

Evaluasi Kebijakan Fasilitas Pajak untuk Mendorong Riset dan Inovasi di Indonesia

Bhima Chandra Bhuana^a, Benny Gunawan Ardiansyah^b

^a Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta, Indonesia. Email: bhima.chandra.bhuana@pajak.go.id

^b Politeknik Keuangan Negara STAN, Tangerang Selatan, Indonesia. Email: bennygunawan.ardiansyah@pknstan.ac.id

*Penulis Korespondensi: bhima.cb07@gmail.com

ABSTRACT

The government of the Republic of Indonesia has implemented tax facilities to encourage businesses and industries to conduct research and development to optimize Indonesia's economic growth. Still, taxpayers have not widely benefited from these facilities. This study aims to explore the relevance of the tax facility policy to research and innovation activities in Indonesia and evaluate the implementation problems. Grounded on Sabatier and Mazmanian's public policy implementation framework, data were collected and analyzed using a qualitative research method, through a series of interviews with policy actors. The study found that: (1) the tax facility policy has minor relevance to the encouragement of research and innovation activities in Indonesia due to the problem of the unestablished science and technology ecosystem (2) the regulatory aspect of PMK Number 153/PMK.010/2020 has not provided adequate support for implementing ministries/agencies in addressing the socio-economic challenges of Indonesian society, as well the negative attitudes and perceptions of businesses and industries towards the policy. The findings are expected to stimulate further discussion on research and innovation in Indonesia to complete the factual basis that the government can use in determining future policy directions.

Keywords: public policy, research and development, research and innovation, super deduction, tax facilities

ABSTRAK

Pemerintah mengimplementasikan fasilitas pajak dengan tujuan mendorong dunia usaha dan dunia industri menyelenggarakan penelitian dan pengembangan guna mengoptimalkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, tetapi fasilitas tersebut belum dimanfaatkan secara luas oleh wajib pajak. Penelitian ini bertujuan untuk menggali relevansi kebijakan fasilitas pajak tersebut terhadap geliat aktivitas riset dan inovasi di Indonesia, serta mengevaluasi masalah dalam implementasinya. Berpedoman pada kerangka kerja implementasi kebijakan publik Sabatier dan Mazmanian, data dihimpun dan dianalisis dengan metode penelitian kualitatif melalui serangkaian wawancara terhadap aktor-aktor kebijakan. Studi ini menemukan bahwa: (1) kebijakan fasilitas pajak memiliki relevansi yang kecil terhadap gairah aktivitas riset dan inovasi di Indonesia mengingat masalah ekosistem ilmu pengetahuan dan teknologi yang belum mapan (2) aspek regulasi dari PMK Nomor 153/PMK.010/2020 belum memberikan dukungan yang memadai bagi kementerian/lembaga implementator dalam menghadapi tantangan sosio-ekonomi masyarakat Indonesia, serta sikap dan persepsi negatif pelaku usaha dan industri terhadap kebijakan. Temuan ini diharapkan memantik diskusi lebih lanjut mengenai riset dan inovasi di Indonesia guna melengkapi basis faktual yang dapat dipergunakan pemerintah dalam menentukan arah kebijakan selanjutnya.

Kata kunci: fasilitas pajak, kebijakan publik, penelitian dan pengembangan, riset dan inovasi, *super deduction*

DOI: 10.52869/st.v6i2.892

Received: October 22, 2024; Revised: March 20, 2025 ; Accepted: March 21, 2025 ; Published: April 30, 2025

2686-5718 © 2025 Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia. Published by Directorate General of Taxes

This is an open access article under the CC BY-NC-SA licence (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia is Sinta 3 Journal (<https://sinta.kemdikbud.go.id/journals/profile/9121>)

How to Cite:

Bhuana, B. C., & Ardiansyah, B. G. Evaluasi Kebijakan Fasilitas Pajak untuk Mendorong Riset dan Inovasi di Indonesia. *Scientax: Jurnal Kajian Ilmiah Perpajakan Indonesia*, 6(2), 151–177. <https://doi.org/10.52869/st.v6i2.892>

1. PENDAHULUAN

Sejak berlaku efektif mulai tahun 2020, fasilitas pajak *super deduction* yang ditawarkan pemerintah untuk mendorong kegiatan litbang (penelitian dan pengembangan) komersial belum dimanfaatkan secara luas oleh wajib pajak. Berdasarkan Laporan Belanja Perpajakan Tahun 2021 (BKF, 2022), per 20 September 2022 tercatat baru 23 wajib pajak yang mengajukan permohonan fasilitas pajak *super deduction* litbang. Capaian tersebut sangatlah kecil jika dibandingkan jumlah industri di Indonesia menurut Badan Pusat Statistik yang mencapai 4.193.476 unit usaha pada 2021. Bahkan, dibanding industri menengah dan besar sejumlah 30.788 unit usaha, wajib pajak yang memanfaatkan fasilitas pajak tersebut belum menyentuh 0,1%. Dari 23 wajib pajak tersebut 168 proposal penelitian diajukan dengan estimasi biaya yang akan dikeluarkan sebesar 1,2 triliun rupiah. Angka tersebut tidak signifikan jika dibandingkan dengan nilai PDB (Produk Domestik Bruto) Indonesia pada tahun 2022 sebesar 19.588,4 triliun rupiah (BPS, 2023).

Fasilitas pajak *super deduction* tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2019 dan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020. Skema fasilitas pajak ini menawarkan tambahan pengurang penghasilan bruto dalam penghitungan pajak penghasilan bagi wajib pajak yang menyelenggarakan kegiatan litbang di Indonesia. Tambahan pengurang penghasilan bruto diberikan sebesar maksimal 200% dari biaya yang sesungguhnya dikeluarkan untuk kegiatan litbang. Dengan menawarkan fasilitas pajak tersebut, pemerintah mengekspektasikan terjadinya peningkatan aktivitas litbang yang dilakukan oleh DUDI (Dunia Usaha dan Dunia Industri).

Gairah aktivitas litbang tersebut perlu menjadi perhatian bagi pemerintah karena terdapat keterkaitan dengan pertumbuhan ekonomi yang optimal untuk mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045. Visi tersebut mencita-

citakan bangsa Indonesia berhasil lepas dari *middle-income trap*, dan beranjak menjadi bangsa berpendapatan tinggi. Adapun pertumbuhan ekonomi, sebagaimana dijelaskan dalam Model Solow, merupakan interaksi antara pertumbuhan penduduk, pertumbuhan investasi, dan perkembangan teknologi. Perkembangan teknologi terjadi karena agen-agen dalam perekonomian secara sadar memutuskan untuk berinvestasi meningkatkan teknologinya untuk memaksimalkan keuntungan baginya (Bayarçelik & Taşel, 2012). Penciptaan teknologi untuk meningkatkan kualitas faktor produksi, kualitas produk barang dan jasa, hingga kualitas taraf hidup umat manusia dilakukan dengan segala daya upaya pencarian ilmiah melalui kegiatan litbang (Todaro & Smith, 2011). Kemajuan penelitian, inovasi, dan teknologi dapat meningkatkan *value chain* dan menciptakan lapangan kerja yang dibutuhkan bangsa untuk lolos dari *middle-income trap* (Paus, 2017).

Studi empiris juga menunjukkan bahwa inovasi bangsa berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan mereka (WIPO, 2023). WIPO (World Intellectual Property Organization) setiap tahunnya melakukan pemeringkatan negara-negara yang paling inovatif berdasarkan sejumlah indikator, yang disebut GII (Global Innovation Index). Laporan GII Tahun 2023 (WIPO, 2023) menempatkan Indonesia pada peringkat 75 dari 132 negara. Salah satu indikator yang melandasi GII adalah GERD (*Gross Expenditure on Research and Development*), yakni akumulasi belanja suatu negara, baik sektor publik maupun DUDI, untuk mendanai aktivitas litbang, dibandingkan dengan PDB negara tersebut. Indonesia hanya membelanjakan 0,3% dari PDB-nya untuk kegiatan litbang. Sementara itu, negara-negara dengan peringkat atas dalam GII memiliki GERD di atas 2% dari PDB, seperti Amerika Serikat (3,5%), Inggris (2,9%), dan Korea Selatan (4,9%). Dengan demikian, jika aktivitas litbang Indonesia ditingkatkan, pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat lebih dioptimalkan.

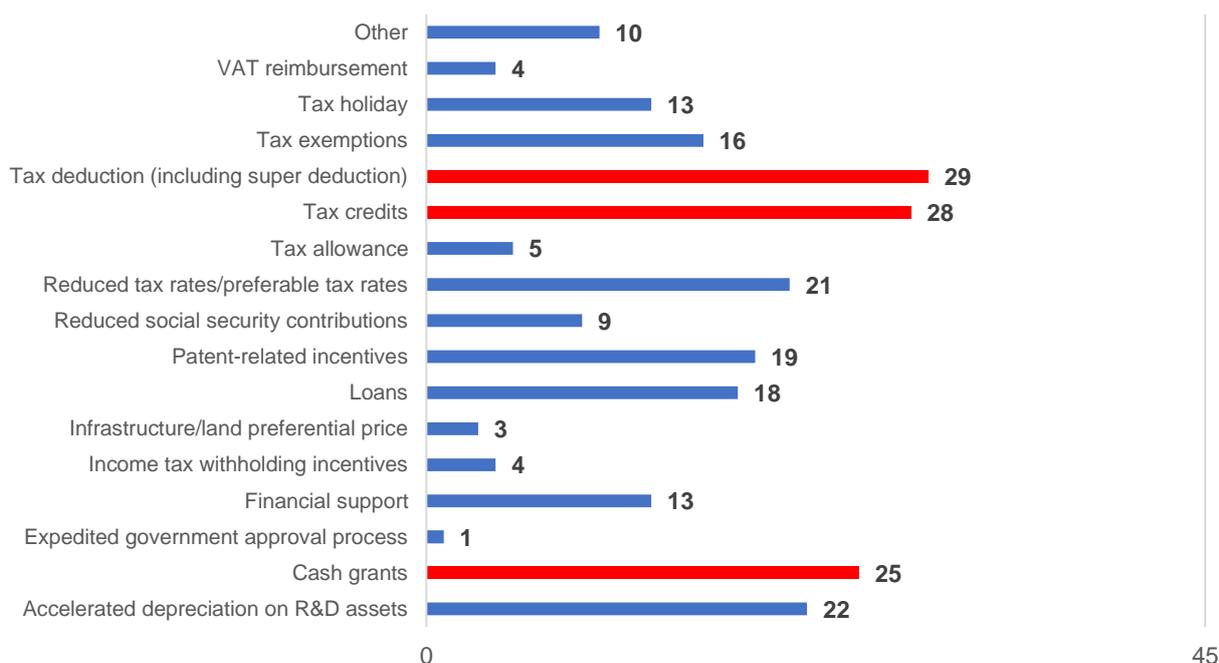
Pemberian insentif untuk mendorong aktivitas dan investasi DUDI dalam litbang untuk meningkatkan teknologi dan inovasi merupakan praktik lazim yang dilakukan oleh pemerintah di berbagai negara. Fasilitas pajak merupakan salah satu pilihan kebijakan paling populer jika merujuk pada panduan “Worldwide R&D Incentives Reference Guide” yang disusun oleh EY (2022) (lihat Gambar 1). Namun, jika melihat fasilitas pajak yang telah ditawarkan Pemerintah Indonesia belum mendapat respon positif dari DUDI, timbul pertanyaan mengenai bagaimana relevansi antara fasilitas pajak di Indonesia terhadap keputusan DUDI untuk melakukan litbang. Apabila fasilitas pajak tersebut memang dibutuhkan di Indonesia, evaluasi terhadap implementasinya perlu dilakukan. Melalui studi kualitatif ini, kedua pertanyaan tersebut akan dieksplorasi dengan berpedoman pada kerangka pikir implementasi kebijakan publik Sabatier dan Mazmanian.

2. KERANGKA TEORETIS

2.1 Model Implementasi Kebijakan Publik Sabatier dan Mazmanian

Dunn (2017) membagi kebijakan publik menjadi beberapa tahap, yaitu tahap penyusunan agenda, tahap formulasi, tahap adopsi, tahap implementasi, dan tahap evaluasi. Tahap implementasi merupakan tahap yang menentukan keberhasilan dari sebuah kebijakan publik. George Edward III dalam Winarno (2014) mengemukakan bahwa “... *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*”. Banyak faktor yang dapat menjadi pendorong atau penekan dari suatu kebijakan publik dapat dijalankan. Satu sama lain berinteraksi dan saling memengaruhi. Beberapa peneliti kebijakan publik mencoba membangun kerangka berpikir mengenai variabel-variabel apa saja yang menentukan berjalannya implementasi suatu kebijakan publik, salah satunya adalah Sabatier dan Mazmanian.

Gambar 1
Jenis Insentif Litbang dan Jumlah Negara



Catatan. Sumber: diolah dari Ernst & Young (2022)

Pada prinsipnya Sabatier dan Mazmanian (1980) membagi variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik menjadi tiga dimensi: (1) tingkat kompleksitas permasalahan publik yang ingin diselesaikan (karakteristik permasalahan); (2) kemantapan peraturan dan regulasi yang diundangkan untuk mendukung implementasi kebijakan (karakteristik kebijakan); dan (3) dukungan dari lingkungan kebijakan (politik dan sosio-ekonomi) terhadap implementasinya (karakteristik lingkungan kebijakan). Terkait dimensi pertama, mereka menjelaskan suatu permasalahan publik memiliki peluang untuk dapat ditangani apabila (1) terdapat teori yang valid yang menghubungkan perubahan perilaku dengan perbaikan masalah, teknologi yang diperlukan tersedia, dan biaya untuk mengukur perubahan keseriusan masalah tergolong rendah; (2) variasi yang minimal dalam pola perilaku yang menyebabkan masalah; (3) kelompok yang disasar merupakan kelompok minoritas yang mudah diidentifikasi dalam suatu wilayah yurisdiksi politis; dan (4) besarnya perubahan perilaku yang diharapkan tidak terlalu besar.

Selanjutnya, terkait dimensi kedua, Sabatier dan Mazmanian (1980) mengemukakan bahwa kebijakan yang berupaya mengubah perilaku kelompok sasaran secara signifikan untuk mencapai tujuannya kemungkinan besar akan berhasil jika undang-undang yang mengimplementasikan kebijakan tersebut (1) disusun dengan dilandasi teori kausalitas yang valid yang menghubungkan perubahan perilaku dengan dampak yang diharapkan; (2) menetapkan sasaran hasil kebijakan yang tepat dan terukur dengan jelas; (3) menyediakan anggaran yang memadai bagi badan-badan pelaksana; (4) jumlah titik veto dalam proses implementasi diminimalkan dan terdapat sanksi/imbalance untuk mengatasi resistensi; (5) mengarahkan pengaturan terkait pengambilan keputusan oleh badan-badan pelaksana untuk mencapai tujuan undang-undang; (6) menugaskan pengimplementasian kebijakan kepada badan-badan yang tepat yang

mampu mendukung tujuan undang-undang dan memberikan prioritas yang tinggi kepada program; dan (7) mengatur ketentuan untuk partisipasi pihak luar yang juga diarahkan untuk mencapai tujuan undang-undang melalui ketentuan yang dilonggarkan dan memusatkan pengawasan di tangan para pendukung undang-undang.

Terakhir, terkait dimensi ketiga, Sabatier dan Mazmanian (1980) mengungkapkan bahwa setelah digulirkan suatu kebijakan menghadapi berbagai dinamika yang tidak dapat dilepaskan yang dapat memengaruhi implementasinya. Pertama, setiap program yang berupaya mengubah perilaku untuk memerlukan suntikan dukungan politik secara konstan dan/atau berkala jika ingin mengatasi kelambanan dan penundaan yang melekat dalam proses kerja sama dan kesepakatan di antara banyak orang, yang banyak di antaranya menganggap kepentingan mereka dapat terganggu oleh keberhasilan implementasi tujuan undang-undang. Kedua, dinamika yang berkelanjutan dalam kondisi sosio-ekonomi dan teknologi di antara masyarakat umum, kelompok-kelompok kepentingan, dan para penguasa memengaruhi dukungan bagi pencapaian tujuan-tujuan program tersebut.

2.2 Fasilitas Pajak untuk Mendorong Riset dan Inovasi

Salah satu model pertumbuhan ekonomi yang berpengaruh dalam ilmu makroekonomi dicetuskan oleh Robert Solow. Model yang beliau kemukakan dianugerahi penghargaan nobel ekonomi pada 1987. Model Solow telah memberikan wawasan dan dijadikan sebagai kerangka berpikir dalam diskursus kebijakan publik dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Mankiw, 2016). Model ini dibangun berdasarkan dua persamaan: (1) fungsi faktor produksi dan (2) akumulasi kapital. Fungsi dari faktor-faktor produksi digunakan dalam model ini yaitu kapital (K), tenaga kerja (L) yang dapat ditingkatkan efisiensinya (E) (misalnya

melalui pendidikan), serta inovasi dan kemajuan teknologi yang digunakan dalam produksi atau disebut juga sebagai *total factor productivity* (A).

$$Y = A \times F(K, LE) = A \times K^\alpha \times LE^{(1-\alpha)} \quad (1)$$

Selanjutnya, model pertumbuhan Solow menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh suatu bangsa merupakan hasil dari peningkatan faktor-faktor produksi tersebut. Jika α dan $(1-\alpha)$ masing-masing adalah proporsi kapital dan proporsi tenaga kerja terhadap *output*, pertumbuhan ekonomi dapat dihitung dengan formula sebagai berikut.

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \alpha \frac{\Delta K}{K} + (1-\alpha) \frac{\Delta L}{L} + \frac{\Delta A}{A} \quad (2)$$

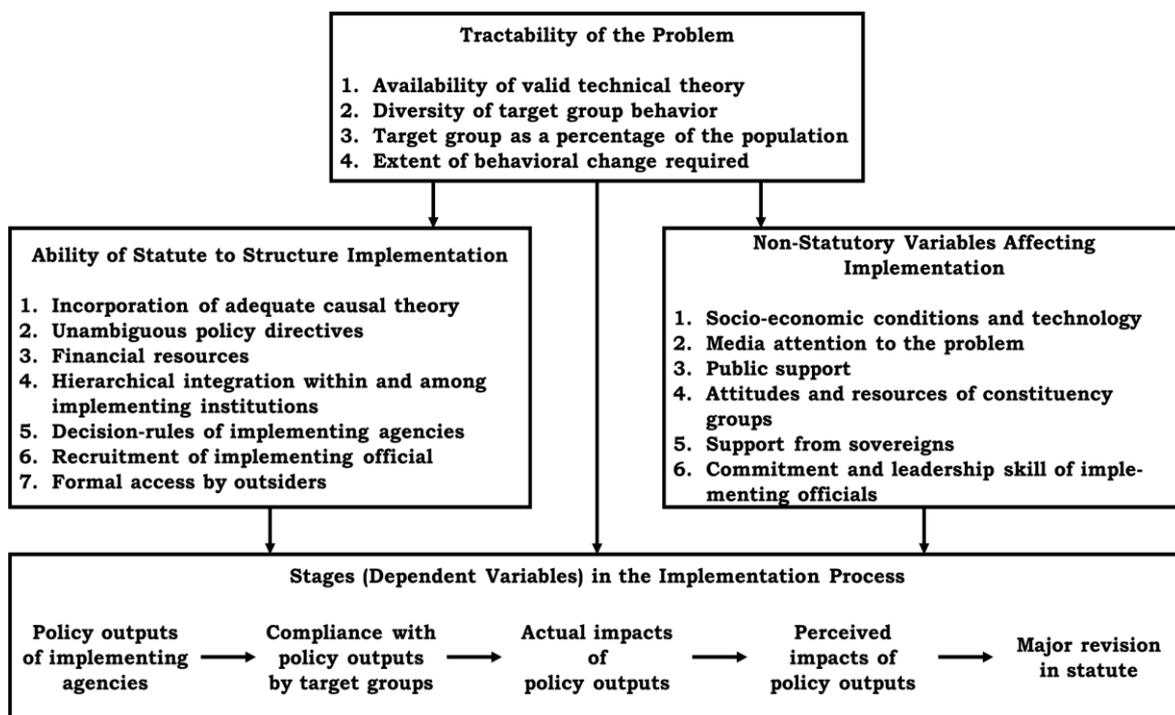
Model pertumbuhan ekonomi Solow menempatkan inovasi teknologi sebagai faktor eksogen yang bertumbuh seiring perkembangan zaman. Namun, Paul M. Romer pada tahun 1990 memelopori gagasan bahwa perkembangan teknologi terjadi karena agen-agen dalam perekonomian secara sadar memutuskan untuk berinvestasi meningkatkan teknologinya untuk

memaksimalkan keuntungan baginya (Bayarçelik & Taşel, 2012). Begitu pula pengembangan model pertumbuhan ekonomi yang dikemukakan cendekiawan-cendekiawan lainnya, yang disebut teori pertumbuhan endogen atau *new growth theory*.

Sejauh ini pemahaman mengenai faktor-faktor yang memengaruhi *total factor productivity* masih terbatas. *Total factor productivity* dihitung berdasarkan nilai residual dari pertumbuhan ekonomi yang dikontribusikan oleh kapital dan tenaga kerja $(\frac{\Delta A}{A} = \frac{\Delta Y}{Y} - \alpha \frac{\Delta K}{K} - (1-\alpha) \frac{\Delta L}{L})$. Misalnya, Indonesia berdasarkan data PWT (*Penn World Table*) tahun 2010 – 2019 memiliki rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 5,1% (Feenstra et al., 2015). Angka tersebut dikontribusikan oleh pertumbuhan kapital dan tenaga kerja masing-masing sebesar 4,1% dan sebesar 0,7%. Berarti *total factor productivity* berkontribusi sebesar 0,3% terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia $(\frac{\Delta A}{A} = 5,1 - 4,1 - 0,7)$.

Meskipun demikian, pemerintah di berbagai negara tetap melakukan upaya-upaya

Gambar 2
Kerangka Pikir Implementasi Kebijakan Publik



Catatan. Sumber: Sabatier dan Mazmanian (1980)

untuk mendorong kemajuan riset, inovasi, dan teknologi melalui beberapa kebijakan, antara lain berupa fasilitas pajak (Todaro & Smith, 2011). “Worldwide R&D Incentives Reference Guide” oleh Ernst & Young (2022) menunjukkan banyak jenis insentif yang telah ditawarkan oleh pemerintah di berbagai negara dalam rangka mendorong aktivitas litbang, baik dalam bentuk kebijakan pajak maupun selain pajak. Insentif tersebut diberikan kepada korporasi, investor, maupun tenaga peneliti. Pilihan instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah bergantung pada kondisi nasional, seperti struktur perekonomian, permasalahan ekosistem riset dan inovasi yang dihadapi, dan struktur sistem pajak korporasi (Appelt et al., 2019).

Fasilitas pajak untuk korporasi yang melakukan litbang lazimnya diberikan dengan cara meringankan beban pajak penghasilan melalui modifikasi penghitungan pajak dari ketentuan umum. Modifikasi tersebut baik dari sisi *input* (biaya untuk melaksanakan riset dan menghasilkan inovasi) maupun *output* (penghasilan yang diterima atau diperoleh dari hasil riset dan inovasi) (Pfeiffer & Spengel, 2017). Bentuk fasilitas pajak di sisi *input* dapat berupa tambahan deduksi melebihi biaya yang sebenarnya dikeluarkan (*super deduction*) atau percepatan penyusutan/amortisasi atas hak kekayaan intelektual yang dihasilkan atau aset-aset yang telah dibiayakan untuk kegiatan riset dan inovasi. Adapun fasilitas pajak di sisi *output* dapat berbentuk pengecualian (*exemption*) atau pengurangan sebagian atau seluruh penghasilan yang dihitung dalam penghitungan pajak penghasilan. Pengecualian atau pengurangan tersebut dapat diterapkan secara umum terhadap seluruh penghasilan atau secara khusus terhadap pendapatan sehubungan dengan monetisasi paten atau hak kekayaan intelektual lain yang dimiliki (*patent box*).

Langkah kebijakan pajak inilah yang turut diadopsi di Indonesia. Pada tahun 2019, Pemerintah mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 94

Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan. Perubahan *beleid* tersebut dimaksudkan salah satunya untuk memberikan landasan atau payung hukum bagi pemerintah untuk memberikan insentif atau fasilitas fiskal kepada wajib pajak dalam bentuk tambahan pengurang penghasilan bruto –dikenal dengan sebutan *super deduction*– untuk mendorong kegiatan litbang. Selanjutnya, peraturan pelaksanaan insentif tersebut terbit pada tahun 2020 dengan diundangkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan Tertentu di Indonesia (selanjutnya disingkat PMK-153).

Dalam regulasi tersebut, pemerintah menawarkan tambahan pengurang penghasilan bruto sebesar maksimal 200% dari biaya yang sesungguhnya dikeluarkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan. Angka 200% tersebut terdiri atas empat komponen. Pertama, penelitian dan pengembangan yang menghasilkan invensi yang terdaftar sebagai hak kekayaan intelektual di dalam negeri mendapatkan tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar 50%. Kedua, invensi yang terdaftar juga sebagai hak kekayaan intelektual di luar negeri mendapatkan tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar 25%. Ketiga, invensi yang telah memasuki tahap komersialisasi mendapatkan tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar 100%. Terakhir, litbang yang dilakukan wajib pajak melalui kerja sama dengan lembaga riset pemerintah Indonesia atau perguruan tinggi di Indonesia mendapatkan tambahan pengurangan penghasilan bruto sebesar 25%. Namun, fasilitas pajak dapat diberikan apabila penelitian dan pengembangan yang dilakukan oleh wajib pajak sesuai dengan 11 fokus riset, dan dijabarkan lebih lanjut menjadi 105 tema kegiatan litbang, sebagaimana tercantum dalam lampiran PMK-153.

Efektivitas atau dampak fasilitas pajak yang diberikan oleh pemerintah di berbagai negara

untuk mendorong riset dan inovasi menjadi diskursus yang berkembang di antara para peneliti. Kebanyakan hasil studi mendukung gagasan bahwa insentif fiskal memiliki pengaruh terhadap riset dan inovasi, seperti studi yang dilakukan di Kanada (Czarnitzki et al., 2011), Norwegia (Cappelen et al., 2012), Belanda (Lokshin & Mohnenb, 2012), Inggris (Dechezleprêtre et al., 2016), dan Amerika Serikat (Rao, 2016). Besaran dampak dan efektivitas insentif di tiap-tiap negara bervariasi karena tiap-tiap negara memiliki desain kebijakan yang berbeda (Bloom et al., 2002). Namun, studi serupa di Indonesia masih terbatas.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Studi dilakukan dengan metode kualitatif untuk mengeksplorasi dan menjelaskan permasalahan dalam kebijakan fasilitas pajak *super deduction* litbang berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020 secara komprehensif. Menurut Maxwell (2020), dalam studi evaluasi kebijakan publik, penelitian kualitatif memiliki keunggulan dalam menyingkap secara lebih mendalam bagaimana penafsiran dan respons pemangku kebijakan dan masyarakat terhadap kebijakan, keberagaman implementasi dan dampak kebijakan, dan proses-proses yang dihadapi oleh kebijakan, yang cenderung terabaikan dan tergeneralisasi dalam penelitian kuantitatif. Berdasarkan pertimbangan tersebut dengan tetap memperhatikan validitas hasil studi, digunakan teknik wawancara mendalam terhadap sejumlah partisipan yang relevan, dipilih secara selektif, serta menyatakan setuju untuk menjadi partisipan. Wawancara mendalam secara individual akan mengeksplorasi perspektif tiap-tiap partisipan tentang ide, program, atau situasi tertentu (Allmark et al., 2009). Selain data primer melalui wawancara mendalam, studi juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari penelitian-penelitian terdahulu, dokumen peraturan, dan dokumen lainnya. Data sekunder digunakan penulis untuk melengkapi, mendukung, dan menjembatani gagasan dari data wawancara,

serta dapat meningkatkan validitas hasil penelitian ini.

Enam orang menyatakan bersedia untuk menjadi partisipan dalam penelitian ini. Masing-masing merupakan representasi dari aktor-aktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan fasilitas pajak litbang di Indonesia. Aktor-aktor tersebut berasal dari instansi yang merumuskan PMK-153, meliputi BKF (Badan Kebijakan Fiskal) Kementerian Keuangan, BRIN (Badan Riset dan Inovasi Nasional) sebagai instansi yang mengimplementasikan PMK-153, DJP (Direktorat Jenderal Pajak) Kementerian Keuangan, dan KADIN (Kamar Dagang dan Industri) yang merupakan organisasi yang merepresentasikan sasaran dari PMK-153. Selain itu, peneliti juga melibatkan partisipan dari Direktorat Pendidikan Tinggi dan Iptek pada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas sebagai pihak netral dan memiliki sudut pandang yang lebih luas terkait riset dan inovasi di Indonesia (*helicopter view*). Kompetensi dan pengalaman atau relevansi tiap-tiap partisipan lebih lanjut tersaji dalam Lampiran A.

Mempertimbangkan metode dan teknik penelitian yang dipilih, selanjutnya dilakukan pemilihan model teori yang digunakan sebagai landasan menghimpun dan mendeskripsikan data, sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian. Kerangka pikir implementasi kebijakan yang dibangun oleh Sabatier dan Mazmanian (1980) dianggap sesuai untuk digunakan dalam penelitian ini karena memiliki variabel-variabel yang bisa dihimpun melalui studi kualitatif dan teknik wawancara. Selain itu, model kerangka pikir ini mencakup gagasan mengenai perubahan perilaku dari sasaran kebijakan yang sejalan dengan tujuan fasilitas pajak *super deduction*. Kerangka pikir ini telah jamak diaplikasikan sebagai landasan dalam studi evaluasi kebijakan publik di berbagai bidang, contohnya kebijakan penyaluran bantuan sosial (Iqbal, 2022); kebijakan penanganan pandemi COVID-19 (Nufus et al., 2022); dan kebijakan perlindungan terhadap kekerasan seksual (Fatimah & Fithriyah, 2023).

Terhadap data yang telah dihimpun, dilakukan analisis yang meliputi aktivitas-aktivitas berupa reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi secara iteratif. Data dalam bentuk audio ditranskripsikan dalam bentuk teks dengan bantuan aplikasi daring pada laman transkrip.xyz. Setelah dicocokkan dan dipastikan sesuai dengan hasil rekaman, hasil transkripsi dilakukan verifikasi oleh partisipan. Selanjutnya, dengan bantuan aplikasi Nvivo14, dilakukan proses pemberian kode dan klasifikasi yang didesain berbasis model Sabatier dan Mazmanian (1980). Satu atau beberapa kalimat dari partisipan yang dianggap memiliki makna dan mendukung hasil penelitian diberikan kode berupa kata atau frasa yang representatif. Satu atau beberapa kalimat tersebut dapat ditandai dengan lebih dari satu kode, dan suatu kode dapat mencakup pernyataan dari satu atau lebih partisipan. Kode dan klasifikasi yang telah dibuat, dirangkai sedemikian rupa menjadi kerangka pembahasan yang runut dan padu, untuk selanjutnya dapat dikembangkan dan diinterpretasikan menjadi kalimat dan paragraf utuh. Proses interpretasi ini sekaligus menjadi proses triangulasi data, karena data yang satu dan lainnya saling mengonfirmasi, mengimbangi, atau melengkapi.

Hasil interpretasi dan pengembangan paragraf ditinjau kembali secara terus-menerus dan dilakukan perbaikan secara parsial di setiap paragraf maupun secara menyeluruh terhadap seluruh isi bab pembahasan. Sampai dengan tahap ini, kode-kode juga masih dapat diubah nama dan dilakukan klasifikasi ulang. Data juga dapat direduksi apabila dinilai kurang relevan atau mengaburkan fokus pembahasan. Proses akan diakhiri apabila pembahasan hasil studi dinilai sudah runut, padu, jelas, dan menjawab pertanyaan penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan kerangka pikir implementasi kebijakan publik Sabatier dan Mazmanian yang dipilih dalam metodologi penelitian ini, pembahasan akan

dibagi ke dalam tiga subbab, yakni karakteristik permasalahan, karakteristik kebijakan, dan karakteristik lingkungan kebijakan.

4.1 Karakteristik Permasalahan

4.1.1. Dukungan Teori yang Valid dan Tingkat Kesulitan Teknis

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pertumbuhan ekonomi suatu negara merupakan interaksi antara tingkat investasi bisnis, pertumbuhan angkatan kerja, dan perkembangan penguasaan iptekin (ilmu pengetahuan dan teknologi dan inovasi). Adapun penguasaan iptekin tersebut ditingkatkan melalui aktivitas litbang. Sayangnya, GERD Indonesia sangat rendah. Berdasarkan *baseline* tahun 2022 yang dirujuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025–2045 tingkat GERD Indonesia adalah 0,28% dari PDB. Padahal menurut partisipan_bappenas1, “... kalau dari kesepakatan atau banyak pendapat ahli dan sebagainya minimal requirement untuk GERD terhadap PDB itu 1%.” Pernyataan beliau sejalan dengan Damuri dkk. (2017) bahwa rata-rata negara berkembang menginvestasikan 1% dari PDB-nya untuk aktivitas riset dan inovasi. Rendahnya aktivitas litbang di Indonesia inilah yang menjadi masalah publik yang ingin diselesaikan oleh pemerintah.

Pemerintah menginginkan perubahan perilaku DUDI agar lebih banyak melakukan kegiatan litbang di Indonesia. Sebab, di tengah rendahnya GERD Indonesia secara kolektif, peran DUDI hanya mendanai 8% dari total aktivitas riset dan inovasi di Indonesia menurut laporan Gil. Partisipan_bkf menyampaikan hal sebagai berikut.

“Litbang yang punya pengaruh besar itu adalah litbang yang dilakukan oleh swasta. ... Di negara-negara maju, kegiatan litbangnya itu didominasi oleh belanja swasta. Dari sisi teori ekonomi, ... salah satu faktor yang membuat pertumbuhan ekonomi itu ... adalah kemampuan terhadap penggunaan teknologi, ... Nah dari situ, kita melihat bahwa kalau kita

ingin ekonomi kita ... tumbuh terus, sehingga mencapai Indonesia Emas 2045, salah satu ... yang harus kita lakukan adalah mendorong swasta melakukan kegiatan litbang."

Dengan demikian, cukup dapat diyakini bahwa perumus kebijakan, telah memiliki landasan teoretis yang valid untuk menghubungkan antara perubahan perilaku yang diharapkan pemerintah dan permasalahan publik yang ingin diselesaikan.

Akan tetapi, perubahan perilaku tersebut secara teknis merupakan suatu hal yang kompleks bagi pemerintah. Menurut partisipan_bappenas1 masalah utama dari rendahnya aktivitas litbang di Indonesia adalah ekosistem yang belum terbentuk. Aktivitas litbang DUDI di suatu negara sebaiknya tidak luput dari prinsip penawaran dan permintaan (*supply and demand*). Kapasitas peneliti dalam negeri yang menghasilkan iptekin berada pada sisi penawaran, sedangkan DUDI berada pada sisi permintaan. Yang terjadi di Indonesia adalah titik ekuilibrium litbang berada pada kuantitas yang rendah. Partisipan_bappenas1 menyatakan sebagai berikut.

"... kalau digeneralisir ada dua ekosistem yang harus saling menunjang supaya iptekin jalan. Pertama ekosistem ipteknya sendiri, yang kedua ekosistem pemanfaatnya. Nah di Indonesia, baik ... penghasil, pemanfaat, dan intermediasi yang mempertemukan penghasil iptek dan pemanfaat iptek, tiga-tiganya belum optimal ... ekosistemnya nggak terbentuk. Artinya dari supply kapasitasnya rendah. Dari kapasitas yang rendah itu, sedikit yang termanfaatkan di industri. Dan industri sendiri mindset-nya terhadap iptek juga nggak terlalu tinggi Kita belum punya ekosistem [iptek] yang baik saja. Dan ketika kami mau lakukan perbaikan, pasti akan kami mulai dari perbaikan di ekosistemnya dulu."

Menariknya, rendahnya kapasitas peneliti Indonesia dalam penciptaan iptekin juga dikemukakan oleh partisipan_bappenas2 dan partisipan dari BKF dan KADIN. Namun, menurut partisipan_bappenas2, *"... kualitas peneliti Indonesia itu banyak yang top. ... Cuma ... kuncinya*

itu jumlah yang masif dengan kualitas yang tinggi. Nah itu belum terpenuhi [di Indonesia]." Setidaknya pernyataan para partisipan sejalan dengan data yang dirujuk dalam beberapa indikator GII Tahun 2023 (WIPO, 2023), antara lain. jumlah peneliti di Indonesia per satu juta penduduknya hanya sebanyak 395,7 *full-time equivalent* (peringkat 75), dan persentase talenta riset dari seluruh SDM yang dimiliki DUDI hanya 7,5% (peringkat 63).

Sementara itu, dari sisi permintaan, minat, dan perhatian DUDI terhadap iptekin masih rendah. Padahal, penguasaan teknologi sejatinya merupakan kebutuhan inheren bagi DUDI dewasa ini untuk meningkatkan daya saing melalui proses produksi yang efisien dan kualitas produk yang terus relevan dengan tuntutan konsumen. Keterbatasan kemampuan finansial menjadi alasan yang sering disebut oleh partisipan dari Bappenas, BKF, dan KADIN. Apalagi, berdasarkan data Kementerian Perindustrian struktur industri di Indonesia didominasi IKM (industri kecil dan menengah) hingga 99,7%. Karena dominasi IKM tersebut, peran DUDI dalam riset dan inovasi di Indonesia sangat rendah secara agregat seperti diungkapkan oleh partisipan_kadin sebagai berikut.

"IKM itu kecil sekali pemahaman untuk riset, jadi saya pikir kalau dibilang tadi hanya 8% [peran DUDI di Indonesia dalam riset dan inovasi] itu mungkin hanya disumbang dari [industri] yang besar-besar saja ... yang IKM, bisa dibilang hampir tidak ada yang melakukan riset beneran."

Namun, rendahnya perhatian terhadap iptekin bukan merupakan fenomena eksklusif di IKM saja. *"Bahkan ... industri yang besar, itu ya sama ... sebagian dari mereka juga nggak terlalu peduli, ... masih banyak juga industri besar kita yang penguasaan teknologinya masih lemah,"* terang partisipan_bappenas1.

4.1.2 Karakteristik Sasaran Kebijakan

Sabatier dan Mazmanian (1980) mengemukakan bahwa semakin sedikit variasi perilaku dari

kelompok sasaran kebijakan, semakin besar peluang suatu permasalahan publik dapat dituntaskan dengan kebijakan publik. Hasil studi mengungkapkan terdapat keragaman yang besar dari DUDI di Indonesia, yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah dalam studi ini. Keragaman antara lain dapat dipandang dari ukuran industri, tingkat kebutuhan teknologi, serta asal permodalan. Partisipan_bappenas1 menyampaikan hal sebagai berikut.

"Pasti setiap perusahaan itu punya konteksnya sendiri-sendiri. Ada yang butuh high-tech, ada yang teknologi berbasis proses, ada yang berbasis manufaktur sederhana, manufaktur mid. Pasti macam-macam. Makanya, di antara kebutuhan yang macam-macam itu ya kita fasilitasnya juga harus banyak, kapasitasnya juga harus lebih besar."

Adapun jumlah industri di Indonesia menurut Badan Pusat Statistik mencapai 4.193.476 unit usaha pada 2021. Dari jumlah tersebut, hanya 30.788 unit usaha yang merupakan industri menengah dan besar, sementara sisanya merupakan industri mikro dan kecil. Tiap-tiap kategori ukuran industri cenderung memiliki karakteristik yang berbeda dalam sikap dan penguasaan terhadap iptekin. Namun, industri besar dan IKM sama-sama penting dalam kacamata kebijakan riset dan inovasi di Indonesia. Sebab, industri besar memiliki dana, sedangkan IKM memiliki jumlah unit usaha yang jauh lebih besar. Dengan jumlah besar tersebut, investasi-investasi kecil yang dilakukan IKM dalam iptekin jika diakumulasikan akan setara dengan nilai investasi pada industri besar. Hal tersebut disampaikan partisipan_bappenas2 sebagai berikut.

"Permasalahan yang ada di IKM, jumlah mereka banyak, tapi teknologi mereka sangat rendah. Dan mereka perlu yang bukan hanya [fasilitasi yang bersifat] 'tabrak-lari', tapi perlu terus-menerus dibina untuk mengoptimalkan ... dan maintenance teknologi yang sudah ada. Dari situ mereka mau melakukan riset atau pengembangan usaha mereka secara mandiri. [Sedangkan] di industri besar, kalau sudah

yakin bahwa investasi mereka itu akan menghasilkan return yang baik, mereka bakal investasi [dalam aktivitas litbang]. [Makanya] perlu dibangun trust apakah benar riset yang dilakukan para peneliti ini akhirnya bermanfaat buat industri mereka gitu. Masalahnya trust ini terbangun nggak? ... harusnya [trust dibangun] bertahap dari proyek yang kecil [Begitu] ternyata riset kecil ini bermanfaat, ... lanjut lagi [kerja sama itu], lanjut lagi, dan akhirnya semakin besar trust-nya Jadi cukup beda kutubnya [antara industri besar dan IKM] dan pendekatan yang dilakukan perlu berbeda."

Sumber modal perusahaan juga menentukan variasi perilaku dalam aktivitas riset dan inovasi. Sumber modal tersebut adalah dari PMA (Penanaman Modal Asing) atau PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri). Menurut Damuri dkk. (2017) mendorong PMA yang berorientasi ekspor bisa menjadi langkah strategis pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kapasitas iptekin. Sebab melalui investasi asing tersebut, transfer pengetahuan dan teknologi dari perusahaan multinasional dapat didorong oleh pemerintah, sehingga kapasitas iptekin lokal bisa meningkat secara gradual. Namun, praktiknya mendorong perusahaan PMA untuk melakukan litbang di Indonesia merupakan hal yang sulit. Hal ini disampaikan oleh partisipan_bkf yang mengungkapkan perilaku dari perusahaan modal asing dalam aktivitas litbang sebagai berikut.

"Jika perusahaan PMA [multinasional] merupakan suatu group company, litbangnya selalu dilakukan secara terpusat, umumnya dilakukan di negara parent company-nya. Karena litbang itu cukup satu tempat kemudian hasilnya bisa digunakan di masing-masing anak perusahaannya."

Berdasarkan hal-hal tersebut, terlihat bahwa keragaman kelompok sasaran kebijakan sangatlah tinggi. Hal tersebut berpotensi mengakibatkan rumitnya pemerintah untuk mengubah perilaku industri sehingga dibutuhkan upaya ekstra dari

pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan riset dan inovasi di Indonesia.

4.1.3 Tingkat Perubahan Perilaku yang Diharapkan

Secara umum, pemerintah menargetkan GERD sebesar 2,2% dari PDB pada tahun 2045. Hal tersebut tercantum dalam Rancangan Teknokratis RPJPN 2025–2045. Dengan GERD yang saat ini masih berada pada angka 0,28% dari PDB, posisi Indonesia masih sangat jauh dari target. Lebih jauh lagi, sebagaimana telah dibahas sebelumnya diharapkan dari GERD 2,2% tersebut merupakan hasil dari kontribusi yang lebih besar dari DUDI daripada institusi-institusi riset publik. Diharapkan DUDI yang selama ini belum menyelenggarakan litbang dapat memiliki kesadaran dan minat meningkatkan kapasitas iptekin mereka secara bertahap, dengan berinvestasi lebih banyak dalam kegiatan litbang. Maka, peningkatan GERD sampai dengan 2,2% dari PDB pada tahun 2045 tidak sesederhana meningkatkan anggaran semata, apalagi hanya mengandalkan anggaran belanja negara atau daerah, sebagaimana disampaikan partisipan_bappenas1 sebagai berikut.

"Yang perlu digarisbawahi GERD 2,2% [dari PDB] itu adalah target outcome atau target impact ... [yang] bisa diperoleh apabila dalam 20 tahun kita bisa membenahi ekosistem kita, bisa mem-bridging supply dan demand iptek dengan baik, dan seterusnya. Ketika itu berjalan dalam 20 tahun, anggaran iptek akan meningkat terutama proporsi yang dikeluarkan oleh industri, baik dari industri kecil, besar, [maupun] menengah. Proporsi anggaran pemerintah malah akan turun. Yang idealnya kalau ditargetkan [belanja litbang] 2,2% [dari PDB] itu tadi harapannya sih ... itu dikuasai industri mungkin sekitar 80% [dari total belanja litbang]."

4.2 Karakteristik Kebijakan

4.2.1 Kemantapan Teori Kausal

Memberikan fasilitas pajak sebagai insentif untuk menggiatkan riset dan inovasi bangsa merupakan praktik lazim di berbagai negara. Pemerintah Indonesia pun mengambil langkah serupa melalui fasilitas pajak *super deduction* litbang dalam PMK-153. Di negara lain, sejumlah studi telah menemukan adanya pengaruh positif pemberian fasilitas pajak terhadap peningkatan kegiatan riset dan inovasi mereka. Sementara di Indonesia, belum ada studi serupa atas kebijakan tersebut.

Secara teoretis, fasilitas fiskal yang dimanfaatkan oleh wajib pajak akan dapat mengurangi beban pajak mereka. Sebelum PMK-153 diundangkan, biaya litbang –sepanjang dilakukan di wilayah Indonesia– dapat mengurangi penghasilan bruto (deduksi) dalam penghitungan pajak penghasilan sebesar nilai belanja yang sebenarnya dikeluarkan oleh wajib pajak. Hal tersebut secara eksplisit diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Dengan fasilitas PMK-153, wajib pajak yang melakukan litbang bisa mendapatkan tambahan deduksi hingga dua kali lipat daripada biaya litbang yang sebenarnya dibelanjakan. Alhasil, pajak penghasilan yang harus dibayarkan wajib pajak yang memanfaatkan fasilitas tersebut menjadi lebih rendah. Karena itulah fasilitas pajak *super deduction* ini diharapkan menjadi stimulus bagi DUDI untuk menggiatkan aktivitas litbang sebagaimana dikemukakan partisipan_bkf sebagai berikut.

"Karena masalah mereka adalah financing, salah satu upaya yang dilakukan oleh pajak adalah mengurangi beban pajaknya. Ketika ada super deduction, beban pajaknya berkurang, kemudian tax saving tadi bisa menjadi modal baru, menambah kemampuan finansial mereka melakukan litbang lebih."

Akan tetapi, partisipan_bappenas1 menyampaikan pandangan bahwa fasilitas pajak hanya merupakan sebagian kecil saja dari kebijakan yang dibutuhkan untuk memperbaiki

ekosistem iptekin di Indonesia. Apalagi, permasalahan iptekin di Indonesia sebetulnya lebih besar di IKM. Adapun fasilitas pajak kecenderungannya hanya akan diakses oleh industri besar yang memiliki kemampuan finansial dan melakukan kalkulasi bisnis. *"IKM secara finansial, pasti untuk iptek mereka lebih ke arah penerima fasilitas untuk memanfaatkan hasil iptek untuk meng-improve proses bisnis atau proses produksinya,"* jelas partisipan_bappenas1. Hal ini juga disadari oleh partisipan_bkf saat perumusan PMK-153 sebagaimana pernyataan beliau berikut.

"Di aturan kita tidak menutup bahwa kalau memang ada IKM melakukan kegiatan litbang, kita bisa berikan fasilitas. Tapi memang untuk dari sisi besaran super deduction, kita samakan semuanya. Karena walaupun –ini bayangan kami waktu itu (saat perumusan PMK-153)– kita bikin ... additional allowance-nya itu lebih besar untuk IKM, tetapi karena masalah finansial mereka juga tidak memiliki kemampuan untuk melakukan litbang. [Jadi] kemungkinan besar juga tidak akan termanfaatkan."

Di sisi lain, para partisipan dari Bappenas dan KADIN dalam wawancara memberikan sinyal bahwa pemerintah masih memiliki banyak opsi kebijakan selain fasilitas pajak untuk meningkatkan riset dan inovasi di Indonesia. Bahkan, partisipan_bappenas1 memberikan pandangan sebagai berikut.

"... kalau insentif fiskal berdiri sendiri, nggak ada proyek atau kebijakan lain yang mendukungnya, kita kayak menyerahkan aja [kepada industri] mau diambil atau enggak, ... belum tentu industri menganggap dia layak ataupun berkepentingan untuk mengambil porsi insentif itu. ... kalau kita lihat kebermanfaatannya akan lebih efektif lagi kalau [fasilitas pajak] di-link-an dengan kebijakan lainnya."

Pernyataan partisipan_bappenas1 di atas menggambarkan urgensi adanya kebijakan lain untuk memperbaiki ekosistem iptekin Indonesia. Kebijakan-kebijakan selain fasilitas pajak yang

disebutkan para partisipan antara lain: (1) kebijakan belanja pemerintah yang mengharuskan dipasok dari industri lokal Indonesia dengan mensyaratkan kepada industri lokal tersebut untuk melakukan kegiatan litbang; (2) mengorkestrasi lembaga intermediasi yang menghubungkan antara *supply* dan *demand* dalam iptekin hingga memenuhi kebutuhan skala nasional. Namun, yang paling menarik adalah memberdayakan perguruan tinggi untuk melakukan litbang. Hal ini menjadi salah satu strategi dan pendekatan yang dirancang oleh Bappenas dengan memanfaatkan masifnya jumlah dosen dan mahasiswa jika dibandingkan jumlah peneliti BRIN. Penelitian-penelitian, KKN (kuliah kerja nyata), skripsi mahasiswa, dan sebagainya yang semula dibiarkan bersifat sporadis, nantinya diarahkan langsung [untuk menyelesaikan] problem riil yang ada di masyarakat. Menariknya, strategi atau pendekatan tersebut di atas selaras dengan gagasan yang disampaikan oleh partisipan_kadin sebagai berikut.

"Riset itu hal yang berat buat IKM. Gak mungkin mereka melakukan riset, menurut saya susah [mendorong mereka]. Ya sudah, berikan saja ke orang yang bisa [melakukan] riset [Pemerintah perlu] mendudukkan bareng pelaku industri dengan pelaku pendidikan. Terus bagaimana [caranya]? Manfaatkan aja kesaktian Perpres 68 Tahun 2022 tentang revitalisasi pendidikan vokasi? ... Di sana ada pelaku usaha dan pelaku pendidikan [dalam tim koordinasi nasional/daerah vokasi (TKNV/TKDV)]. Nah, itu kan sebenarnya sudah mengawinkan. Jadi kalau bisa dari pemerintah yang mengendorse percepatan TKDV. Supaya bersatulah itu, dunia usaha sama dunia pendidikan."

Banyaknya ruang untuk mengoptimalkan kebijakan lain untuk meningkatkan riset dan inovasi di Indonesia selain pemberian fasilitas pajak kontradiktif dengan pernyataan partisipan_bkf bahwa fasilitas pajak merupakan *last-issued policy*. *"... karena ... [fasilitas pajak] berdampak pada masalah public fund scarcity, sehingga [jika] pada akhirnya fasilitas [pajak] dikeluarkan, [hal itu]*

karena kebijakan sektoral sudah ada namun belum terlalu efektif," terang partisipan_bkf. Kontradiksi ini menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan nasional untuk peningkatan kapasitas iptekin belum benar-benar direncanakan atau dikaji secara holistik. Sebagai kebijakan yang tidak bisa berdiri sendiri dalam konteks perbaikan ekosistem iptekin Indonesia, kebijakan fasilitas pajak untuk litbang seharusnya dikaji secara terintegrasi bersama kebijakan-kebijakan sektoral lainnya. Sebagaimana disampaikan oleh partisipan_bappenas1, kebijakan perlu disusun berbasis bukti yang luas dan melibatkan industri seluas-luasnya agar strategi, kebijakan, dan proses bisnis yang dihasilkan mengundang penerimaan yang luas dan siap uji. Namun, faktanya, berdasarkan informasi yang digali dari partisipan_bkf, pembahasan dan perumusan PMK-153 itu sendiri baru melibatkan antarkementerian/lembaga, belum melibatkan DUDI secara langsung. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, pemerintah masih perlu meningkatkan penghimpunan landasan teoretis yang memadai untuk mengaitkan hubungan kausalitas antara kebijakan fasilitas pajak *super deduction* litbang dan perubahan perilaku DUDI yang diharapkan.

4.2.2 Kejelasan Tujuan Kebijakan

Tujuan pemerintah membuka fasilitas pajak *super deduction* litbang dapat kita temukan dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2019, yakni untuk *"... mendorong peran dunia usaha dan dunia industri dalam melakukan kegiatan penelitian dan pengembangan"*. Selain peraturan tersebut, tidak ada peraturan perundang-undangan yang merincikan target realisasi pemanfaatan fasilitas atau indikator lain yang dapat menunjukkan kondisi atau seberapa besar peningkatan peran industri yang diharapkan pemerintah. Namun, berdasarkan keterangan partisipan_brin, terdapat KPI (*key performance indicator*) yang diinisiasi oleh BRIN sendiri untuk mengukur kinerja berdasarkan jumlah mitra industri yang mendapatkan pendampingan atau

mendapatkan layanan terkait dengan fasilitas pajak *super deduction* litbang dalam periode satu tahun. KPI tersebut dibebankan kepada pejabat Eselon I dan dilakukan *cascading* hingga staf fungsional yang menanganinya.

Misalnya, pada tahun 2023 ditargetkan oleh BRIN jumlah industri yang mendapatkan pendampingan atau mendapatkan layanan terkait dengan fasilitas pajak *super deduction* litbang sebanyak 25 mitra. Namun, belum ada evaluasi lebih dalam apakah 25 mitra industri tersebut, sebelum adanya fasilitas pajak, sudah melakukan litbang atau belum. Jika sudah melakukan litbang, apakah terjadi peningkatan belanja litbang oleh mitra industri setelah fasilitas pajak diterapkan. Padahal, ini merupakan suatu ukuran yang penting untuk dapat melihat apakah fasilitas yang diberikan telah sejalan dengan tujuannya, sebagaimana dikemukakan oleh partisipan_bkf dalam pernyataan berikut.

"Sesuai dengan tujuan ... diberikannya fasilitas pajak untuk litbang ini, [yaitu] kegiatan litbang di Indonesia meningkat. Meningkatnya tentu saja dibandingkan, [antara] sebelum dan sesudah. Maksudnya, jangan sampai sebelumnya ada 100 kegiatan litbang, setelahnya [diberikan fasilitas pajak tetap] juga 100 kegiatan. Kalau [semakin banyak] terjadi peningkatan [kegiatan litbang], redundancy ratio-nya [semakin] kecil. Redundancy ratio yang kecil itu sudah cukup memberikan satu indikasi fasilitas kita ... memberikan manfaat."

Di sisi lain, target KPI sebanyak 25 mitra industri tersebut sebetulnya belum signifikan dalam konteks upaya peningkatan GERD Indonesia. Sebagai gambaran, berdasarkan data yang diperoleh dari partisipan_djp, sejak PMK-153 diundangkan hingga 31 Desember 2023, telah disetujui 199 proposal litbang dari 28 wajib pajak. Biaya litbang dari sejumlah proposal litbang tersebut diestimasikan sebesar 1,24 triliun rupiah atau 15,36 juta dolar Amerika Serikat. Padahal, PDB Indonesia pada tahun 2022 sebesar 1.390 miliar dolar Amerika Serikat. Jika dihitung secara kasar nilai proposal dari mitra industri tersebut baru

sekitar 0,00111% dari PDB Indonesia. Kemudian, patut dicatat bahwa beberapa proposal litbang yang diajukan merupakan litbang yang diselenggarakan dalam jangka waktu lebih dari satu tahun (*multiyear*), sehingga biaya litbang dikeluarkan secara bertahap dalam jangka waktu tersebut. Artinya, target 25 mitra industri yang ditetapkan oleh BRIN pada tahun 2023 hanya akan menghasilkan sumbangan yang kurang signifikan terhadap GERD Indonesia. Ke depannya target ini perlu ditingkatkan secara masif jika pemerintah ingin fasilitas pajak ini memberikan dampak bagi perekonomian Indonesia. Namun, peningkatan target ini sendiri merupakan tantangan besar. Tantangan tersebut antara lain terkait sumber daya dan prosedur yang dimiliki BRIN yang akan didiskusikan pada bahasan selanjutnya.

4.2.3 Ketepatan Lembaga Implemen-tator Kebijakan

4.2.3.1 Tugas Prosedural

Prosedur pengajuan dan pemanfaatan fasilitas pajak *super deduction* litbang telah diatur dalam Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 10 PMK-153. Dari prosedur tersebut, diketahui terdapat empat lembaga yang diamanatkan PMK-153 untuk mengimplementasikan kebijakan, yakni BRIN, DJP, BKPM, dan K/L sektoral. Namun, tugas DJP sebatas melayani permohonan SKF (Surat Keterangan Fiskal) dan melakukan pengawasan yang sebenarnya merupakan salah satu kegiatan rutin pelayanan di DJP kepada wajib pajak dengan atau tanpa adanya fasilitas pajak. Tujuan dipersyaratkan SKF disampaikan partisipan_DJP, *"fasilitas ini kita berikan kepada mereka yang patuh, taat pajak ... harus clear SKF-nya: utang pajak tidak ada, tidak terlibat tindak pidana perpajakan, SPT-nya selalu masuk."* Tugas BKPM pun hanya menyediakan layanan OSS (*Online Single Submission*) sebagai *platform* pengajuan dan pemanfaatan fasilitas. Sementara itu, K/L (Kementerian/Lembaga) sektoral berperan sebagai mitra koordinasi BRIN dalam melakukan penelitian proposal litbang yang permasalahannya akan didiskusikan lebih lanjut.

Penelitian proposal litbang merupakan tugas yang paling krusial dalam implementasi PMK-153 karena menentukan apakah wajib pajak bisa memanfaatkan fasilitas pajak tersebut. Dalam Pasal 7 ayat (4) PMK-153, proses penelitian proposal diamanatkan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Faktanya, selama ini penelitian proposal tersebut dilakukan oleh BRIN yang merupakan lembaga pemerintah nonkementerian. Bunyi klausul tersebut sebetulnya dikarenakan, pada saat PMK-153 dirumuskan dan diundangkan, bidang urusan pemerintahan tersebut dikelola Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN (Kemenristek/BRIN). Namun, pada April 2021 berdasarkan rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, tugas dan fungsi Kemenristek/BRIN dipecah. Tugas dan fungsi riset akademis dilebur dengan urusan pendidikan dan kebudayaan, sehingga menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek). Kemudian, dibentuk lembaga nonkementerian baru dengan nomenklatur BRIN (Badan Riset dan Inovasi Nasional) untuk mengoordinasikan semua urusan riset nasional, termasuk riset-riset yang dilakukan oleh kementerian lain. Perubahan-perubahan lembaga dan nomenklatur ini menjadi masalah menurut partisipan_brin dalam pernyataannya sebagai berikut.

"Mungkin perlu diperjelas ... untuk memastikan [K/L mana yang ditugaskan] ... apakah di Kemendikbudristek atau BRIN. Karena memang dua-duanya punya wewenang masing-masing [dalam urusan litbang]. Makanya, kalau misalkan ada yang punya kepentingan terkait dengan siapa yang memegang [layanan pajak super deduction litbang], bisa dua-duanya."

Kegamangan di masa-masa awal perubahan lembaga dan nomenklatur tersebut juga diakui oleh partisipan_bkf. Beliau mengemukakan, *"... ada perubahan organisasi dan situasi sehingga kemudian sempat berapa lama ... agak nggak jelas nih siapa yang mengerjakan"*.

Kemudian, partisipan_brin mengemukakan, *"[layanan fasilitas pajak] sempat vakum karena ada proses penyusunan tim pengelolanya [akibat perubahan organisasi], kemudian baru aktif lagi awal 2022."* Oleh sebab itu, bunyi pasal yang mengatur penugasan penelitian proposal dalam PMK-153 cukup penting untuk diperbaiki untuk menghindari ambiguitas di kemudian hari.

Di luar dari adanya masalah tersebut, penunjukan BRIN sebagai peneliti proposal litbang sudah tepat. Setidaknya terdapat dua alasan. Pertama, tugas penelitian tersebut sejalan dengan tugas dan fungsi BRIN berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021, yaitu salah satunya adalah pemberian fasilitasi, bimbingan teknis, dan pembinaan kegiatan litbang. Kedua, BRIN memang memiliki kapasitas untuk melaksanakan penelitian proposal litbang tersebut. BRIN memiliki 12 OR (Organisasi Riset) dan 85 PR (Pusat Riset). Kesemuanya dapat dikerahkan untuk meneliti 11 fokus riset dan 105 tema litbang dalam PMK-153. Hal ini telah berjalan sebagaimana disampaikan partisipan_brin, *"... [proposal litbang yang] sudah lolos administrasi, kita akan daftar, rekam, identifikasi, dan kelompokkan, kemudian disesuaikan dengan OR/PR yang relevan. Dari sana, kita akan mengundang tim pakar yang ada di OR/PR tersebut"*

4.2.3.2 Tugas Optimalisasi Pemanfaatan Fasilitas Pajak

PMK-153 belum mengatur secara jelas mengenai kementerian/lembaga mana yang diberikan tugas memastikan keberhasilan dari kebijakan ini. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa tujuan dari pemberian fasilitas pajak *super deduction* litbang adalah untuk mendorong partisipasi DUDI dalam menyelenggarakan kegiatan litbang. Namun, baik dalam PP 45/2019 maupun PMK-153, belum termuat klausul mengenai indikator keberhasilan kebijakan dan amanat tugas mengoptimalkan pemanfaatan fasilitas oleh industri. Mengingat banyaknya yang terlibat dalam

PMK-153 ini; BKF, BRIN, DJP, OSS/BKPM, dan K/L sektoral, perlu ada kementerian/lembaga yang ditunjuk untuk meningkatkan jangkauan fasilitas, antara lain melalui sosialisasi kepada sasaran kebijakan secara efektif.

Sosialisasi seringkali menjadi kekurangan bagi Pemerintah Indonesia yang menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan (Damuri et al., 2017). Pelaksanaan sosialisasi selama ini dilakukan oleh DJP dan BRIN. DJP melalui Direktorat Peraturan Perpajakan II melakukan sosialisasi saat awal PMK-153 terbit. Selanjutnya, Direktorat Peraturan Perpajakan II juga melakukan sosialisasi berdasarkan undangan dari K/L sektoral. Lebih lanjut, sosialisasi diserahkan kepada Direktorat P2Humas (Pelayanan, Penyuluhan, dan Hubungan Masyarakat) melalui kebijakan penyuluhan nasionalnya. Namun, dalam penelitian ini belum diperoleh data terkait upaya-upaya penyuluhan yang telah dilakukan oleh Direktorat P2Humas dan maupun unit vertikal DJP di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, sosialisasi yang dilakukan oleh BRIN juga mengalami kendala. Dari sekitar 13.000 mitra industri BRIN yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, partisipan_brin mengaku baru melakukan sosialisasi kepada sekitar 30 sampai dengan 40 unit industri saja sepanjang tahun 2023. Beliau menyampaikan, *"... [sosialisasi] secara mandiri, kita belum begitu masif karena ada kendala di organisasi dan anggarannya, supportnya ini belum begitu besar."* Hal tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitas sosialisasi yang telah dilakukan masih kurang menjangkau DUDI di Indonesia. Di sisi lain, sosialisasi yang telah dilakukan pun masih banyak yang perlu diperbaiki kualitasnya. Salah satunya, sebagaimana persoalan yang disampaikan oleh partisipan_kadin sebagai berikut.

"Masalahnya super deduction ini sosialisasinya apakah disosialisasikan benar-benar kepada yang berkepentingan dan pemangku kebijakan [di perusahaannya]? Karena saya dapat info, sosialisasi ini belum benar-benar nyampe. ... Kalau sosialisasi yang dilakukan selama ini banyak dilakukan kepada asosiasi-

asosiasi profesi, asosiasi industri. Asosiasi-asosiasi ini isinya siapa? ... Nah, banyaknya kan asosiasi-asosiasi ini kan melaksanakan level manajerial yang bukan penentu keputusan. Dia paham. Dia tahu ini berguna. Tapi begitu dia sampaikan kepada perusahaannya, mentah (di pemangku kebijakan). Biasanya gitu."

Partisipan_bkf mengemukakan adanya masalah yang sama, bahwa sosialisasi yang dilakukan tidak tersampaikan kepada pemangku kebijakan. Namun, menurut partisipan_bkf, justru manajemen atas yang tertarik dengan fasilitas pajak untuk litbang, tetapi informasi tidak disampaikan oleh manajemen bawah. *"Ketika mendapatkan sosialisasi, mereka (manajemen bawah) tahu konsekuensinya [harus] laporan dsb, makanya mereka menghindar [dengan cara] nggak memberi tahu saja ke manajemen atas,"* begitu penjelasan partisipan_bkf lebih lanjut. Meskipun berbeda, kedua keterangan tersebut mungkin menggambarkan variasi fakta yang terjadi di lapangan.

Menyikapi kondisi tersebut, sosialisasi harus ditingkatkan secara kuantitas dan kualitas serta perlu ditunjuk kementerian/ lembaga yang berdedikasi melaksanakan tugas sosialisasi ini, dengan strategi yang baik, didukung organisasi dan anggaran memadai. Menurut Sabatier dan Mazmanian (1980), kebijakan harus dikoordinasikan oleh lembaga yang memiliki tugas dan fungsi yang sejalan dengan tujuan kebijakan karena lembaga tersebut akan memiliki komitmen yang lebih kuat untuk menyukseskan kebijakan. BRIN memiliki tugas dan fungsi yang sejalan dengan penguatan iptekin, tetapi hanya berbasis di ibu kota negara, sehingga jangkauannya ke berbagai pelosok negeri kurang optimal. Sementara itu, DJP memiliki SDM yang lebih banyak dan jangkauan yang lebih luas melalui unit vertikal yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Namun, dengan tugas dan fungsi yang dimilikinya, penguatan iptekin nasional bukan merupakan perhatian utama bagi DJP. Bahkan, pemberian fasilitas pajak itu sendiri bersifat kontradiktif

dengan tugas dan fungsinya menghimpun penerimaan negara.

4.2.4 Aturan Pengambilan Keputusan

Mengingat belum adanya prosedur yang jelas dalam PMK-153, BRIN mengambil inisiatif menyusun prosedur operasi standar (*Standard Operating Procedure/SOP*) untuk menyelesaikan penelitian proposal litbang tersebut. Proses penelitian atas substansi proposal akan dilakukan apabila berkas yang wajib pajak kirim dalam sistem OSS memenuhi syarat administrasi yang dilakukan oleh tim pengelola fasilitas pajak BRIN. Tim pengelola fasilitas pajak juga akan mengidentifikasi OR/PR yang sesuai dengan tema litbang dalam proposal, kemudian berkomunikasi dan berkoordinasi dengan pakar yang berada dalam OR/PR tersebut. Satu proposal diteliti oleh tiga orang. *"Kami tawarkan dulu ... kalau berkenan kita langsung kita undang, kita berikan waktu satu minggu untuk menilai [kesesuaian substansi proposal litbang],"* kata partisipan_brin. Tiga orang peneliti tersebut menilai proposal litbang secara terpisah. Proposal litbang harus mendapatkan persetujuan dari ketiga penilai tersebut. Apabila masih ada peneliti yang belum setuju atau masih ragu-ragu, para peneliti akan diundang untuk diskusi bersama. Apabila masih belum jelas, perwakilan dari perusahaan yang mengajukan proposal litbang akan diundang untuk melakukan presentasi.

"Ketika [ketiga tim penilai] itu sudah oke, kita tetapkan melalui Zoom atau offline, kemudian kita buat berita acara. Berita acara perlu ditandatangani oleh pejabat Eselon II dan Eselon I, dan juga diketahui oleh si penilai. Setelah keluar [berita acaranya], baru kita (tim pengelola) akan melakukan notifikasi by system. Nah, dengan keluarnya notifikasi by system, otomatis akan terdistribusi ke DJP dan ke industrinya sendiri (yang mengajukan). Isi dari notifikasi itu bisa dalam bentuk perbaikan, penolakan, atau kesesuaian."

PMK-153 belum mengatur batas waktu, baik penelitian proposal litbang yang dilakukan oleh BRIN maupun perbaikan proposal yang perlu dilakukan oleh perusahaan. Hal ini merupakan salah satu yang perlu menjadi evaluasi untuk PMK selanjutnya, sebagaimana disampaikan partisipan_bkf sebagai berikut.

"Di PMK[-153] itu kan nggak memberikan batas waktu ... persetujuan atau penolakan itu berapa lama, ... jadi ada ketidakpastian. Kemudian juga ketika dilakukan review itu kadang-kadang masih ada data/informasi yang diperlukan di-support atau di-submit oleh perusahaan. Itu juga tidak ada batas waktunya. Sehingga masih ada [sekitar] 40 permohonan dari tahun 2021 –yang [berdasarkan] review dari BRIN ada dokumen yang perlu diperbaiki– sampai dengan tahun 2023 si perusahaan belum memberikan koreksi atau dokumen yang dibutuhkan itu. Karena memang tidak ada batas waktunya, ... permohonan itu jadi menggantung."

Namun, BRIN sendiri dalam SOP-nya berinisiatif menetapkan standar layanan penelitian proposal litbang tersebut maksimal 40 hari kerja. Layanan fasilitas pajak *super deduction* litbang dibuka sepanjang waktu. Dalam praktiknya, penelitian proposal litbang bisa dilakukan paling cepat 2 sampai dengan 3 minggu apabila tidak ada perbedaan pendapat di antara ketiga peneliti.

Dari sisi substansi, sepanjang memenuhi kriteria litbang dan sejalan dengan 11 fokus riset dan 105 tema yang diatur dalam PMK-153, proposal akan disetujui oleh BRIN. Adapun kriteria litbang yang bisa mendapatkan fasilitas pajak menurut PMK-153 sebagai berikut.

"(1) bertujuan untuk memperoleh penemuan baru; (2) berdasarkan konsep atau hipotesis orisinal; (3) memiliki ketidakpastian atas hasil akhirnya; (4) terencana dan memiliki anggaran; dan (5) bertujuan untuk menciptakan sesuatu yang bisa ditransfer secara bebas atau diperdagangkan di pasar;" (p. 6)

Menurut pengakuan partisipan_brin, BRIN jarang menolak proposal litbang. Beliau mencontohkan kasus proposal yang ditolak karena tema risetnya berbeda jauh dengan 11 fokus dan 105 tema riset, *"Contohnya, [pernah masuk proposal] litbang terkait dengan alat untuk penggalian tanah, itu kita tolak."* Namun, dalam beberapa kasus BRIN menghadapi dilema untuk menyetujui proposal litbang, seperti disampaikan oleh partisipan_brin sebagai berikut.

"... penelitiannya itu beda-beda tipis [dari penelitian lain yang sudah ada], beda judul doang. Kemudian ini isinya hampir mirip. Misalkan, kasusnya kemarin itu kayak bahan material, yang tadinya benang, terus di proposal itu pakai karet gitu. Itu agak-agak beda tipis. Nah itu perlu penjelasan dari si penyusun [proposal] ini bedanya apa. Kemudian, [selain kasus itu] ... pengalaman kami harus dipisahkan berapa biaya untuk operasional litbang dan berapa biaya untuk pemanfaatan. Misalkan biaya paten/PVT, itu beda [harus dipisahkan] dengan biaya operasional untuk kegiatan Litbang. Itu yang jadi dilema di kami. Nah, itu perlu ada informasi yang jelas dari si pengusul supaya nilainya hampir mirip gitu [dengan nilai yang sebenarnya], antara biaya yang diperlukan untuk operasional litbang dan untuk paten/PVT."

4.2.5 Integrasi dan Koordinasi Antar-lembaga

Menurut Sabatier dan Mazmanian (1980), peluang keberhasilan dari suatu kebijakan akan semakin besar apabila semakin baik integrasi dan koordinasi di antara lembaga-lembaga yang mengimplementasikan atau terkait dengan kebijakan, sehingga semakin minim titik-titik veto dalam pengambilan keputusan yang berpotensi mengacaukan pencapaian tujuan kebijakan. PMK-153 sudah sangat baik karena telah diatur di dalamnya secara jelas, bahwa hanya ada satu titik keputusan diterima atau ditolaknya permohonan

dari wajib pajak, yakni diserahkan sepenuhnya kepada BRIN dengan atau tanpa berkoordinasi dengan K/L sektoral. Sementara itu, DJP hanya melakukan pengawasan rutin kepada wajib pajak. DJP tidak memiliki kewenangan untuk menolak atau menganulir fasilitas pajak jika menurut BRIN proposal litbang telah sesuai dengan ketentuan PMK-153.

Pengaturan yang ambigu dalam PMK-153 adalah terkait koordinasi dalam melaksanakan penelitian proposal litbang. Terdapat klausul bahwa dalam penelitian proposal litbang yang diajukan oleh wajib pajak, BRIN berkoordinasi dengan K/L sektoral. Namun, dalam klausul tersebut tidak terdapat adverbial seperti kata "harus", "perlu", maupun "wajib". Latar belakang dari adanya klausul tersebut disampaikan oleh partisipan_bkf sebagai berikut.

"Waktu itu (penyusunan PMK-153) bayangan kami ada kemungkinan BRIN mengalami kesulitan, misalnya tidak update dengan masalah industri, sehingga [dengan klausul tersebut] BRIN bisa berkoordinasi dengan Kemenperin. Tapi kalau memang BRIN merasa cukup confidence bahwa mereka bisa me-review proposal yang diajukan oleh wajib pajak, ya nggak perlu [berkoordinasi dengan K/L sektoral] sebenarnya."

Sebagaimana diakui partisipan_brin, selama ini proses penelitian belum melibatkan K/L sektoral. Partisipan_djp mengemukakan bahwa PP-II beberapa kali menerima keluhan dari K/L sektoral. *"Mereka tidak pernah diundang pada saat BRIN memutuskan apakah permohonan wajib pajak diterima atau ditolak, ... sehingga kami beberapa kali diajak rapat oleh K/L sektoral,"* ungkap partisipan_djp. Adapun partisipan_brin mengungkapkan bahwa direncanakan mulai tahun 2024, satu dari tiga peneliti proposal litbang akan diambil dari kementerian yang membidangi urusan perindustrian. Apabila rencana BRIN tersebut dapat terealisasi, masalah koordinasi akan dapat terselesaikan dan diharapkan tidak ada lagi keluhan dari K/L sektoral.

Di sisi lain, DJP merencanakan adanya integrasi sistem SKF dengan OSS. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, SKF merupakan salah satu syarat wajib pajak mengajukan permohonan fasilitas, selain proposal litbang. Integrasi tersebut nantinya akan diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan. Diungkapkan oleh partisipan_djp, *"Saat ini kan seolah-olah [ada dua pintu layanan yang harus ditempuh wajib pajak], ada permohonan SKF, ada permohonan fasilitas, itu nantinya dipangkas satunya, yang SKF ... langsung otomatis lewat sistem OSS."* Tentunya peningkatan integrasi sistem layanan ini akan mempermudah wajib pajak dalam proses pengajuan fasilitas pajak *super deduction* litbang. Diharapkan peningkatan kemudahan tersebut berkontribusi meningkatkan efektivitas dan dampak kebijakan.

4.2.6 Alokasi Sumber Daya

Pemberian fasilitas pajak menimbulkan belanja perpajakan atau *tax expenditure* yang menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Menurut Laporan Belanja Perpajakan (BKF, 2022), estimasi belanja perpajakan dari fasilitas pajak *super deduction* litbang setiap tahunnya berkisar satu miliar rupiah. Angka tersebut tidak signifikan jika dibandingkan dengan estimasi belanja perpajakan tahun 2022 sebesar 113,9 triliun rupiah untuk pajak penghasilan, dan 323,5 triliun rupiah secara keseluruhan. Data yang dipaparkan oleh partisipan_djp di bawah ini juga menunjukkan bahwa realisasi pemanfaatan fasilitas pajak ini memang masih sangat rendah, sehingga belum ada beban yang signifikan bagi keuangan negara dari adanya fasilitas pajak ini.

"Realisasinya baru 5 wajib pajak yang melakukan komersialisasi. Kalau yang dapat paten [atau PVT] itu memang untuk dapat lama, sampai saat ini belum ada. Lima wajib pajak dengan 14 proposal ini rata-rata [industri] obat. Pada saat [pandemi] COVID-19 kemarin mendapatkan komersialisasi lewat marketplace. ... Jadi sampai dengan saat ini,

kami tidak khawatir berkait dengan berkurangnya jumlah pajak."

Akan tetapi, kementerian dan lembaga implementator PMK-153 belum didukung dengan anggaran yang memadai untuk melakukan sosialisasi dan komunikasi intensif kepada sasaran kebijakan serta penelitian proposal litbang. Belum ada peraturan atau kebijakan yang memberikan dukungan anggaran tersebut. Hal ini menyebabkan sosialisasi yang dilakukan masih terbatas, jumlah proposal yang masuk sedikit, sehingga penyerapan atau pemanfaatan fasilitas pajak ini juga sangat kecil. Disampaikan oleh partisipan_brin sebagai berikut.

"Karena ada kendala di organisasi dan anggarannya. Supportnya ini belum begitu besar Kalau kita mau mengadakan kegiatan, 'kan, perlu anggaran untuk men-support kegiatan itu. Kalau kapasitas [melakukan penelitian proposal litbang] dalam satu bulan, kita 10 proposal, karena kita tanggung jawabnya kita dibatasi dengan alasan keterbatasan anggaran yang selama ini kita lakukan. Untuk saat ini masih cukup. Kecuali nanti [ada] kebijakan dari pimpinan, untuk diperlonggar lah istilahnya. Tergantung dari traffic-nya ya. Misalkan satu bulan seratus proposal [yang masuk], ya bagaimana kita bisa melonggarkan [kebijakan kapasitas] agar proposal saat itu bisa kita layani."

4.3 Karakteristik Lingkungan Kebijakan

4.3.1 Kondisi Sosial dan Ekonomi

Sebagai negara berkembang, taraf hidup masyarakat Indonesia secara umum masih rendah. Iptekin belum menjadi budaya untuk dipraktikkan dalam berbagai aspek kehidupan sehari-hari. Hal ini dapat dilihat secara kasat mata bahwa banyak masalah sosial dan ekonomi yang terjadi di masyarakat Indonesia yang belum dapat diselesaikan, seperti sampah, banjir, dan polusi. Padahal, permasalahan tersebut sebetulnya dapat diselesaikan dengan penguasaan iptekin seperti yang dilakukan oleh masyarakat di negara-negara

maju dengan taraf hidup yang lebih tinggi. Lebih lanjut, partisipan_bappenas1 mengemukakan hal sebagai berikut.

"Selama taraf sosial dan ekonomi kita masih di bawah, otomatis ekosistem teknologi dan industri kita juga akan susah berkembang. ... [Karena] penerimaan masyarakat [Indonesia] terhadap perubahan, teknologi tinggi, dan produk-produk yang lebih high-tech, itu pasti akan kurang. Kita nggak akan bisa mengembangkan produk high-tech atau membuat kebijakan yang sophisticated kalau masyarakat kita di levelnya masih segini. Kalau kita tiba-tiba ingin menjadi negara maju itu akan susah selama level sosial ekonominya nggak ditingkatkan dulu. Salah satu pendekatannya dengan memasifkan peranan iptek ... supaya taraf hidup masyarakat dulu yang kita tingkatkan [dengan memberikan] solusi-solusi terhadap permasalahan yang secara umum terjadi di masyarakat."

Kondisi yang terjadi di masyarakat secara umum merupakan cerminan juga bagi industri di Indonesia. Kesadaran industri di Indonesia terhadap penguasaan iptekin secara kolektif masih rendah. Apalagi struktur industri di Indonesia yang didominasi oleh IKM yang memiliki keterbatasan finansial. Padahal, IKM juga turut berperan bagi rantai pasok atau rantai nilai industri-industri yang ada di Indonesia, baik *forward* maupun *backward linkage*. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh partisipan_bappenas1 sebagai berikut.

"Karena secara teori pun ya industri kecil itu harusnya menjadi penyangga industri menengah, kemudian industri menengah jadi penyangga industri besar. Maksudnya, industri besar ... komponen-komponennya ... akan outsource ke industri menengah. Nah industri menengahnya itu, pasti ada [komponen] yang dikerjakan oleh industri kecil. Itu adalah struktur yang bagus Tapi dengan kondisi kayak sekarang, ya sporadis aja semua, ... masalah teknologinya juga masih suka-suka gitu, dan relatif rendah secara keseluruhan. Nah, selama gap-gap teknologinya tadi masih

besar, pasti akan susah membangun ekosistem yang kayak tadi."

Oleh karena itu, kebijakan untuk memasifkan peranan iptekin yang dimaksud oleh partisipan_bappenas1 perlu lebih menasar IKM, meskipun bukan berarti mengabaikan industri besar atau berteknologi tinggi.

Sementara itu, partisipan_bkf menyoroti kondisi ekonomi Indonesia yang baru saja terdampak pandemi COVID-19. PMK-153 memang diundangkan pada tahun 2020 saat awal status pandemi di Indonesia, sementara pandemi COVID-19 baru dinyatakan berakhir oleh Pemerintah Indonesia pada pertengahan tahun 2023. Pandemi COVID-19 memang memaksa pemerintah membuat kebijakan pembatasan aktivitas masyarakat yang berdampak pada pelemahan ekonomi. Pada tahun 2020, ekonomi Indonesia mengalami kontraksi sebesar 2,07%, tetapi tumbuh positif kembali pada tahun-tahun berikutnya. Menariknya, data justru menunjukkan bahwa jumlah wajib pajak yang mengajukan permohonan fasilitas pajak justru lebih banyak pada tahun 2020 dan 2021. Berikut pernyataan partisipan_bkf.

"Menurut hipotesis saya sendiri, ketika mereka (perusahaan) melakukan litbang itu, mereka sudah mencadangkan dananya dari beberapa tahun sebelumnya. Sehingga kemudian mereka gunakan ketika COVID-19, ketika mereka masih mencadangkan bisa digunakan. Tapi kemudian ada kemampuan ekonomi dari perusahaan di tahun-tahun COVID-19 itu membuat kemampuan mencadangkan dana untuk kegiatan Litbang di tahun-tahun selanjutnya itu menjadi berkurang."

4.3.2 Atensi dan Dukungan dari Setiap Elemen Bangsa

Sabatier dan Mazmanian (1980) mengemukakan bahwa atensi dan dukungan dari berbagai pihak dalam tiap-tiap elemen bangsa terhadap suatu masalah publik menjadi kekuatan yang mendorong upaya-upaya untuk menyelesaikan

permasalahan publik tersebut. Ini mencakup interaksi antara elit politik, media massa, aparatur di dalam lembaga implementator, dan masyarakat umum, termasuk kelompok sasaran kebijakan. Semakin banyak pihak yang menaruh atensi dan dukungan atas suatu permasalahan publik, dan semakin iteratif atensi dan dukungan tersebut, semakin kuat implementasi kebijakan publik tersebut dijalankan dan diarahkan secara efektif untuk menuntaskan permasalahan publik tersebut.

Elit politik memiliki kekuasaan untuk mengontrol landasan hukum dan alokasi anggaran negara, sehingga besarnya perhatian mereka terhadap suatu isu menentukan keberhasilan implementasi dari kebijakan publik (Sabatier dan Mazmanian, 1980). Partisipan_bkf menilai bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah yang sudah ada telah menunjukkan dukungan yang cukup besar untuk pemajuan iptekin di Indonesia. Beliau menerangkan sebagai berikut.

"... [perubahan] Kemenistekdikti menjadi BRIN, kan memang untuk semakin menggiatkan litbang di Indonesia. Artinya bahwa ... pemerintah punya concern terkait hal tersebut. Satu lagi, mulai tahun 2020 atau 2019, kita sudah mulai ada Dana Abadi Litbang yang dikelola oleh LPDP (Lembaga Pengelola Dana Pendidikan). Itu menjadi salah satu upaya juga ... [mengatasi] masalah pembiayaan kegiatan litbang, selain memberikan fasilitas pajak."

Namun, menurut partisipan_bappenas1 masalah iptekin belum mendapatkan perhatian dalam takaran yang memadai dari para elit politik. *"Sangat kecil proporsinya dibanding sama hal lain ya, pasti akan terlihat kurang strategis lah,"* terang beliau. Berbanding terbalik dengan penilaian partisipan_bkf, kelembagaan iptek yang terus berubah justru menunjukkan bahwa bangsa Indonesia belum pernah benar-benar serius untuk memperbaiki ekosistem ipteknya. Kelembagaan iptekin di Indonesia memang terus mengalami perubahan. Berawal dari tahun 1962 dengan nomenklatur Kementerian Riset dan Teknologi, sempat ditiadakan antara tahun 1966–1973, dilebur dengan urusan pendidikan tinggi selama periode

2014–2019, kemudian pada tahun 2019 kembali menjadi kementerian tersendiri dengan nomenklatur Kementerian Riset dan Teknologi/BRIN, terakhir menjadi BRIN yang merupakan lembaga pemerintah nonkementerian pada tahun 2021 (Rizal & Hadiyanto, 2021).

"Dari sisi peraturan berubah-ubah, lebih mengikuti kepentingan siapa yang memegang keputusan saat itu ... Kelembagaannya saja berubah-ubah. Nggak ada konteks yang bisa disepakati bersama, dan itu kontinu. Makanya, itu tadi ekosistem yang kami sebutkan ...; environment, kelembagaan, penguatan sumber daya, insentif, banyak sekali yang kita masih –selain kapasitasnya kurang– berubah-ubah. Padahal proses bisnis dan kelembagaan itu ekosistem paling dasar [bagi] iptek."

Media massa memiliki peran dalam membentuk persepsi masyarakat umum dan elit politik. Apabila pemberitaan terhadap suatu isu dilakukan secara berkelanjutan, dukungan politis dari masyarakat dan elit politik terhadap isu tersebut akan terjadi secara berkelanjutan pula (Sabatier dan Mazmanian, 1980). Partisipan_bkf memiliki persepsi bahwa mulai ada perhatian dari media massa terhadap PMK-153. Beliau menyampaikan, *"Kemarin itu ada juga media yang menanyakan masalah perkembangan kemanfaatan fasilitas ini ke Bu Menteri, artinya dari sisi media pun sudah aware dengan hal tersebut."* Namun, "mulai ada perhatian" belum tentu berarti bahwa perhatian tersebut cukup dari apa yang dibutuhkan. Pendapat tersebut disampaikan oleh partisipan_bappenas1 sebagai berikut.

"Kalau sekarang ... kita lihat aja ... berita iptek di Indonesia itu ya hampir nggak ada. Kebanyakan malah mengungkit iptek yang ada di negara lain. [iptek di] Indonesia, apa coba? Silakan aja dicek, setahun-dua tahun terakhir ... saya belum melihat sesuatu yang big impact. Kalau pun ada, ya magnitude-nya pasti sangat kecil proporsinya dibanding sama hal lain ya."

Komitmen dan kapabilitas dari lembaga implementator menentukan bagaimana mereka

mendayagunakan sumber daya yang diberikan secara optimal untuk mencapai tujuan kebijakan (Sabatier dan Mazmanian, 1980). Dari aspek komitmen, partisipan_bkf menilai bahwa komitmen dari BRIN untuk menyukseskan kebijakan ini sudah baik. Inisiatif BRIN untuk membuat prosedur operasi standar menunjukkan komitmen kuat tersebut. Lanjut partisipan_bkf, *"... dengan mereka membuat SOP dan seterusnya, sehingga dari awal tahun ini sudah cukup lancar prosesnya, nggak terlalu lama untuk memberikan notifikasi persetujuan atau penolakan."* Adapun dari aspek kapabilitas, BRIN memiliki kemampuan teknis yang memadai dalam menilai proposal litbang yang diajukan wajib pajak. Sebelas fokus dan 105 tema litbang sendiri sejalan dengan RIRN (Rencana Induk Riset Nasional), yang dikuasai oleh para peneliti pada berbagai OR/PR di bawah naungan BRIN. Namun, secara kuantitatif, kapasitas BRIN untuk melakukan penelitian proposal sangat rendah untuk mencapai tujuan kebijakan pemberian fasilitas pajak untuk kegiatan litbang. *"Kebijakan dari pimpinan, kapasitas kita 10 proposal dalam satu bulan, karena alasan keterbatasan anggaran,"* terang partisipan_brin. Sejauh ini kapasitas tersebut memang masih memadai karena belum banyak jumlah proposal litbang yang masuk. Namun, jika ingin kebijakan ini berdampak pada GERD Indonesia, para lembaga implementator perlu bersama-sama meningkatkan upaya untuk merangkul DUDI lebih luas lagi agar berminat melakukan litbang di Indonesia dengan memanfaatkan fasilitas pajak yang ditawarkan. Kurangnya kuantitas dan kualitas sosialisasi menjadi salah satu kendala implementasi kebijakan yang menyebabkan wajib pajak yang memanfaatkan fasilitas pajak ini masih sedikit. Namun, selain masalah sosialisasi tersebut, ditemukan adanya sejumlah persepsi atau sikap resisten dari wajib pajak meskipun mereka telah mengetahui sekilas terkait kebijakan fasilitas pajak ini.

Pertama, terdapat prasangka dari wajib pajak bahwa fasilitas ini menjadi pintu masuk pemeriksaan pajak. Wajib pajak memiliki persepsi

bahwa jika mereka memanfaatkan fasilitas pajak ini, DJP akan melakukan pengawasan yang lebih ketat, sehingga mereka akan menjadi subjek pemeriksaan pajak. "... Banyak ketakutan dari pengusaha, [fasilitas pajak] ini beneran atau enggak? Atau [jangan-jangan] jebakan? Jangan-jangan [karena mengajukan permohonan fasilitas] nanti dia (wajib pajak) jadi diaudit," begitu keterangan partisipan_kadin yang pernah beliau dengar dari rekan-rekan pengusaha. Adanya persepsi tersebut terkonfirmasi dengan pernyataan partisipan_bkf, "... aturan (PMK-153) nggak mengatakan bahwa ketika memanfaatkan fasilitas ini [wajib pajak] akan diperiksa, tapi mereka punya imajinasi sendiri bahwa ketika memanfaatkan fasilitas akan diaudit, sehingga kemudian enggan memanfaatkan." Padahal, fasilitas pajak ini bukan merupakan pintu masuk pemeriksaan pajak sebagaimana disampaikan oleh partisipan_djp di bawah ini.

"Memang kan fasilitas ini kita berikan kepada mereka yang patuh, ... harus clear SKF-nya ... sehingga memang kita harapkan yang bisa memanfaatkan hasilnya memang wajib pajak yang baik, yang patuh gitu. ... Sebenarnya stigma seperti itu (fasilitas pajak sebagai pintu masuk pemeriksaan), menurut kami tidak beralasan. Memang betul ada kewenangan dari DJP untuk melakukan pemeriksaan, tetapi fasilitas pajak untuk R&D ini bukan pintu masuk. ... Yang jadi pintu masuk itu kalau [wajib pajak] lebih bayar, minta restitusi, atau lapor rugi. Jadi kalau karena memanfaatkan [fasilitas pajak] terus diperiksa, itu tidak ada ... klausul seperti itu."

Kedua, adanya perilaku menahan diri dan mengamati terlebih dahulu (*wait and see*). Sebagaimana disampaikan oleh partisipan_kadin, "Banyak pertanyaan [dari pelaku usaha], 'beneran nggak sih, kalau saya ngeluarin [biaya] sekian buat riset, maka dapat [pengurangannya] 3 kali lipat dari yang saya keluarkan?' Karena masalah audit [pajak] ini kan ngeri-ngeri sedap buat usaha Perusahaan itu sama dengan kita

kebanyakan. Saya akan melakukan kalau teman saya melakukan. Kita akan saling ngobrol ini sama-sama [dengan] yang satu bidang, ... tentang bikin [litbang] ini, manfaatin [fasilitas] atau enggak, kenapa takut, segala macam [yang diobrolkan]. Kalau ada satu temannya yang melakukan, dia akan menjadi kompor buat temannya."

Sebagai gambaran, dari 28 wajib pajak dan 199 proposal litbang yang telah lolos penelitian oleh BRIN, baru 14 proposal litbang dari 5 wajib pajak yang telah mencapai tahap komersialisasi dan/atau memperoleh paten/PVT, sehingga betul-betul merasakan manfaat dari fasilitas pajak ini. Kombinasi antara perilaku "*wait and see*" dan masih sedikitnya jumlah wajib pajak yang telah merasakan manfaat fasilitas pajak *super deduction* litbang ke depannya berpotensi menghambat perkembangan jumlah wajib pajak yang mengajukan permohonan fasilitas pajak.

Ketiga, beberapa pelaku usaha dan industri sebetulnya melakukan litbang tetapi memilih untuk tidak memanfaatkan fasilitas pajak. Alasannya disampaikan oleh partisipan_brin sebagai berikut.

"Industri kan punya rahasia terkait dengan hasil litbang [yang mereka lakukan]. ... Nah, ketentuan di PMK-153, [untuk dapat memanfaatkan fasilitas pajak] itu kan ada tiga luaran yang harus dihasilkan: komersialisasi, paten atau PVT, dan kerja sama [dengan BRIN/lembaga riset di perguruan tinggi]. Nah [karena] itu kan ada ketakutan ditiru oleh saingan usahanya."

Jika ini menjadi salah satu alasan, berarti perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual di Indonesia masih dinilai belum memadai. Memang, menurut Laporan International IP Index 2023 (GIPC, 2023), Indonesia hanya menduduki peringkat 50 dari 55 negara dalam perlindungan HKI (Hak Kekayaan Intelektual). Capaian skor Indonesia berada di bawah rata-rata kelompok negara berpendapatan menengah ke bawah yaitu di angka 18,99 dan negara-negara ASEAN di angka 23,61. Damuri dkk. (2017) juga menyatakan bahwa peningkatan kinerja perlindungan terhadap HKI

perlu menjadi perhatian serius dari pemerintah untuk meningkatkan riset dan inovasi di Indonesia.

Keempat, terdapat juga persepsi dari wajib pajak bahwa PMK-153 terlalu rumit. Hal inilah yang didengar oleh partisipan_bkf dan partisipan_bappenas1 dari kritik-kritik yang disampaikan oleh para wajib pajak. Partisipan_bkf memberikan pernyataan sebagai berikut.

"Mereka enggan untuk membuat laporan ... kalau dengan laporannya sekarang ini, mereka masih menganggap bahwa ini terlalu rumit, terlalu detail, dan seterusnya In some extent, itu menjadi beban mereka Mereka maunya kalau dapat fasilitas, ya sudah, selesai. Tidak usah bikin laporan, bikin pertanggungjawaban."

Namun, pelaporan tersebut sebetulnya penting bagi pemerintah. Partisipan_bkf memberi contoh adanya kebocoran dari pemberian fasilitas *tax credit* untuk litbang di Inggris akibat laporan yang tidak standar. Akibatnya, peninjauan dari otoritas pajak tidak bisa dilakukan. Bercermin dari hal tersebut, Pemerintah perlu menyeimbangkan antara kemudahan dan kebutuhan pengawasan. *"Upaya yang bisa kita lakukan adalah [bagaimana] ke depannya kita bisa tetap dapat data dari laporan mereka, tapi dengan model laporan yang lebih sederhana,"* lanjut partisipan_bkf.

5. KESIMPULAN

Peningkatan kapasitas iptekin merupakan langkah strategis bagi bangsa Indonesia untuk dapat lepas dari *middle-income trap* dan mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045. Rendahnya partisipasi DUDI dalam litbang selama ini mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan, antara lain pemberian fasilitas pajak *super deduction*. Namun, sejak kebijakan tersebut digulirkan pada tahun 2020, jumlah wajib pajak yang memanfaatkan fasilitas pajak tersebut belum signifikan. Hal tersebut menjadi urgensi yang melatarbelakangi adanya studi ini. Temuan dari studi kualitatif ini menjawab dua pertanyaan penelitian sebagai berikut.

Pertama, kebijakan fasilitas pajak *super deduction* litbang memiliki sedikit relevansi terhadap aktivitas riset dan inovasi di Indonesia. Pemerintah berharap bahwa penghematan biaya pajak perusahaan yang timbul jika memanfaatkan fasilitas pajak ini dapat menjadi insentif bagi mereka untuk meningkatkan aktivitas litbangnya. Namun, apabila ditinjau dari karakteristik permasalahannya, riset dan inovasi di Indonesia merupakan permasalahan publik yang begitu kompleks sebagai akibat dari ekosistem yang belum terbentuk dengan baik, termasuk DUDI di Indonesia yang secara umum memiliki kepedulian dan penguasaan terhadap iptekin yang masih rendah. Sementara itu, apabila ditinjau dari karakteristik kebijakannya, kebijakan fasilitas pajak *super deduction* litbang hanyalah mencakup sebagian kecil dari kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk memperbaiki ekosistem riset dan inovasi di Indonesia.

Kedua, implementasi dari fasilitas pajak *super deduction* litbang berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020 belum memberikan *output* (kuantitas wajib pajak yang memanfaatkan fasilitas dan terdorong menyelenggarakan litbang) serta *outcome* (peningkatan GERD Indonesia) dalam skala yang signifikan. Penyebabnya dapat ditinjau dari karakteristik kebijakan itu sendiri dan karakteristik lingkungan kebijakan. Ditinjau dari karakteristik kebijakan, kebijakan ini belum disertai dengan target *output* yang jelas serta dukungan organisasi dan sumber daya anggaran yang memadai bagi kementerian/lembaga implementator untuk melakukan sosialisasi dan penelitian atas proposal litbang secara masif. Ditinjau dari karakteristik lingkungan kebijakan, kebijakan fasilitas pajak ini menemui sejumlah hambatan antara lain berupa: (1) taraf sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia secara umum yang masih rendah; (2) atensi dan dukungan dari media dan aktor-aktor politik terhadap masalah iptekin yang belum begitu besar proporsinya jika dibandingkan masalah publik lainnya; serta (3) resistensi dan persepsi negatif DUDI terhadap kebijakan fasilitas pajak.

Kedua kesimpulan tersebut di atas memiliki implikasi bahwa perbaikan ekosistem riset dan inovasi di Indonesia harus menjadi prioritas utama bagi pemerintah. Kebijakan-kebijakan perlu disusun secara holistik, berlandaskan bukti yang kuat, dan melibatkan kolaborasi *pentahelix* (kolaborasi antara akademisi, DUDI, pemerintah, komunitas, dan media). Setelah itu, sisi implementasi dari PMK-153 juga perlu diperbaiki melalui aspek regulasi. Pertama, perlu diperjelas indikator keberhasilan dari kebijakan pemberian fasilitas pajak, kemudian ditunjuk satu kementerian/lembaga yang bertanggung jawab menyukseskannya. Kedua, peningkatan anggaran untuk sosialisasi dan penelitian proposal litbang dilakukan secara bertahap dan terencana: (1) anggaran dikerahkan untuk melakukan sosialisasi kepada wajib pajak secara masif, dengan strategi komunikasi yang efektif dalam menghadapi sikap dan persepsi mereka; kemudian (2) anggaran ditujukan pula untuk peningkatan kapasitas BRIN dalam melakukan penelitian proposal yang lebih banyak setelah masifnya sosialisasi. Terakhir, agar fasilitas pajak lebih menarik bagi wajib pajak, perbaikan regulasi juga perlu mencakup pemberian kepastian waktu dalam proses penelitian proposal litbang serta penyederhanaan laporan pemanfaatan fasilitas pajak untuk mengurangi beban kepatuhan.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Dengan metode penelitian kualitatif, studi ini berupaya memberikan gambaran secara umum mengenai permasalahan yang terjadi dalam kebijakan pemerintah terkait riset dan inovasi. Penelitian ini diharapkan dapat mendorong diskursus lebih lanjut terkait masalah riset dan inovasi di Indonesia, khususnya kebijakan fasilitas pajak *super deduction*. Dalam penelitian selanjutnya, pernyataan-pernyataan dari para partisipan dalam penelitian ini dapat dan perlu diuji, antara lain dengan meneliti: (1) minat dan persepsi DUDI di Indonesia terhadap litbang dan fasilitas pajak *super deduction* litbang; (2) faktor-

faktor yang mendorong dan menghambat pelaku usaha dan industri di Indonesia untuk melakukan litbang; (3) sikap dan persepsi pegawai Direktorat Jenderal Pajak dalam penyebarluasan informasi fasilitas pajak *super deduction* litbang; atau (4) praktik sosialisasi kebijakan yang telah dilakukan di tiap-tiap daerah, khususnya di daerah yang memiliki potensi industri yang cukup besar.

PENGHARGAAN

Terima kasih diucapkan kepada Badan Kebijakan Fiskal, Direktorat Jenderal Pajak, Badan Riset dan Inovasi Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, dan Kamar Dagang dan Industri Indonesia atas fasilitasi dan kesempatan yang diberikan untuk penghimpunan data penelitian.

REFERENSI

- Allmark, P., Boote, J., Chambers, E., Clarke, A., McDonnell, A., Thompson, A., & Tod, A. M. (2009). Ethical issues in the use of in-depth interviews: Literature review and discussion. *Research Ethics*, 5(2), 48–54.
<https://doi.org/10.1177/174701610900500203>
- Appelt, S., Galindo-Rueda, F., Cinta, A., & Cabral, G. (2019). *Measuring R&D tax support: Findings from the new OECD R&D Tax Incentives Database* (No. 6).
<https://doi.org/10.1787/d16e6072-en>
- Bayarçelik, E. B., & Taşel, F. (2012). Research and development: Source of economic growth. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 58, 744–753.
<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.1052>
- BKF. (2022). *Laporan belanja perpajakan tahun 2021*.

- Bloom, N., Griffith, R., & Van Reenen, J. (2002). Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979–1997. *Journal of Public Economics*, 85(1), 1–31.
[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00086-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00086-X)
- BPS. (2023). *Berita Resmi Statistik No. 15/02/Th. XXVI, 6 Februari 2023*.
- Cappelen, Å., Raknerud, A., & Rybalka, M. (2012). The effects of R&D tax credits on patenting and innovations. *Research Policy*, 41(2), 334–345.
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.10.001>
- Czarnitzki, D., Hanel, P., & Rosa, J. M. (2011). Evaluating the impact of R&D tax credits on innovation: A microeconomic study on Canadian firms. *Research Policy*, 40(2), 217–229.
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.09.017>
- Damuri, Y. R., Aswicahyono, H., & Christian, D. (2017). Innovation policy in Indonesia. In *Innovation policy in ASEAN* (pp. 96–127). ERIA.
<https://www.eria.org/uploads/media/Innovation Policy in ASEAN.pdf>
- Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K.-T., & Van Reenen, J. (2016). *Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D* (NBER Working Paper No. 22405).
<http://www.nber.org/papers/w22405>
- Dunn, W. N. (2017). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315181226>
- Ernst & Young. (2022). *Worldwide R&D incentives reference guide*.
https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_us/topics/tax/ey-worldwide-r-and-d-incentives-guide.pdf
- Fatimah, S., & Fithriyah, M. U. (2023). Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) di Kota Pekanbaru. *JDKP Jurnal Desentralisasi dan Kebijakan Publik*, 4(2), 100–107.
<https://doi.org/10.30656/jdkp.v4i2.7199>
- Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150–3182. www.ggdc.net/pwt
- GIPC. (2023). *International IP Index 2023*. U.S. Chamber of Commerce.
https://www.uschamber.com/assets/documents/GIPC_IPIndex2023_FullReport_final.pdf
- Iqbal, M. (2022). Implementasi penyaluran bantuan Program Keluarga Harapan pada masa pandemi COVID-19 di Kelurahan Nalu. *Media Bina Ilmiah*, 17(4), 713–728.
<https://doi.org/10.33578/mbi.v17i4.182>
- Lokshin, B., & Mohnen, P. (2012). How effective are level-based R&D tax credits? Evidence from the Netherlands. *Applied Economics*, 44(12), 1527–1538.
<https://doi.org/10.1080/00036846.2010.543083>
- Mankiw, N. G. (2016). *Macroeconomics* (9th ed.). Worth Publishers.
<https://search.library.wisc.edu/catalog/9912138668502121>
- Maxwell, J. A. (2020). The value of qualitative inquiry for public policy. *Qualitative Inquiry*, 26(2), 177–186.
<https://doi.org/10.1177/1077800419857093>
- Nufus, N., Adhy Muhtar, E., Rusli, B., & Pancasilawan, R. (2022). Policy implementation of online population administration services during the COVID-19 pandemic in Lebak Regency, Banten, Indonesia. *Jurnal Politik, Keamanan dan Hubungan Internasional*, 1(2s), 15–22.
<https://doi.org/10.24198/aliansi.v0i0.41819>

- Paus, E. (2017). *Escaping the middle-income trap: Innovate or perish* (ADB Economics Working Paper No. 685). Asian Development Bank.
<https://www.adb.org/publications/escaping-middle-income-trap-innovate-or-perish>
- Pfeiffer, O., & Spengel, C. (2017). *Tax incentives for research and development and their use in tax planning* (ZEW Discussion Paper No. 17-046). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3067926>
- Rao, N. (2016). Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade. *Journal of Public Economics*, 140, 1–12.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.05.003>
- Rizal, J. G., & Hadiyanto, S. (2021, April 12). Sejarah Kemenristek yang akan dilebur dengan Kemendikbud. *Kompas.com*.
<https://www.kompas.com/tren/read/2021/04/12/121000865/sejarah-kemenristek-yang-akan-dilebur-dengan-kemendikbud?page=all>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). Conceptual framework the implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Todaro, M., & Smith, S. C. (2011). *Economic development* (12th ed.). Pearson Education, Inc.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus*. CAPS.
- WIPO. (2023). *Global Innovation Index 2023 – Innovation in the face of uncertainty*.
<https://doi.org/10.34667/tind.48220>

LAMPIRANLampiran A
Daftar Partisipan Penelitian

No.	Nominator	Relevansi dan Kompetensi Partisipan terhadap Penelitian
1	partisipan_bkf	Seorang Analis Kebijakan pada Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. Terlibat dalam perumusan PP Nomor 45 Tahun 2019 dan PMK Nomor 153/PMK.010/2020.
2	partisipan_djp	Seorang Pejabat Eselon pada Direktorat Peraturan Perpajakan II Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan, yang menangani implementasi PMK Nomor 153/PMK.010/2020.
3	partisipan_brin	Seorang Koordinator pada Badan Riset dan Inovasi Nasional yang mengelola proposal litbang yang diajukan oleh wajib pajak untuk memperoleh fasilitas PMK Nomor 153/PMK.010/2020.
4	partisipan_kadin	Seorang pengurus pada KADIN, khususnya di bidang revitalisasi pendidikan dan pelatihan vokasi.
5	partisipan_bappenas1	Seorang Perencana Madya pada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Berpengalaman ±10 tahun menangani perencanaan pembangunan iptek di Indonesia.
6	partisipan_bappenas2	Seorang Perencana Pertama pada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Sebelumnya, berpengalaman sebagai pelaku iptek di industri selama ±5 tahun.

Catatan. Sumber: Diolah Penulis