



Yustinus Prastowo
Direktur Eksekutif
Center for Indonesia
Taxation Analysis

Target dan Jebakan Pajak

SETELAH melalui serangkaian rapat, diskusi, dan perdebatan, Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya mengesahkan RAPBN 2016 menjadi Undang-Undang APBN pada 30 Oktober 2015. Meski dalam beberapa hal terjadi perubahan yang cukup positif karena lebih realistis, beberapa target APBN 2016 masih terkesan terlalu optimistis, khususnya target penerimaan perpajakan.

Proyek infrastruktur Pemerintahan Joko Widodo memang mengandaikan ketersediaan pendapatan negara yang besar. Namun, realisasi penerimaan pajak 2015 yang diprediksi meleset jauh dari target seharusnya menjadi bahan evaluasi agar APBN 2016 lebih realistis dan berdaya lanjut. Kegagalan meracik kebijakan dan strategi perpajakan yang tepat berpotensi mendistorsi perekonomian dan melemahkan daya tahan fiskal.

Belajar dari Pengalaman

Lima tahun terakhir target penerimaan pajak tak pernah tercapai. Setelah 2011 penerimaan pajak mencapai 99,5%, tahun selanjutnya berturut-turut semakin menurun, yaitu 2012 (96,5%), 2013 (94,6%), dan 2014 (92,3%). Realisasi 2015 agaknya akan menjadi pencapaian terendah dalam sepuluh tahun terakhir.

Kesalahan bermula dari penetapan target pajak dalam APBN-P 2015 yang naik 29,5% dari realisasi 2014, atau sebesar Rp339 triliun. Kenaikan yang fantastis ini jelas tidak mempertimbangkan tren penurunan pencapaian target, penurunan elastisitas pajak, dan rerata pertumbuhan penerimaan yang berada di kisaran 10–15%. Belum lagi tren perlambatan ekonomi yang sudah bisa dicermati sejak 2012 dan semakin melambat pada 2014.

Kekhawatiran semakin terbukti ketika, hingga 4 November 2015, realisasi baru mencapai Rp774 triliun atau 59,84%, jauh di bawah target yang mencapai Rp1.294 triliun. Jika dibandingkan dengan pencapaian 2014, hingga Oktober 2014 penerimaan sudah mencapai 72,3% dan realisasi akhir 92,3%. Diperkirakan, realisasi 2015 akan mencapai 78–80% atau masih kurang sebesar Rp260–290 triliun.

Melebarnya *shortfall* (kekurangan) setidaknya berdampak pada dua hal. Pertama, defisit APBN 2015 yang bertambah besar dari perkiraan pemerintah, yakni 1,9% menjadi 2,6%. Jika proyeksi belanja APBN sesuai rencana, pemerintah harus menambah utang untuk pembiayaan APBN. Kedua, target penerimaan perpajakan 2016 otomatis terpengaruh karena penetapan target didasarkan pada perkiraan realisasi penerimaan 92% atau *shortfall* Rp120 triliun.

APBN 2016 mematok target perpajakan Rp1.546 triliun dengan rincian Pajak non-Migas Rp1.318 triliun, PPh Migas Rp41,1 triliun (akan menjadi beban Ditjen Pajak), serta Kepabeanaan dan Cukai sebesar Rp186,5 triliun. Kenaikan target pajak sebesar 5% dari target 2015 dengan potensi *shortfall* Rp260 triliun, akan membuat kenaikan target 2016 menjadi 31%. Hal ini tentu saja berisiko besar mengulang kesalahan 2015 dengan risiko mencapai *fiscal sustainability* terganggu dan APBN berpotensi berdarah-darah. Alih-alih dapat memupuk pundi-pundi untuk investasi infrastruktur dan menjalankan program pembangunan, Pemerintah justru dapat terjatuh jebakan utang.

Anatomi Permasalahan

Lantas, mengapa kondisi seperti ini sampai terjadi? Jawaban lugasnya adalah karena arsitektur perpajakan yang belum tepat.

Sistem perpajakan Indonesia setidaknya menghadapi tiga problem besar. Pertama, visi kebijakan. Sejak tumbanganya Orde Baru, cuaca demokrasi yang mulai terang tidak diikuti dengan pembalikan paradigmatik visi perpajakan. Meski diandalkan sebagai sumber penerimaan negara, pajak tidak dibangun dengan visi yang kuat terkait dimensi keadilan, fungsi redistribusi, dan peningkatan kesejahteraan.

Akibatnya, praktik pemungutan pajak berjalan serba instan, tambal sulam, miskin partisipasi, tidak mengurangi kemiskinan, serta tidak meningkatkan pemerataan dan kualitas hidup masyarakat. Bahkan, kita gagap dalam memadukan fungsi insentif dan sumber penerimaan dalam satu racikan kebijakan yang koheren, atau kebijakan

memungut pajak yang optimal sekaligus ramah terhadap investasi.

Kedua, problem kelembagaan. Pemungutan pajak selama ini hanya dibebankan kepada Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai. Meski dukungan terhadap kedua institusi ini belakangan cukup kuat, itu belum mencukupi. Pemungutan pajak sekadar menjadi persoalan teknokrasi dan jatuh pada teknikalitas.

Akibatnya, kegagalan pemenuhan target penerimaan serta-merta diasalkan pada kegagalan kedua institusi itu tanpa mengurai persoalan politik kekuasaan. Dukungan institusi penegak hukum, kementerian dan lembaga terkait, serta pemerintah daerah masih jauh dari optimal. Ironisnya, persoalan pajak belum mampu memikat keterlibatan masyarakat sipil yang luas.

Ketiga, problem teknis-administratif. Pencapaian target pajak dijadikan satu-satunya alat ukur keberhasilan institusi, terlepas dari kompleksitas sistem perpajakan yang mensyaratkan kepatuhan pajak sebagai ukuran objektif. Hal ini diperparah dengan metode penyusunan target yang bersifat *top down* tanpa memperhitungkan dimensi asimetris dan kompleksitas yang memengaruhi.

Menimbang Jalan Keluar

Lalu bagaimana cara kita keluar dari problem akut ini? Ada empat solusi praktis yang dapat segera diimplementasikan.

Pertama, Presiden segera menyuntikkan visi baru dalam kebijakan perpajakan, memanfaatkan momentum revisi Undang-Undang Perpajakan. Dimensi keadilan, fungsi redistribusi, dan tujuan pemerataan dipertegas. Keseimbangan hak dan kewajiban antara fiskus dan wajib pajak menjadi pilar baru relasi saling menguntungkan.

Kedua, transformasi kelembagaan sebagai momentum penataan kelembagaan yang menyeluruh. Pembentukan Badan Penerimaan Perpajakan merupakan keniscayaan agar terbangun institusi pemungutan pajak yang kredibel, profesional, akuntabel, sekaligus menarik batas tegas dengan masa lalu. Ini bisa dibarengi dengan koordinasi kelembagaan antarpenghak hukum, termasuk keterlibatan aktif kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah dalam pemungutan pajak.

Ketiga, membangun model penyusunan target pajak yang lebih realistis dan kredibel. Pemerintah harus menyusun *tax gap map* yang dapat menyajikan kue potensi lebih akurat. Model ini penting untuk mendeteksi secara dini potensi pajak sektoral dan regional, termasuk penyajian *tax expenditure* berupa fasilitas dan insentif pajak yang sudah diberikan dan porsi PDB yang tidak dapat dipajaki.

Keempat, sistem administrasi perpajakan yang terintegrasi sehingga memungkinkan akses fiskus yang luas dan akuntabel terhadap transaksi keuangan dan data perpajakan mencurigakan. Sistem ini dapat dipadu dengan strategi pemungutan pajak (*withholding*) untuk menjamin Pemerintah mendapatkan pembayaran pajak di muka.

Akhirnya keberhasilan pemungutan pajak disadari bukan sekadar persoalan teknis-matematis. Lebih dari itu, pemungutan pajak adalah perpaduan kepemimpinan visioner, kompetensi manajerial, kecakapan komunikatif, dan keterampilan teknis. Agar tidak terjebak dalam kubangan persoalan yang berulang, Pemerintah dan DPR perlu segera duduk bersama menyusun cetak biru kebijakan perpajakan baru. Asumsi di balik harapan ini adalah ikhtiar mewariskan sistem fiskal yang kokoh, mandiri, dan berdaya lanjut. ●

”Kegagalan meracik kebijakan dan strategi perpajakan yang tepat berpotensi mendistorsi perekonomian dan melemahkan daya tahan fiskal.”



KUSTRAL: SIMONHEALY/AD WIGASOING