

EVALUASI REALISASI PENERIMAAN PAJAK 2013: BERADA PADA TITIK TERENDAH SEJAK 2011

REALISASI PENERIMAAN PAJAK SELALU DI BAWAH TARGET

Penerimaan pajak tahun 2013 diprediksi jauh dari target pencapaian yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2013. Dari target Rp. 1.139,32 triliun yang ditetapkan, diprediksi capaian realisasi total penerimaan pajak sampai akhir tahun hanya mencapai Rp. 1.040,32 triliun atau sebesar 91,31 % dari target. Ini merupakan titik terendah realisasi pencapaian target penerimaan pajak dalam tiga tahun terakhir ini.

Hampir semua jenis penerimaan pajak tidak akan mencapai target yang sudah ditetapkan kecuali untuk Pajak Penghasilan (PPH) Migas yang diprediksi akan melampaui target yang ditetapkan. Realisasi penerimaan pajak yang mendapat sorotan adalah penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPn) dan Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah (PPnBM) dan Pajak Perdagangan Internasional.

Dari target Rp. 423,70 triliun yang ditetapkan untuk penerimaan PPn & PPnBM, diperkirakan hanya akan tercapai sebesar Rp. 369,70 triliun atau sebesar 87,26 %. Dan untuk Pajak Perdagangan Internasional capaian realisasi penerimaan diperkirakan hanya sebesar Rp. 41,71 triliun atau sebesar 86,14 % dari target yang ditetapkan.

- Realisasi penerimaan pajak tahun 2013 diprediksi hanya akan mencapai 91,31%.
- Jenis penerimaan pajak 2013 yang berada di bawah realisasi, yaitu; PPn & PPnBM dan Pajak Perdagangan Internasional
- Tiga jenis sumber penerimaan pajak yang minim sumbangan ke *tax ratio* pada tahun 2013, adalah; PPh orang pribadi; Pajak Perdagangan Internasional; dan Pajak Daerah
- Lima sektor rawan terjadinya penghindaran pajak dan memerlukan pengawasan lebih ketat, yaitu; pertanian; pertambangan (ekstraktif) dan galian; konstruksi; pengangkutan dan komunikasi; serta jasa-jasa

AKAR PERMASALAHAN

Dari hasil evaluasi tersebut, permasalahan perpajakan terutama rendahnya target dan realisasi pada tiap tahun fiskal belum beranjak dari permasalahan yang sudah terjadi bertahun-tahun. Bahkan nyaris tidak ada permasalahan baru terutama permasalahan internal di otoritas perpajakan Indonesia. Rendahnya target pencapaian penerimaan pajak di tahun 2013 disebabkan oleh beberapa hal antara lain;

- 1 Otoritas perpajakan masih lemah, baik dari sisi kemampuan menjangkau wajib pajak maupun dari sisi inovasi atau terobosan kebijakan perpajakan;
- 2 Sumberdaya manusia di otoritas perpajakan masih kurang memadai, baik dari sisi jumlah maupun dari sisi kemampuan serta integritas yang buruk (korup);
- 3 Lemahnya sistem perencanaan, implementasi dan pengawasan di otoritas perpajakan sehingga target penerimaan tiap tahun sulit tercapai. Posisi otoritas perpajakan yang berada di bawah Kementerian Keuangan dan tidak berdiri sendiri juga mempengaruhi kinerja otoritas perpajakan;
- 4 Tingginya praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan penggelakan pajak (*tax evasion*) oleh wajib pajak badan dan pribadi. Global Financial Integrity (2011) merilis dari 2001-2010, total uang ilegal yang keluar dari Indonesia sebesar US\$ 123 Miliar (rata-rata tiap tahunnya kira-kira US\$ 10,9 Miliar atau Rp 120-130 triliun);
- 5 Tekanan krisis ekonomi global yang berdampak pada pelemahan pertumbuhan ekonomi di Indonesia menyebabkan penerimaan pajak mengalami penurunan dari target yang ditetapkan. Meskipun potensi penerimaan sejatinya masih tinggi, namun pemerintah memberikan berbagai paket insentif pajak kepada perusahaan-perusahaan besar sehingga penerimaan pajak sulit dicapai;
- 6 Terjadinya guncangan pada sisi neraca perdagangan yang berdampak pada depresiasi mata uang rupiah menyebabkan munculnya kebijakan fiskal untuk menjaga keseimbangan makro ekonomi dan ini menyebabkan pemerintah mengeluarkan insentif perpajakan.

Tabel 1. Realisasi dan Target Penerimaan Pajak menurut Jenis Pajak di Indonesia, Tahun 2011 – 2013

No	Jenis Pajak	2011			2012			2013		
		Realisasi (Rp. Triliun)	Target (Rp. Triliun)	Pencapaian (%)	Realisasi (Rp. Triliun)	Target (Rp. Triliun)	Pencapaian (%)	Realisasi* (Rp. Triliun)	Target (Rp. Triliun)	Pencapaian (%)
1	PPh Migas	73.09	65.23	112.05	83.46	64.59	129.22	80.06	70.76	113.15
2	PPh Non Migas	358.02	366.74	97.62	381.29	445.73	85.54	416.14	459.98	90.47
3	PPn dan PPnBM	277.80	298.44	93.08	337.58	335.24	100.70	369.70	423.70	87.26
4	PBB	29.89	29.05	102.89	28.96	29.68	97.57	25.79	27.34	94.31
5	Cukai	77.01	68.07	113.13	95.02	83.26	114.12	101.86	103.72	98.21
6	Pajak Lainnya	3.92	4.19	93.56	4.21	5.26	80.04	5.06	5.40	93.75
7	Pajak Perdagangan Internasional	54.09	46.93	115.26	49.65	47.94	103.57	41.71	48.42	86.14
	Total	873.82	878.65	99.45	980.17	1,011.70	96.88	1,040.32	1,139.32	91.31

Keterangan: *Hasil kalkulasi perhitungan Prakarsa dengan berbagai pendekatan
Sumber: Kementerian Keuangan, Republik Indonesia (diolah)

TAX RATIO RENDAH, RUANG FISKAL SEMAKIN SEMPIT

Indonesia termasuk *lower middle income country*. Negara-negara dalam kelompok ini biasanya memiliki rata-rata *tax ratio*-nya sebesar 19% - 26% dari PDB. *Tax ratio* yang merupakan persentase penerimaan perpajakan terhadap PDB menjadi ukuran penilaian kemampuan pemerintah dalam memungut pajak dan mengumpulkannya. Tinggi rendahnya *tax ratio* merupakan implikasi dari kuat-lemahnya sistem perpajakan di suatu negara.

Pada tahun 2012, *tax ratio* Indonesia baru mencapai 12,3% jika dihitung dari total penerimaan pajak pemerintah pusat dan jika dimasukkan penerimaan pajak daerah, *tax ratio* baru mencapai 13,3%. Indonesia kehilangan potensi penerimaan negara dari pajak yang sangat besar. Besarnya potensi kehilangan penerimaan negara dari pajak menjadikan struktur fiskal Indonesia mengalami permasalahan. Saat ini, penerimaan pajak menjadi penyumbang terbesar dari penerimaan dan pembelanjaan negara. Rendahnya penerimaan pajak berimplikasi terhadap kebijakan fiskal terutama dalam pembiayaan program-program strategis seperti jaminan sosial, pendidikan,

kesehatan dan infrastruktur. Inilah yang menyebabkan belum optimalnya pembangunan di Indonesia saat ini. Jenis pajak dan sumbangannya terhadap *tax ratio* dapat dilihat pada tabel 2 (halaman 2).

Jika dari tahun ke tahun trend kenaikan *tax ratio* tidak berhasil dicapai, maka kemampuan fiskal Indonesia untuk membiayai pembangunan akan makin rendah. Sempitnya ruang fiskal merupakan situasi yang rentan, selain menjadi ancaman bagi upaya pemenuhan hak-hak warga negara, sempitnya ruang fiskal juga dapat menaikkan defisit anggaran tiap tahun fiskal. Jika defisit terus terjadi, maka pemerintah akan menggunakan situasi

ini sebagai alasan untuk berhutang, baik ke luar negeri maupun dalam negeri. Padahal hutang Indonesia sudah sangat besar dan jika terus bertambah akan mengakibatkan permasalahan baru.

Jalan keluar dari situasi fiskal yang sempit adalah dengan menaikkan *tax ratio* secara signifikan. Sehingga berada pada level 19-26% dari PDB. Kenaikan *tax ratio* 1% akan menutupi 56,4% dari total defisit anggaran.

Tabel 2. Tax Ratio menurut Sumber Penerimaan, Tahun 2008 – 2012

Tax Ratio	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
Total Penerimaan Pajak Pusat + Daerah	14.1	11.9	12.0	12.6	13.3
A. Pajak Pusat	13.3	11.1	11.2	11.8	12.3
1. Pajak Dalam Negeri	12.6	10.7	10.8	11.0	11.7
• PPh	6.6	5.7	5.5	5.8	6.2
o PPh Orang Pribadi	1.1	1.0	0.9	0.9	1.2
o PPh Badan	2.2	2.1	2.0	2.1	2.3
o PPh Lainnya	3.4	2.5	2.6	2.7	2.8
• PPN	4.2	3.4	3.6	3.7	4.1
• Pajak Lainnya	1.7	1.6	1.7	1.5	1.4
2. Pajak Perdagangan Internasional	0.7	0.3	0.4	0.7	0.6
B. Pajak Daerah	0.7	0.8	0.7	0.9	1.0

Sumber: Hasil Kalkulasi Prakarsa (2013)

Pada tahun 2012, defisit anggaran dalam APBN mencapai 1,6% dari *Product Domestic Bruto* (PDB) atau sekitar Rp. 146 triliun. Kenaikan 1% akan menambah penerimaan pajak Rp. 82,4 triliun. Artinya, akan menutupi 56,4% defisit anggaran. Selain menutup defisit anggaran, kenaikan *tax ratio* akan menciptakan ruang fiskal yang lebih longgar dan mendorong peningkatan pembiayaan untuk pembangunan dan program jaminan sosial, pendidikan, dan kesehatan tanpa harus berhutang.

RAWAN TERJADINYA TINDAKAN PENGHINDARAN & PENGGELAPAN PAJAK

“Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Abraham Samad mengungkapkan, sekitar 60 persen perusahaan tambang di Indonesia tak membayar pajak dan royalti kepada negara. Menurut Abraham, banyaknya perusahaan tambang yang mangkir dari kewajibannya membayar pajak karena adanya kesepakatan ilegal dengan aparat dan pejabat di daerah. Hal itu terlihat dari tidak seimbangannya kemajuan di daerah, baik secara infrastruktur maupun ekonomi. Dalam hitungannya, Indonesia berpeluang menerima pemasukan sebesar Rp 15.000 triliun setiap tahun dari hasil mengelola sumber daya alam. Bila dibagi rata, maka setiap warga negara Indonesia akan mendapatkan Rp 20 juta setiap bulan” (Kompas.com/2/7/2013).

Tingginya praktik *tax avoidance* dan *tax evasion* di sektor industri ekstraktif / pertambangan, penggalan dan sektor industri pengolahan sudah sangat memprihatinkan. Sektor pertambangan & penggalan, pada tahun 2012 sumbangan terhadap *tax ratio* hanya sebesar 6,3 %. Di mana total penerimaan pajak di sektor pertambangan dan penggalan tahun 2012 hanya sebesar Rp. 60,73 triliun, padahal PDB untuk sektor ini sudah sebesar Rp. 970,6 triliun. Dalam praktiknya, sektor ini sangat rawan terjadinya praktik-praktik *tax avoidance* dan *tax evasion* terutama untuk sub sektor migas dan sub sektor pertambangan batubara.

Penerimaan pajak dari sub-sektor migas jauh di bawah potensi ekonomi yang dimiliki oleh sektor ini. Lemahnya regulasi dan sistem pengawasan di sektor migas dan transparansi yang kurang serta praktik-praktik *tax avoidance* dan *tax evasion* yang dilakukan oleh

perusahaan migas (asing dan dalam negeri) merupakan tindakan yang sangat merugikan keuangan negara.

Pada tahun 2012, penerimaan PPh Migas hanya sebesar Rp. 67,9 triliun, dibandingkan dengan PDB di sub sektor migas yang mencapai Rp. 637,1 triliun. Artinya, sub sektor migas hanya menyumbang *tax ratio* sebesar 10,6 %. Sumbangan sub-sektor migas terhadap total *tax ratio* ini masih jauh dibandingkan dengan Malaysia, Venezuela, dan beberapa negara penghasil migas lainnya yang rata-rata sudah mencapai 22,5 %.

Tax ratio di sektor industri pengolahan juga belum optimal. Walaupun penerimaan pajak di sektor ini tiap tahun mengalami peningkatan tapi belum optimal bila dibandingkan dengan potensi ekonomi dari sektor tersebut. Tahun 2012, *tax ratio* di sektor industri pengolahan baru mencapai 12,6 %.

Contoh kasus *transfer pricing* (penghindaran pajak) yang dilakukan oleh Asian Agri Group dan Wilmar International Limited, triliun potensi pajak yang hilang tiap tahunnya.

Di sektor pertanian termasuk di dalamnya sub-sektor kehutanan, perkebunan, perikanan dan tanaman pangan merupakan sektor yang sumbangan *tax ratio*-nya paling rendah dibandingkan sektor lain. Tahun 2012, *tax ratio* sektor pertanian hanya sebesar 1,2 %.

Tabel 3. Tax Ratio menurut Sektor, Tahun 2008 – 2012

Klasifikasi Lapangan Usaha	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
Pertanian	1.8	1.7	1.4	1.3	1.2
Pertambangan dan Penggalan	12.6	5.7	8.1	8.1	6.3
Industri Pengolahan	9.7	10.8	11.2	12.5	12.6
Listrik, Gas dan Air Bersih	15.5	14.0	19.1	20.0	13.5
Konstruksi	4.3	3.6	3.5	3.8	3.2
Perdagangan, Hotel dan Restoran	9.7	9.5	9.6	10.4	10.3
Pengangkutan dan Komunikasi	10.6	8.4	7.9	7.5	7.1
Keuangan, Real Estate & Jasa Perusahaan	19.4	19.7	19.8	18.3	18.0
Jasa-jasa	5.4	5.3	4.5	4.5	4.2
TOTAL MENURUT SEKTOR	8.9	7.9	8.1	8.5	8.0

Sumber: Hasil Kalkulasi Prakarsa (2013)

APA YANG HARUS DILAKUKAN?

Perlu ada perubahan mendasar dalam mengejar target peningkatan penerimaan pajak. Beberapa hal yang kami tawarkan adalah:

1 Penguatan, pembenahan dan penambahan sumberdaya manusia di otoritas perpajakan harus segera dilakukan. Pegawai pajak adalah ujung tombak perpajakan, jika tidak menjadi prioritas kerja pemerintah, maka penerimaan pajak akan makin turun, integritas aparat pajak makin rendah, praktik korupsi perpajakan akan makin marak dan pengelakan-penghindaran pajak juga akan meningkat. Di sisi kelembagaan, skema pemisahan Direktorat Jenderal Pajak dari Kementerian Keuangan musti segera dilakukan. Otoritas pajak yang kuat, mandiri dan bersih mutlak bagi republik ini sehingga reformasi perpajakan berjalan lebih cepat, dinamis dan baik;

2 Penguatan kelembagaan dan sumber daya pemerintah daerah dalam meningkatkan optimalisasi penerimaan pajak daerah. Tahun 2014, di mana pajak PBB dan beberapa pajak lainnya (air atas tanah, air bawah tanah dan lain-lain) pemungutannya sudah diserahkan ke daerah, maka daerah wajib segera melakukan penguatan kelembagaan dan SDM;

3 Mengejar peningkatan *tax ratio* sebesar 19-26 % sesuai dengan rata-rata *tax ratio* negara *lower middle income*. Peningkatan *tax*

ratio sebesar 1 % setiap tahun dan didistribusikan langsung untuk program-program jaminan sosial dan pelayanan dasar sehingga fungsi pajak sebagai barang publik menjadi sangat efektif;

4 Harus ada kebijakan yang sinkron antara kebijakan moneter dengan kebijakan fiskal untuk mencapai keseimbangan ekonomi sehingga potensi penerimaan pajak tidak hilang akibat kebijakan yang kontra-produktif terhadap upaya peningkatan penerimaan pajak. Insentif pajak kepada perusahaan ekstraktif tentu sangat disesalkan, sementara tarif bea masuk untuk obat kanker malah masih diterapkan;

5 Pengawasan dan penindakan praktik korupsi perpajakan, *tax avoidance* dan *tax evasion* yang dilakukan oleh banyak perusahaan (dalam negeri dan asing). Agar praktik ‘haram’ ini tidak makin memperparah kondisi lingkungan hidup Indonesia, maka dua tahun ke depan dapat memprioritaskan pada sektor usaha industri migas, industri mineral dan batu bara (minerba), dan industri kelapa sawit. Meminta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara khusus membentuk “*task-force pajak dan transfer pricing*” untuk menangani hal ini dengan bekerja sama dengan otoritas perpajakan;

6 Harus melakukan penguatan kerjasama bilateral dan multilateral mengenai sistem perpajakan antar negara, pertukaran informasi perpajakan dan lain-lain sehingga praktik-praktik *tax avoidance* dan *tax evasion* dapat diminimalisir dan ditindak secara cepat;

7 Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) harus melakukan konsolidasi yang kuat untuk pengawasan dan advokasi perpajakan di Indonesia dengan membentuk jejaring di level nasional dan internasional agar pajak menjadi instrumen pewujudan keadilan sosial.

Disusun oleh:
Ah Maftuchan & Wiko Saputra
amaftuchan@theprakarsa.org
wiko@theprakarsa.org

