

Penentuan target penerimaan pajak:

Apa dan bagaimana peran otoritas pajak?

Arifin Rosid*

Pendahuluan

Di Indonesia, realisasi penerimaan pajak beberapa kali dibawah target. Misalnya, untuk tahun anggaran 2014, realisasi penerimaan pajak adalah sekitar 92 persen. Sementara, untuk tahun anggaran 2015, realisasi pajak diperkirakan hanya dikisaran 85 persen dari target. Meski demikian, tulisan ini tidak membahas mengapa target penerimaan pajak yang diamanahkan kepada suatu otoritas pajak tidak tercapai. Yang akan dibahas dalam tulisan singkat ini adalah proses penentuan target penerimaan pajak, dengan penekanan sudut pandang dari negara-negara berkembang, dengan pokok bahasan seperti diagram di bawah.

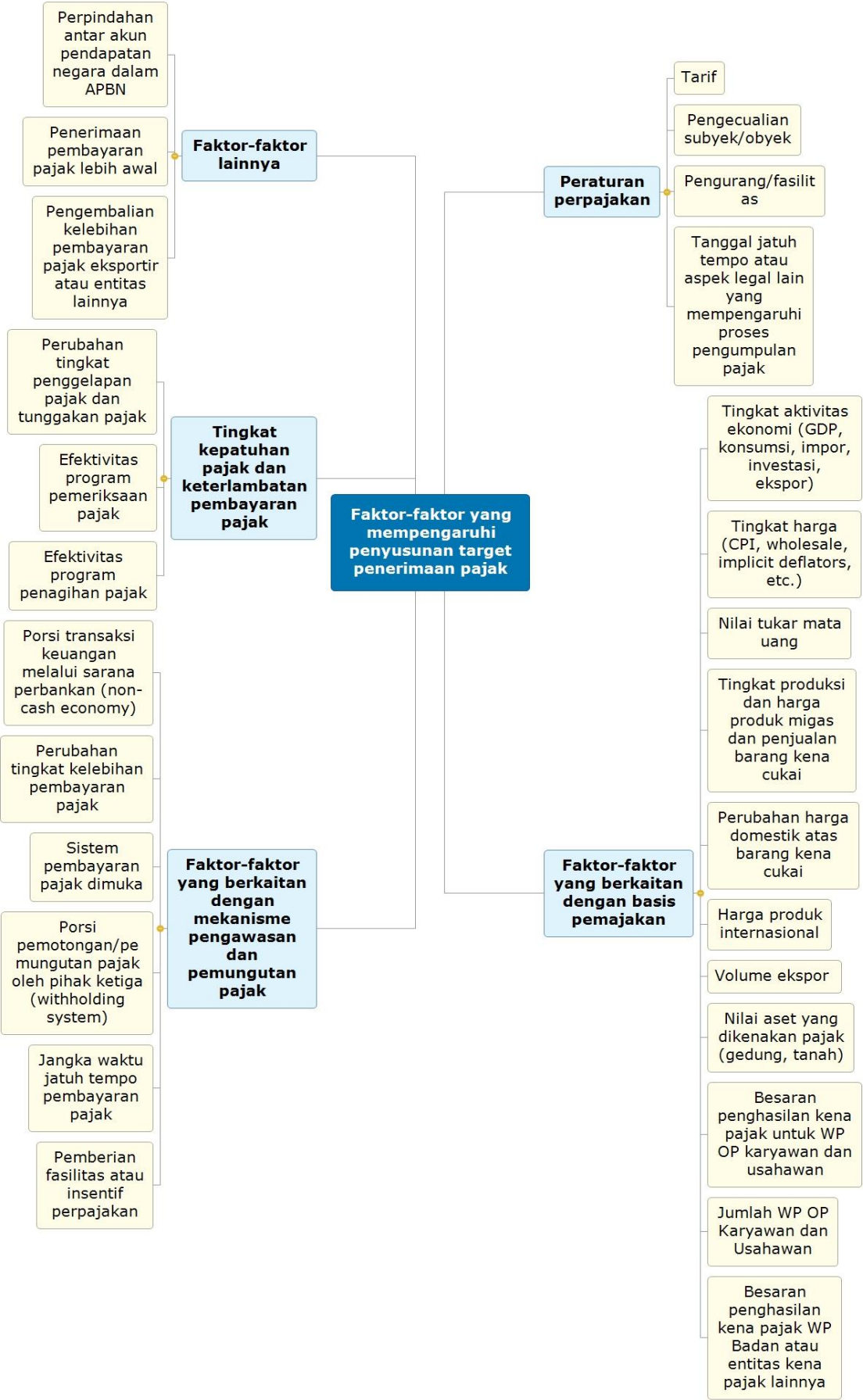


Besaran target penerimaan pajak penting untuk didiskusikan karena dua hal. Pertama, setiap negara membutuhkan informasi mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara, terutama dalam kaitannya dengan arah kebijakan fiskal yang akan diambil. Kedua, penentuan besaran target penerimaan pajak yang spesifik, terukur dan terjustifikasi dengan baik akan membantu otoritas pajak menjalankan tugas dan fungsinya dengan optimal sesuai dengan prinsip-prinsip universal pemungutan pajak. Dengan demikian, adalah wajar jika hampir semua otoritas pajak sangat berkepentingan untuk mengetahui seberapa besar target penerimaan pajak yang dibebankan kepada mereka.

Namun demikian, di banyak negara penetapan perkiraan target pajak bukanlah—dan seharusnya memang bukan—kewenangan dari otoritas pajak. Dalam hal ini, kementerian keuangan atau kantor anggaran (*budget office*) adalah pihak yang lebih berperan dalam mengusulkan besarnya perkiraan target penerimaan pajak. Meski demikian, otoritas pajak yang memiliki unit analisis potensi pajak—biasanya terdiri dari ekonom pajak atau ahli statistik—memiliki tugas penting untuk memberikan masukan terkait proses penyusunan rencana target penerimaan pajak.

* PhD Candidate, School of Taxation and Business Law, UNSW Business School, Australia.

Gambar 1. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penyusunan target penerimaan pajak



Unsur ketidakpastian

Kantor yang khusus menangani penyusunan anggaran pemerintah Inggris, *Office of Budget Responsibility* (2012), menyebutkan bahwa perkiraan penerimaan perpajakan sulit dilakukan karena banyak melibatkan unsur ketidakpastian. Kantor pajak Inggris, *HMRC* (2015), menambahkan adanya unsur *potential error* selain unsur ketidakpastian. Berdasarkan literatur, sebagaimana telah ditunjukkan dalam Gambar 1 (dihalaman sebelumnya), penyusunan target pajak dapat dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut setidaknya dapat dikategorikan dalam lima kategori, yaitu: (i) peraturan perpajakan, (ii) faktor-faktor yang berkaitan dengan basis pemajakan, (iii) faktor-faktor yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan dan pemotongan/pemungutan pajak, (iv) tingkat ketidakpatuhan pajak (*tax evasion*) dan keterlambatan pembayaran pajak, (v) faktor-faktor terkait lainnya.

Informasi yang diperlukan

Tentu saja, informasi yang digunakan oleh setiap negara untuk menentukan besaran target pajak mungkin berbeda-beda. Meski demikian, gambaran faktor-faktor di atas setidaknya menunjukkan bahwa sebagian besar informasi yang diperlukan untuk menentukan perkiraan besaran target pajak bukanlah informasi yang bisa diperoleh dari dan oleh otoritas pajak. Misalnya, hampir seluruh informasi penting makroekonomi yang diperlukan untuk memprediksi besaran target penerimaan pajak bersumber pada data-data ekonomi yang dihasilkan badan statistik pemerintah, bank sentral, dan institusi ekonomi dan keuangan pemerintah terkait lainnya. Dengan demikian, bisa dikatakan banyak informasi yang dibutuhkan untuk memprediksi besaran target penerimaan pajak berada diluar kewenangan dan tanggung jawab dari otoritas pajak.

Disisi lain, terlepas apakah otoritas pajak suatu negara ikut berperan secara aktif dalam penyusunan besaran target pajak, dalam menjalankan operasinya otoritas pajak jelas membutuhkan informasi yang akurat dan informasi terkini terkait dengan jumlah dan karakteristik dari para wajib pajak, besaran potensi ekonomi yang dapat dikenakan pajak—baik secara agregat nasional maupun regional, jumlah realisasi penerimaan pajak. Tentu saja diluar informasi tersebut, otoritas pajak juga memerlukan informasi mengenai besarnya pemungutan pajak oleh pihak ketiga (*withholding system*), proyeksi besaran pengembalian kelebihan pembayaran pajak, implikasi pemberian insentif dan fasilitas perpajakan, dan tingkat sensitivitas aktivitas ekonomi secara umum.

Praktek di negara-negara berkembang

Dalam praktek, banyak negara—khususnya negara dengan kategori *low-income countries*—tidak memiliki proses dan informasi yang memadai dalam penyusunan target penerimaan pajak. Sebuah studi yang dilakukan oleh IMF (2005) terhadap 34 negara dengan kategori *low-income* menunjukkan bahwa sangat sedikit negara yang memiliki acuan dan aturan formal

yang menjelaskan bagaimana proses penentuan target penerimaan pajak dan menjelaskan secara tegas apa yang menjadi tanggung jawab otoritas pajak dalam proses tersebut. Selain itu, studi tersebut juga menunjukkan bahwa dalam membuat proyeksi penerimaan pajak negara-negara dimaksud menggunakan teknik estimasi yang sederhana. Tidak seperti halnya negara-negara maju yang cenderung memiliki kemampuan untuk memperoleh informasi yang detail dan terukur, hampir seluruh negara *low-income* menggunakan pendekatan 'data agregat' dalam teknik estimasinya.

Studi ini juga menunjukkan bahwa di hampir semua negara yang disurvei oleh IMF, meski di beberapa negara terdapat beberapa institusi lain ikut dilibatkan, kementerian keuangan memiliki peran terbesar dalam penyusunan target penerimaan pajak. Studi ini menyimpulkan bahwa penentuan target penerimaan pajak pada prinsipnya adalah proses pengelolaan anggaran dan oleh karenanya banyak tergantung dan melibatkan dukungan politis.

Diskusi

Proses penyusunan target penerimaan pajak pada prinsipnya sama dengan aktivitas prediksi ekonomi lainnya. Yaitu sangat tergantung seberapa banyak pihak yang berkepentingan memiliki pengetahuan yang memadai mengenai informasi historis yang relevan, situasi terkini serta apa yang diharapkan di masa mendatang. Namun demikian, menilik dari kondisi di negara berkembang, setidaknya ada tiga catatan penting yang perlu diperhatikan.

Pertama, ketersediaan informasi yang memadai, terukur dan jelas. Terutama dalam kaitannya dengan penerapan *self-assessment system*, adalah sangat krusial bagi para pemangku kepentingan untuk memiliki informasi dasar mengenai potensi pajak dan bagaimana wajib pajak berperilaku dalam memenuhi kewajiban pajaknya. Informasi yang akurat dan cukup mengenai besaran potensi pajak dan karakteristik dominan perilaku para wajib pajak jelas sangat diperlukan untuk menyusun target pajak yang spesifik, terukur dan rasional. Sayangnya, baik pemangku kepentingan dan otoritas pajak di banyak negara berkembang tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang dua hal krusial ini.

Kedua, pengalaman menunjukkan bahwa karena dalam praktek proses penentuan anggaran adalah proses politik, arah kebijakan serta dinamika politik anggaran—misalnya apakah lebih ke arah *spending-driven* atau *revenue-driven*—cenderung memiliki peran yang lebih besar dari pada kebutuhan mengenai kualitas informasi serta proses teknis formal yang digunakan dalam menyusun target penerimaan pajak.

Terakhir, penting dicatat bahwa salah satu permasalahan khusus terkait penyusunan target penerimaan pajak adalah adanya upaya penetapan target penerimaan pajak sebagai dasar pemberian insentif (*revenue targeting as an incentive device*) bagi otoritas pajak. Tidak seperti halnya tugas utama otoritas pajak di beberapa negara maju yang lebih memprioritaskan upaya untuk mempersempit celah *tax gap* dibanding upaya untuk mencapai 'target penerimaan pajak', otoritas pajak di negara berkembang seringkali diberikan target penerimaan pajak yang seringkali *unjustified*—tidak didukung dengan argumentasi

yang spesifik, terukur dan realistis, dan ironisnya kemudian digunakan mekanisme 'punishment'—salah satunya bisa berupa pengurangan insentif—apabila target penerimaan pajak tidak tercapai. Mengutip istilah Kirchler *et al.* (2008), situasi seperti ini berpotensi mendorong otoritas pajak untuk cenderung menggunakan pendekatan 'cops and robbers' daripada 'service and client'. Meskipun sejauhmana mekanisme ini memberikan hasil yang optimal masih dipertanyakan, di beberapa negara (misalnya di Azerbaijan) praktek seperti ini terus berjalan.

Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa proses penyusunan target penerimaan pajak bukanlah proses yang *straightforward*. Dari sisi input, bermacam informasi ekonomi dari berbagai pihak diperlukan. Dalam hal ini, literatur menunjukkan bahwa informasi yang digunakan untuk *revenue forecasting* cenderung memiliki unsur ketidakpastian yang relatif tinggi. Dari sisi proses, khususnya di negara berkembang, arah kebijakan ekonomi dan dinamika politik anggaran memiliki kecenderungan untuk berperan lebih besar. Dalam konteks input dan proses, otoritas pajak seringkali memiliki keterlibatan yang sangat terbatas. Sementara, disisi lain, adopsi dari pendekatan '*revenue targeting as an incentive device*' di beberapa negara berkembang—akibat kurangnya kapasitas yang dimiliki—berpotensi menjauhkan otoritas pajak untuk membangun hubungan yang bersifat '*service and client*' dan dialektik dengan para wajib pajak.

Bagaimana di Indonesia?

Referensi

- Helgadottir, T., Chamberlin, G., Dhami, P., Farrington, S. & Robins, J. 2012. Cyclically adjusting the public finances. Office of Budget Responsibility, London. Available at <<http://budgetresponsibility.org.uk/wordpress/docs/Working-paper-No3.pdf>>.
- HMRC 2015. Measuring tax gaps 2015 edition: Tax gap estimates for 2013-2014. Available at <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470540/HMRC-measuring-tax-gaps-2015-1.pdf>.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. & Wahl, I. 2008. Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology*, 29, 210-225.
- Kyobe A and Danninger S, 'Revenue Forecasting – How is it Done? Results from a Survey of Low-Income Countries', IMF Working Paper WP/05/24.