### 3. Akademisi dan praktisi perpajakan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan a). Wawancara mendalam dengan manajemen perusahaan dan fiskus, b). Dokumentasi berupa peraturan perundang-undangan, laporan produksi, dan faktur pajak, dan c). Observasi proses produksi konsentrat. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles & Huberman, 2014). Validitas data diuji dengan menggunakan triangulasi.

## PEMBAHASAN

### 1. Evaluasi Kebijakan PPN atas Konsentrat Ruminansia

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia masih belum berjalan efektif. Secara normatif, Pasal 6 PP No. 49 Tahun 2022 menegaskan bahwa pakan ternak termasuk barang kena pajak (BKP) strategis yang dibebaskan dari PPN, kecuali pakan hewan kesayangan. Namun, pada level implementasi, fiskus menilai bahwa konsentrat tidak termasuk dalam kategori tersebut karena mengandung bahan tambahan non-strategis (mineral, vitamin, premix).

Menurut Dunn (2023), evaluasi kebijakan publik dapat dilihat dari lima dimensi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, responsivitas, dan ketepatan. Bila dikaji dengan kerangka ini, kebijakan pembebasan PPN atas pakan ternak secara umum belum efektif, karena tidak mampu menghilangkan ketidakpastian hukum yang dialami pelaku usaha. Kebijakan juga tidak efisien, karena multitafsir memunculkan potensi sengketa pajak, meningkatkan beban administrasi, dan menimbulkan biaya tambahan bagi PKP.

Dengan demikian, kebijakan PPN atas konsentrat belum memenuhi asas kepastian hukum (certainty) dan kesederhanaan (simplicity) sebagaimana prinsip pemungutan pajak yang baik (Rosdiana & Tarigan, 2005).

### 2. Faktor Penyebab Terjadinya Multitafsir

Faktor Penyebab Terjadinya Multitafsir adalah adanya perbedaan interpretasi antara fiskus dan PKP bersumber dari:

#### a. Ambiguitas Regulasi

UU HPP dan PP No. 49 Tahun 2022 memang menyebutkan pakan ternak dibebaskan dari PPN, tetapi tidak secara eksplisit mendefinisikan apakah konsentrat hasil olahan dengan bahan tambahan tetap masuk dalam kategori pakan strategis. Ambiguitas ini membuka ruang tafsir berbeda.

#### b. Perbedaan Perspektif

1. Fiskus menekankan aspek formil (proses produksi dan adanya bahan tambahan non-strategis). Konsentrat dianggap produk baru yang tidak sepenuhnya pakan ternak.
2. PKP menekankan aspek materiil (fungsi dan tujuan penggunaan). Selama konsentrat digunakan sebagai pakan ternak, maka tetap layak masuk kategori strategis.

#### c. Praktik Administrasi Pajak

Perbedaan tafsir memunculkan konsekuensi pada administrasi faktur pajak. Fiskus menuntut PKP menerbitkan faktur pajak normal (kode 01), sementara PKP berpendapat seharusnya menggunakan faktur pajak tidak dipungut/dibebaskan (kode 08).

Fenomena ini sesuai dengan pandangan Agustina & Rahaju (2021) bahwa implementasi kebijakan seringkali mengalami deviasi karena ketidaksinkronan antara peraturan normatif dan praktik lapangan.

### 3. Implikasi Ekonomi dan Hukum

Dari sisi ekonomi, pengenaan PPN atas konsentrat ruminansia menimbulkan beberapa konsekuensi antara lain : a). Harga produk meningkat  $\pm 11\%$  (tarif PPN 11%), sehingga menurunkan daya saing produk dalam negeri. b). Beban pajak dapat dialihkan kepada konsumen akhir (peternak), sehingga berdampak pada biaya produksi daging dan susu, dan c). Risiko peralihan konsumen ke pakan non-PKP yang tidak dikenai PPN, sehingga mengancam keberlangsungan usaha PKP.

Dari sisi hukum, multitafsir melanggar prinsip kepastian hukum (certainty) yang seharusnya menjadi fondasi sistem perpajakan. Hal ini berpotensi menimbulkan sengketa antara wajib pajak dan otoritas pajak di Pengadilan Pajak.

### 4. Solusi untuk Mengatasi Perbedaan Tafsir

Penelitian ini menawarkan solusi berupa kewajiban customer membuat surat pernyataan bahwa konsentrat digunakan untuk pakan ternak. Dengan demikian, PKP dapat menerbitkan faktur pajak kode 08 (pembebasan/PPN 0%). Skema ini sejalan dengan prinsip netralitas pajak (Mansury, 2000) yang menekankan bahwa pajak tidak boleh mendistorsi pasar atau menimbulkan perlakuan berbeda bagi pelaku usaha dengan fungsi ekonomi yang sama.

Selain itu, solusi jangka panjang adalah perlunya perbaikan regulasi melalui revisi PMK atau penerbitan SE (Surat Edaran) yang menegaskan bahwa konsentrat pakan ruminansia tetap termasuk barang strategis, meskipun mengandung bahan tambahan dalam jumlah kecil.

## KESIMPULAN

1. Kebijakan PPN atas konsentrat ruminansia masih multitafsir antara fiskus dan PKP.
2. Multitafsir ini menimbulkan ketidakpastian hukum, berimplikasi pada harga, daya saing, dan profitabilitas perusahaan.
3. Solusi yang dapat diterapkan adalah penerbitan faktur pajak kode 08 dengan pernyataan penggunaan produk sebagai pakan ternak.
4. Pemerintah perlu memperjelas regulasi melalui revisi PMK atau PP agar kepastian hukum dan asas netralitas dapat tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, D., & Rahaju, M. (2021). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Deepublish.
- Dunn, W. N. (2023). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.
- Hestanto. (2018). *Perpajakan Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mansury, R. (2000). *Kebijakan Pajak dan Administrasi Pajak*. Jakarta: UI Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2014). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks: Sage.
- PP No. 49 Tahun 2022 tentang PPN Dibebaskan.
- Rosdiana, H., & Tarigan, R. (2005). *Perpajakan: Teori dan Konsep*. Jakarta: Gramedia.
- Sekretariat Departemen INTP Fapet IPB. (2018). *Ilmu Nutrisi Ternak Ruminansia*. Bogor: IPB Press.
- Terra, B. (1988). *Sales Tax Law in Europe*. Amsterdam: Kluwer.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.