

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Vol. III, Edisi 24, Desember 2018

Tantangan Pertumbuhan Ekonomi 2019

p. 3

Realistiskah Target Perpajakan Tahun 2019? (Pajak Penghasilan Non Migas)

p. 09

ISO 9001:2015
Certificate No. IR/QMS/00138



9 772502 868006

ISSN 2502-8685

Update APBN p.2

**Tantangan
Pertumbuhan
Ekonomi 2019**

p.3

Asumsi Dasar Ekonomi Makro
APBN 2019

Dewan Redaksi

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E.,
M.Si.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan
Ratna Christianingrum
Martha Carolina
Adhi Prasetyo S. W.
Rendy Alvaro

Editor

Dahiri
Marihhot Nasution

Kritik/
Saran



puskajianggaran@dpr.go.id

TARGET pertumbuhan 5,3 persen di tahun 2019 dirasa masih terlalu optimis. Pandangan ini dilatarbelakangi oleh kondisi eksternal dan internal yang masih berpotensi besar akan memberikan tekanan bagi perekonomian nasional, seperti normalisasi kebijakan moneter negara maju dan perang dagang yang masih akan terus berlanjut, harga minyak mentah dunia yang masih tinggi, arah kebijakan suku bunga acuan Bank Indonesia dan tahun politik di 2019.

**Realistiskah Target
Perpajakan Tahun
2019?
(Pajak Penghasilan
Non Migas)**


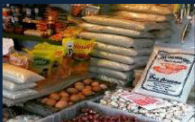





p.9

PAJAK merupakan penerimaan terbesar pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dananya digunakan untuk membiayai pembangunan nasional. Penerimaan pajak pada 5 tahun terakhir ini tidak memenuhi target yang ditentukan (*shortfall*), hal ini menyebabkan berkurangnya anggaran belanja negara dan pembiayaan negara, sehingga perlu dilakukan peninjauan ulang mengenai output prioritas pembangunan nasional. Tahun 2019 merupakan tahun politik, yang mengakibatkan tingginya konsumsi rumah tangga yang diharapkan mengakibatkan tingginya penerimaan Pajak Penghasilan (PPh).

Update APBN

Asumsi Dasar Ekonomi Makro APBN 2019

Asumsi dasar ekonomi makro yang mengalami peningkatan yang cukup tinggi dari tahun-tahun sebelumnya adalah nilai tukar rupiah terhadap USD.

	APBN 2018	APBN 2019	
 Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,4	5,3	↓
 Inflasi (% yoy)	3,5	3,5	
 Nilai Tukar (Rp/USD)	13.400	15.000	↑
 Suku Bunga SPN (%)	5,2	5,3	↑
 Harga Minyak (US\$/barrel)	48	70	↑
 <i>Lifting</i> Minyak (ribu barrel/hari)	800	775	↓
 <i>Lifting Gas</i> (ribu barrel/hari)	1.200	1.250	↑

Sumber: Kementerian Keuangan, 2019

Tantangan Pertumbuhan Ekonomi 2019

oleh

Robby Alexander Sirait*)

Abstrak

Target pertumbuhan 5,3 persen di tahun 2019 dirasa masih terlalu optimis. Pandangan ini dilatarbelakangi oleh kondisi eksternal dan internal yang masih berpotensi besar akan memberikan tekanan bagi perekonomian nasional, seperti normalisasi kebijakan moneter negara maju dan perang dagang yang masih akan terus berlanjut, harga minyak mentah dunia yang masih tinggi, arah kebijakan suku bunga acuan Bank Indonesia dan tahun politik di 2019. Meskipun demikian, Pemerintah harus tetap berupaya untuk merealisasikan target tersebut. Arah kebijakan yang mampu mengurangi tekanan kondisi eksternal dan internal tersebut harus menjadi perhatian Pemerintah di tahun 2019.

Dalam APBN 2019, pertumbuhan ekonomi ditargetkan sebesar 5,3 persen. Target tersebut lebih rendah dari target 2018 yang sebesar 5,4 persen dan lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi hingga kuartal ketiga tahun 2018 yang sebesar 5,17 persen. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019, penetapan target ini telah memperhatikan perkembangan terkini beberapa faktor eksternal dan internal. Dari sisi eksternal, beberapa risiko yang akan dihadapi antara lain imbas kebijakan moneter Amerika Serikat, kebijakan proteksi dagang dan peningkatan harga komoditas internasional. Dari sisi internal, pertumbuhan ekonomi diharapkan ditopang oleh meningkatnya konsumsi masyarakat, peningkatan kinerja investasi sektor swasta dan Pemerintah serta perbaikan kinerja ekspor. Berangkat dari target yang telah ditetapkan dalam APBN tersebut, tulisan ini akan mencoba mengulas apakah penetapan target tersebut dapat tercapai dan apa yang menjadi tantangan pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 2019.

Target 2019 Masih Terlalu Optimis

Jika dibandingkan dengan prognosis angka pertumbuhan ekonomi di akhir tahun 2018, target 5,3 persen

pada tahun 2019 masih lebih tinggi dari proyeksi pertumbuhan 2018 yang sebesar 5,2 persen. Artinya, Pemerintah optimis pertumbuhan ekonomi Indonesia 2019 akan lebih baik dari tahun ini. Sedikit berbeda dengan proyeksi International Monetary Fund (IMF) dalam *World Economic Outlook October 2018*, yang memprediksi pertumbuhan Indonesia di tahun 2018 dan 2019 relatif sama, yakni 5,1 persen. Bahkan kalau melihat data *update* per Juli 2018, IMF mengoreksi tajam proyeksi 2018 dan 2019, yakni dari 5,3 persen menjadi 5,1 di tahun 2018 dan dari 5,5 persen menjadi di 5,1 persen. Koreksi tajam dari IMF ini menunjukkan adanya perubahan yang cukup signifikan atas prospek ekonomi Indonesia tahun depan, dimana awalnya IMF memprediksi ekonomi Indonesia di 2019 akan lebih baik dibanding tahun sebelumnya, yaitu menjadi relatif sama dengan tahun sebelumnya. Koreksi yang cukup tajam dari IMF tersebut tidak dapat dilepaskan dari koreksi proyeksi IMF atas ekonomi dunia dan perdagangan dunia di tahun 2019 yang juga cukup tajam. Pada tahun 2018 dan 2019, IMF mengoreksi pertumbuhan hanya 3,7 persen dari semula diprediksikan sebesar 3,9 persen. Sedangkan untuk pertumbuhan volume perdagangan dunia terkoreksi lebih dalam yakni dari 4,8 persen menjadi 4,2 persen di 2018 dan dari

*) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: alexandersirait@gmail.com*

4,5 persen menjadi 4,0 persen di tahun 2019. Koreksi yang cukup tajam dari IMF ini menunjukkan bahwa efek perang dagang antara Amerika Serikat dengan China masih akan terus berlanjut hingga tahun 2019.

Berangkat dari prediksi ekonomi dunia yang relatif sama di tahun 2019 dengan 2018 dan koreksi yang cukup tajam terhadap volume perdagangan dunia yang dirilis IMF, penetapan target 5,3 persen tersebut rasanya masih terlalu optimis. Apalagi, pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, China, India dan Jepang yang merupakan mitra dagang (tujuan ekspor) utama Indonesia juga diprediksi melambat dibandingkan tahun 2018 dan terkoreksi 0,1 hingga 0,2 dari prediksi per Juli 2018 (tabel 1).

Tabel 1. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi 2018 & 2019

Negara	2018	2019	
		Juli	Okt.
Dunia	3,7	3,9	3,7
AS	2,9	2,6	2,5
China	6,6	6,4	6,2
India	7,3	7,4	7,5
Jepang	1,1	0,9	0,9

Sumber: *World Economic Outlook, October 2018*

Pandangan bahwa penetapan target tersebut masih terlalu optimis juga didasarkan pada prediksi Bank Indonesia yang memprediksi pertumbuhan ekonomi 2019 tak jauh dari tahun ini, yaitu sebesar 5,1 persen (Merdeka.com, 2018). Menurut Deputy Gubernur Bank Indonesia, Dody Budi Waluyo, prediksi tersebut didasarkan pada pertimbangan pengetatan kebijakan moneter dan perang dagang AS-China yang turut menyebabkan pertumbuhan ekonomi berbagai negara di penjuru dunia tertahan. Prediksi yang tidak jauh berbeda juga diberikan oleh CORE Indonesia yang memprediksi pertumbuhan ekonomi

Indonesia di 2019 hanya di kisaran 5,1 – 5,2 persen (Berita Satu, 2018).

Masih tingginya harga minyak di tahun 2019 dan masih berpotensi mengalami peningkatan, juga merupakan dasar penetapan target pertumbuhan 2019 masih terlalu optimis. JP Morgan memprediksi harga minyak mentah Brent pada tahun 2019 akan berada pada rata-rata sebesar US\$73 per barel (CNBC Indonesia, 2018). Survei yang dilakukan oleh Reuters terhadap 44 ekonom dan analis memperkirakan harga minyak mentah Brent mencapai rata-rata 72,87 dolar AS per barel pada 2018 dan masih akan terus stabil hingga tahun 2019 (Neraca, 2018). Cukup berbeda signifikan dengan prediksi Bank of America yang memprediksi harga minyak dunia bisa reli hingga mencapai US\$100 per barel di tahun depan (Kontan, 2018). Harga minyak mentah di tahun 2019 yang akan tetap tinggi dan berpotensi mengalami peningkatan akan memberikan tekanan pada neraca pembayaran (khususnya neraca perdagangan) dan nilai tukar rupiah di tahun depan, yang pada akhirnya akan menimbulkan tekanan pada pertumbuhan ekonomi Indonesia. Selain itu, dampak masih tingginya harga minyak dunia, juga akan berpotensi memberikan tekanan pada kenaikan harga bahan bakar di dalam negeri yang akan berdampak pada penurunan daya beli masyarakat dan berimbas pada kinerja peranan konsumsi rumah tangga (kontributor terbesar) terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Potensi ini sangat besar kemungkinannya terjadi, mengingat arah kebijakan subsidi Pemerintah dalam APBN tahun 2019 tidak menunjukkan adanya arah kebijakan Pemerintah untuk menambah alokasi subsidi untuk energi bahan bakar.

Tantangan Ekonomi Di Tahun 2019

Meskipun masih dirasa terlalu optimis, target pertumbuhan ekonomi 2019 yang sebesar 5,3 persen tetap harus dikejar oleh Pemerintah mengingat target tersebut telah menjadi kesepakatan antara Pemerintah dan

Parlemen yang dituangkan dalam UU APBN. Untuk mencapai target tersebut banyak tantangan yang harus dihadapi oleh Pemerintah di tahun mendatang. Beberapa tantangan akan coba diulas penulis dalam bagian ini.

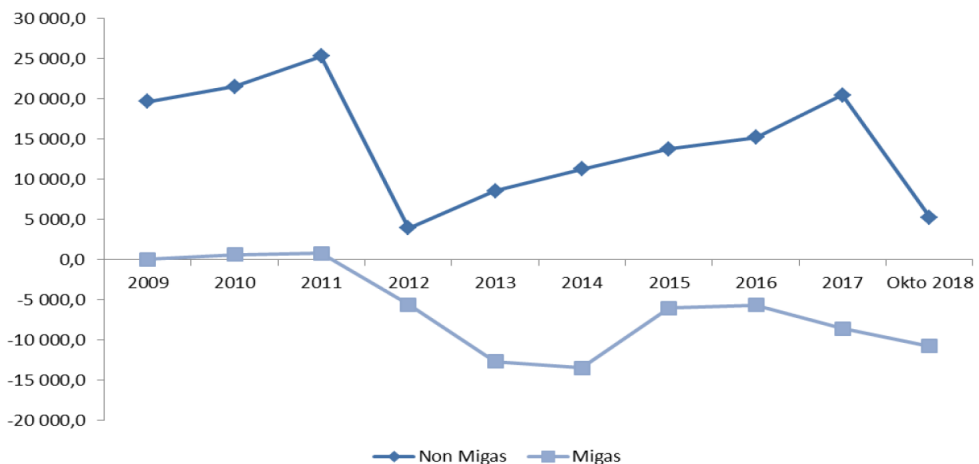
Tantangan pertama adalah **imbas perang dagang antara Amerika Serikat dengan China terhadap kinerja ekspor Indonesia**. Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa perang dagang Amerika Serikat dengan China masih akan terus berlanjut hingga tahun 2019. Berlanjutnya perang dagang ini akan berdampak pada penurunan volume perdagangan dunia di tahun 2019, yang pada akhirnya juga akan berdampak pada kinerja ekspor Indonesia di tahun 2019. Perang dagang akan berimbas pada penurunan kinerja ekspor Indonesia ke China secara khusus akibat penerapan tarif impor tinggi yang dilakukan Trump terhadap produk China yang masuk ke Amerika Serikat. Tekanan kinerja ekspor juga akan semakin terasa apabila hasil kajian terhadap 124 produk Indonesia yang masuk *Generalized System of Preference* (GSP) atau daftar produk yang bebas bea masuk yang dihasilkan negara-negara berkembang memberikan rekomendasi kepada Trump untuk menaikkan tarif impor atas produk-produk tersebut. Gejala pelemahan

kinerja ekspor ini sebenarnya sudah terlihat di tahun ini. Pada periode Januari hingga Oktober 2018, ekspor non migas ke Amerika Serikat hanya tumbuh 3,7 persen, sepertiga dari pertumbuhan pada periode yang sama tahun lalu yang mencapai 10,3 persen (Neraca, 2018). Ekspor non migas ke Tiongkok memang masih tumbuh 22 persen, tapi capaian itu sebenarnya kurang dari separuh pertumbuhan ekspor pada periode yang sama pada 2017.

Jika tidak ditangani dengan serius, penurunan kinerja ekspor di tahun yang akan datang akan memberikan tekanan yang serius terhadap kinerja neraca perdagangan dan neraca pembayaran Indonesia, yang pada akhirnya akan berimbas pada pelemahan nilai tukar rupiah di masa yang akan datang. Kemungkinan ini sangat mungkin terjadi melihat surplus kinerja neraca perdagangan non migas yang turun signifikan hingga oktober 2018 di satu sisi dan di sisi lain defisit neraca perdagangan migas semakin membesar (Gambar 1).

Tantangan kedua adalah **harga minyak mentah yang tetap tinggi dan berpotensi naik akan memberikan tekanan pada ekonomi nasional**. Prediksi masih tingginya harga minyak mentah dunia akan memberikan tekanan pada neraca pembayaran

Gambar 1. Neraca Perdagangan Migas dan Non Migas Tahun 2009 - 2018



Sumber: BPS (2018), diolah

mengingat konsumsi energi Indonesia yang masih didominasi oleh energi fosil impor masih sangat tinggi. Tekanan pada neraca pembayaran ini akan berdampak pada potensi pelemahan nilai tukar rupiah di tahun yang akan datang dan akhirnya akan berdampak pada kinerja ekonomi nasional. Langkah strategis untuk mendorong peningkatan kinerja ekspor non migas sangat diperlukan agar mampu mengurangi tekanan masih tingginya harga minyak mentah di tahun 2019.

Tantangan ketiga adalah **arah kebijakan normalisasi kebijakan moneter di negara maju (Amerika Serikat dan Eropa)**. Arah kebijakan normalisasi yang terus dilakukan negara maju akan berlangsung hingga tahun 2019. Probabilitas The Fed untuk kembali menaikkan suku bunga sebanyak dua atau tiga kali akan berlangsung di tahun 2019. Demikian juga dengan Eropa yang diprediksi akan melakukan normalisasi kebijakan moneter di paruh kedua tahun 2019. Kebijakan normalisasi ini akan berdampak pada semakin besar potensi modal keluar (*capital outflow*) dari Indonesia yang nantinya akan berdampak pada volatilitas nilai tukar rupiah. Di sisi lain, arus modal masuk (*capital inflow*) pada tahun 2019 di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, diprediksi mengalami perlambatan (Media Indonesia, 2018).

Tantangan keempat adalah **pilihan kebijakan Bank Indonesia menaikkan suku bunga acuan**. Masih tingginya potensi *capital outflow* dan perlunya upaya untuk memperkecil defisit neraca transaksi berjalan, Bank

Indonesia melakukan penyesuaian melalui kenaikan suku bunga acuan. Per 15 November lalu sudah mencapai 6 persen. Pilihan kenaikan suku bunga ini tampaknya juga akan dilakukan Bank Indonesia di tahun 2019, mengingat negara maju juga akan terus melakukan normalisasi kebijakan moneter di tahun depan. Andrian Panggabean, Chief Economist PT. Bank CIMB Niaga Tbk., memprediksi Bank Indonesia akan menaikkan suku bunga acuan BI *7-Day Reverse Repo Rate* (BI 7-DRRR) ke kisaran 6,50-6,75 persen. Disatu sisi, pilihan kebijakan ini akan membantu mengerem *capital outflow*, mengurangi tekanan pelemahan nilai tukar rupiah serta memperkecil defisit neraca transaksi berjalan. Di sisi lain, pilihan kebijakan ini akan mendorong berkurangnya likuiditas di sistem keuangan domestik yang akhirnya akan memberikan tekanan pada akselerasi pertumbuhan ekonomi sepanjang tahun 2019.

Terakhir, **kondisi politik nasional di tahun pergantian kepemimpinan nasional**. Tahun 2019 merupakan tahun politik, dimana proses pergantian kepemimpinan nasional akan berlangsung. Tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi politik atau pemilu sedikit banyak akan mempengaruhi kinerja perekonomian sebuah negara. Di tahun politik ini, kalangan usaha akan meletakkan ekspektasi kondisi pemilu dan mencermati arah dan kebijakan ekonomi pemerintahan yang terpilih nantinya sebagai salah satu pertimbangan dalam menjalankan usahanya di tahun 2019. Artinya, dunia usaha akan *wait and see* dalam menjalankan usahanya di tahun politik 2019.

Rekomendasi: Kebijakan Yang Harus Ditempuh

Besarnya tantangan perekonomian Indonesia di tahun 2019, khususnya tekanan dari eksternal, menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi Pemerintah agar target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 persen di tahun 2019 dapat tercapai. Meskipun sangat berat untuk merealisasikannya, bukan berarti peluang untuk mendorong perekonomian Indonesia lebih baik di tahun 2019 benar-benar tertutup. Mendorong kinerja dan produktivitas ekspor non migas ke negara mitra dagang lainnya (selain Amerika Serikat dan China) perlu

dilakukan oleh Pemerintah untuk mengurangi dampak negatif perang dagang kedua negara tersebut dan memperbaiki neraca perdagangan dan neraca pembayaran di masa yang akan datang. Dalam jangka menengah dan panjang, perbaikan struktur ekonomi yang mampu mengurangi ketergantungan impor (baik migas maupun non migas) perlu dilakukan bertahap dan konsisten dari waktu ke waktu.

Selain itu, langkah kebijakan yang memastikan daya beli masyarakat dan inflasi yang terjaga juga harus menjadi perhatian Pemerintah. Hal ini perlu dilakukan mengingat masih tingginya harga minyak mentah dunia akan dapat mendorong kenaikan harga di pasar domestik yang akhirnya dapat menggerus konsumsi masyarakat. Apalagi ekspektasi konsumen/masyarakat atas penghasilan dan ketersediaan lapangan kerja pada enam bulan mendatang yang menunjukkan ekspektasi bahwa tidak ada perbaikan dan malah menurun. Hal ini terlihat dari Indeks Ekspektasi Penghasilan dan Indeks Ekspektasi Ketersediaan Lapangan Kerja per Oktober 2018 yang mengalami penurunan dibanding sebulan sebelumnya. Konsumsi sebagai penopang utama ekonomi nasional perlu diperhatikan, mengingat kondisi eksternal dapat berpotensi mengganggu kinerja perdagangan dan investasi di tahun 2019.

Selain memastikan terjaganya daya beli masyarakat, langkah kebijakan Pemerintah di tahun 2019 juga harus mampu menciptakan relaksasi dan kemudahan yang lebih baik bagi dunia usaha. Relaksasi dan kemudahan ini sangat dibutuhkan dunia usaha di tengah-tengah arah kebijakan moneter Bank Indonesia yang akan berpotensi menciptakan likuiditas yang semakin ketat di pasar keuangan domestik. Relaksasi dan kemudahan tersebut diharapkan dapat menjadi *"trade off"* bagi dunia usaha untuk ekspansi di tengah-tengah likuiditas yang semakin ketat di tahun 2019. Relaksasi dengan instrumen perpajakan dan mempercepat reformasi perpajakan dan perizinan (khususnya di daerah) merupakan salah satu yang dapat ditempuh oleh Pemerintah.

Terakhir, memastikan efektivitas penggunaan APBN di tahun 2019 sehingga mampu menciptakan *multiplier effect* bagi perekonomian dan memastikan kondisi politik yang kondusif di tahun 2019 juga hal penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Ketepatan sasaran, waktu, kuantitas, subjek (penerima) manfaat hingga *output* yang hendak dicapai dalam alokasi dan penggunaan anggaran harus menjadi dasar pertimbangan Pemerintah, khususnya anggaran untuk pembangunan infrastruktur, bantuan sosial, subsidi dan belanja perjalanan dinas.

Daftar Pustaka

Berita Satu. (2018). 2019, CORE Perkiraan Pertumbuhan Ekonomi 5,1-5,2%. Diakses pada tanggal 29 November 2018.

Boldeanu, Florin Teodor., dan Liliana Constantinescu. (2015). The Main Determinants Affecting Economic Growth. Economic Sciences, Vol. 8 (57)

No. 2 – 2015.

CNBC Indonesia. (2018). JP Morgan Prediksi Harga Minyak 2019 di Level US\$ 73/Barel. Diakses dari [https://www.cnbcindonesia.com/market/201811JP Morgan Prediksi Harga Minyak 2019 di Level US\\$ 73/Barel22192059-17-43312/jp-morgan-prediksi-harga-minyak-2019-di-](https://www.cnbcindonesia.com/market/201811JP%20morgan%20prediksi%20harga%20minyak%202019-di-)

level-us--73-barel, pada tanggal 29 November 2018.

International Monetary Fund. (2018). World Economic Outlook October 2018. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (2018). World Economic Outlook July 2018. Washington, DC: International Monetary Fund.

Kompas. (2018). 2019, BI Diprediksi Naikkan Suku Bunga Acuan Jadi 6,50-6,75 Persen. Diakses dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/11/28/152920926/2019-bi-diprediksi-naikkan-suku-bunga-acuan-jadi-650-675-persen> pada 30 November 2018.

Kontan. (2018). Bank of America: Harga minyak bakal sentuh US\$ 100 per barel di 2019. Diakses dari <https://investasi.kontan.co.id/news/bank-of-america-harga-minyak-bakal-sentuh-us-100-per-barel-di-2019>, pada tanggal 29 November 2018.

Merdeka.com (2018). BI Prediksi Pertumbuhan Ekonomi 2019 Cuma 5,1 Persen, Ini Pemicunya. Diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/bi-prediksi-pertumbuhan-ekonomi-2019-cuma-51-persen-ini-pemicunya.html>, pada tanggal 29 November 2018.

Neraca. (2018). Harga Minyak Dunia Akan Tetap Stabil Hingga 2019. Diakses dari <http://www.neraca.co.id/article/104299/harga-minyak-dunia-akan-tetap-stabil-hingga-2019>, pada tanggal 29 November 2018.

Neraca. (2018). Pertumbuhan Ekspor Indonesia Tahun Depan Berpotensi Tertekan - Niaga Internasional. Diakses dari <http://www.neraca.co.id/article/109451/pertumbuhan-ekspor-indonesia-tahun-depan-berpotensi-tertekan-niaga-internasional>, pada tanggal 30 November 2018.

Media Indonesia. (2018). Pasar Berharap Hasil Pertemuan Presiden AS dan Tiongkok. Diakses dari <http://mediaindonesia.com/read/detail/198527-pasar-berharap-hasil-pertemuan-presiden-as-dan-tiongkok>, pada 30 November 2018.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

Republik Indonesia. Laporan Pemerintah Tentang Laporan Pelaksanaan APBN Semester I Tahun 2018.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

Realistiskah Target Perpajakan Tahun 2019? (Pajak Penghasilan Non Migas)

oleh

Slamet Widodo*)

Firly Nur Agustiani**)

Abstrak

Pajak merupakan penerimaan terbesar pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dananya digunakan untuk membiayai pembangunan nasional. Penerimaan pajak pada 5 tahun terakhir ini tidak memenuhi target yang ditentukan (shortfall), hal ini menyebabkan berkurangnya anggaran belanja negara dan pembiayaan negara, sehingga perlu dilakukan peninjauan ulang mengenai output prioritas pembangunan nasional. Tahun 2019 merupakan tahun politik, yang mengakibatkan tingginya konsumsi rumah tangga yang diharapkan mengakibatkan tingginya penerimaan Pajak Penghasilan (PPh). Tahun 2019, Pemerintah menargetkan penerimaan pajak sebesar Rp1.780,99 triliun (naik 10,07 persen dari target tahun 2018). Berdasarkan perhitungan dari rata-rata pertumbuhan target penerimaan pajak tahun 2013 sampai dengan 2017, diprediksi target penerimaan pajak tahun 2019 sebesar Rp1.747,73 triliun. Untuk memenuhi target tersebut, pemerintah harus melakukan beberapa upaya antara lain meningkatkan PPh Non Migas yang kontribusinya di bawah 90 persen, ekstensifikasi pajak, transparansi penentuan target pajak, dan segera mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan dan Undang-Undang Pajak Penghasilan.

Bagi pemerintah, pajak merupakan sumber pendapatan dan juga sebagai alat kebijakan untuk mengatur jalannya perekonomian suatu negara dalam mendukung pembangunan prioritas nasional melalui APBN, sehingga pajak pun berfungsi sebagai penyeimbang antara pengeluaran dan pendapatan negara. Tahun 2019, Pemerintah menargetkan penerimaan pajak sebesar Rp1.780,99 triliun (naik 10,07 persen dari target tahun 2018). Dalam penentuan target tersebut, Pemerintah tentunya sudah mempertimbangkan pertumbuhan dan realisasi penerimaan pajak dalam beberapa tahun terakhir. Namun demikian, pertumbuhan dan realisasi pajak tersebut seharusnya tidak menjadi satu-satunya dasar pertimbangan, ada *shortfall* pajak yang juga menjadi pertimbangan utama dalam penentuan target pajak. Selain itu, target pajak yang semakin meningkat pun berpengaruh terhadap

dunia investasi yang dapat membatasi investor untuk melakukan ekspansi, sehingga akan mempengaruhi kepada pertumbuhan ekonomi.

Dampak *Shortfall* Penerimaan Pajak

Secara prinsip, *shortfall* pajak berimplikasi pada defisit anggaran yang selama ini dibiayai oleh utang negara, dengan semakin besar defisit anggaran maka semakin besar pula beban untuk membayar cicilan utang beserta bunganya, sehingga *shortfall* akan mengurangi kepercayaan debitur kepada pemerintah dalam hal mengelola dan mengembangkan perekonomian yang berdampak pada kemampuan mengembalikan utang.

Shortfall pun akan menyebabkan pengurangan belanja modal yang akan menurunkan pertumbuhan ekonomi ke depan seperti belanja infrastruktur yang menyerap tenaga kerja dengan skala besar. Adapun dampak *shortfall*

*) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: eswidodo263@gmail.com*

***) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: firlynuragustiani@gmail.com*

yang dikemukakan oleh Yustinus Prastowo (Direktur Eksekutif Center for Indonesia Taxation Analysis) “*shortfall* pajak tidak akan menyebabkan Indonesia bangkrut, hal ini karena Indonesia mempunyai undang-undang yang mengatur batasan defisit anggaran maksimal 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Akan tetapi jika *shortfall* terus berlanjut akan menjadi bahaya besar, karena ketahanan fiskal menjadi buruk.”

Peluang dan Tantangan Penerimaan Pajak

Upaya pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak selain melalui kebijakan yang diterapkan, pemerintah pun telah mengubah sistem pemungutan pajak dari *official assessment system* menjadi *self assessment system*. Dengan sistem ini pemerintah memberikan kepercayaan dan kewenangan kepada wajib pajak untuk menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya jumlah pajak yang harus dibayarnya. Selain dari pemerintah, untuk meningkatkan penerimaan pajak pun harus diperhatikan dari sisi wajib pajak. Berdasarkan penelitian pada beberapa jurnal terdapat faktor-faktor yang dapat meningkatkan penerimaan pajak antara lain: Pemeriksaan Pajak, Penagihan Pajak, dan Kepatuhan Wajib Pajak (Muhammad dan Sunarto, 2018); Kepatuhan Wajib Pajak, Pemeriksaan Pajak, Peningkatan PTKP, dan Kebijakan Sunset Policy (Wulandari, 2015); dan Persepsi Kualitas Pelayanan (Cahyono, 2017).

Adapun peluang dan tantangan yang akan dihadapi pemerintah tahun 2019 terkait dengan target penerimaan pajak yang telah ditentukan, diantaranya adalah dinamika perekonomian baik global maupun domestik, kompleksitas tantangan yang dihadapi, dan target-target pembangunan yang hendak dicapai sebagaimana tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Hal tersebut dilakukan agar arah dan strategi kebijakan fiskal yang ditempuh mampu merespon dinamika perekonomian secara efektif, menjawab tantangan yang dihadapi secara tepat, dan memberikan dukungan optimal bagi upaya pencapaian target pembangunan.

Adapun tantangan yang dihadapi pemerintah tahun 2019 berasal dari pihak eksternal maupun internal. Tantangan dari eksternal seperti perekonomian global ke depan yang berdampak dari kebijakan proteksionisme dan perpajakan Amerika Serikat dan keberlanjutan normalisasi kebijakan moneter di negara maju yang berpotensi menimbulkan dinamika likuiditas pada sektor keuangan global.

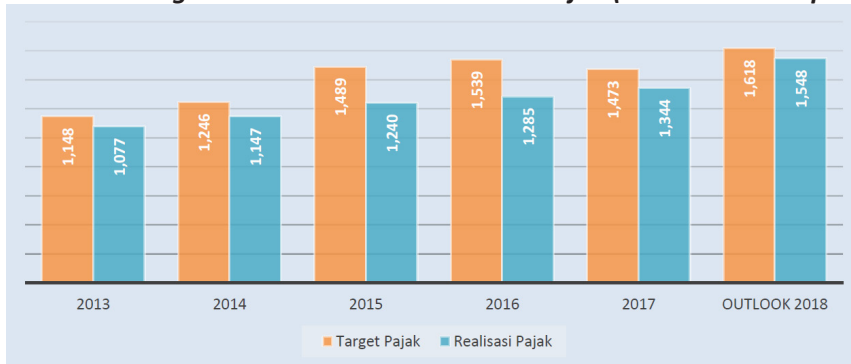
Kinerja Penerimaan Pajak

Setelah membahas faktor, peluang, dan tantangan yang harus diperhatikan dan menjadi pertimbangan dalam menentukan target penerimaan pajak, maka dapat dilihat kinerja atas penerimaan pajak beberapa tahun terakhir untuk memprediksi apakah target yang ditetapkan pada tahun 2019 merupakan hal yang wajar, dan apa upaya yang harus dilakukan untuk mencapai target tersebut.

Berdasarkan Nota Keuangan, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2017, dan Laporan Pemerintah tentang Pelaksanaan APBN Semester (Lapsem) Pertama Tahun 2018, diketahui target dan realisasi pajak (Gambar 1). Secara keseluruhan penerimaan pajak dari tahun 2013 sampai tahun 2017 tidak memenuhi target yang ditetapkan (*shortfall*), target penerimaan pajak pada tahun 2018 ditetapkan sebesar Rp1.618,09 triliun yang diprediksi pada akhir tahun 2018 dapat terealisasi Rp1.548,48 triliun (penyerapan sebesar 95,70 persen), namun per akhir November 2018 baru terealisasi Rp1.139 triliun atau 80 persen dari target.

Penerimaan pajak yang tidak mencapai

Gambar 1. Target dan Realisasi Penerimaan Pajak (dalam triliun rupiah)



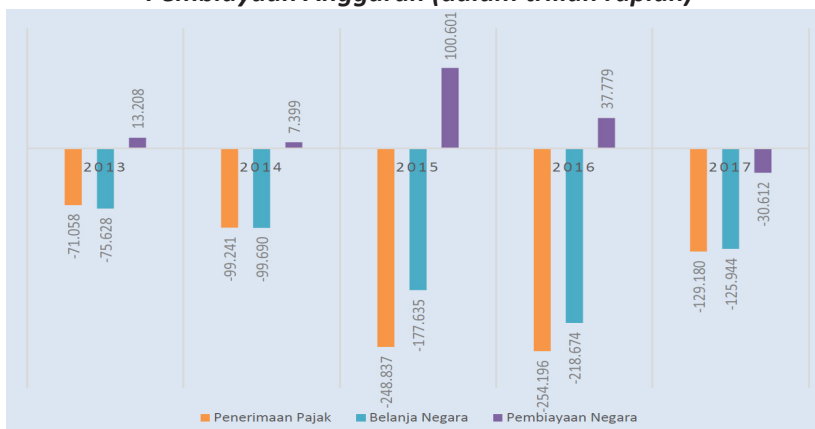
Sumber: NK dan LKPP Tahun 2013-2017, dan Lapsem 2018 (data diolah)

target tersebut berpengaruh kepada porsi belanja negara dan pembiayaan negara, seperti yang dapat dilihat pada Gambar 2.

Pada tahun 2013, penerimaan pajak mengalami selisih sebesar Rp71,05 triliun dari target pada APBNP tahun 2013, sehingga pada pengeluaran belanja negara dikurangi Rp75,62 triliun dari anggaran pengeluaran yang disediakan. Hal ini dilakukan untuk menutupi pembiayaan sebesar Rp13,20 triliun. Pada tahun 2014, penerimaan pajak mengalami selisih sebesar Rp99,24 triliun dari target pada APBNP tahun 2014, sehingga pada pengeluaran belanja negara dikurangi Rp99,68 triliun dari anggaran pengeluaran yang disediakan, hal ini dilakukan untuk menutupi pembiayaan sebesar Rp7,39 triliun. Pada tahun 2015, penerimaan pajak mengalami

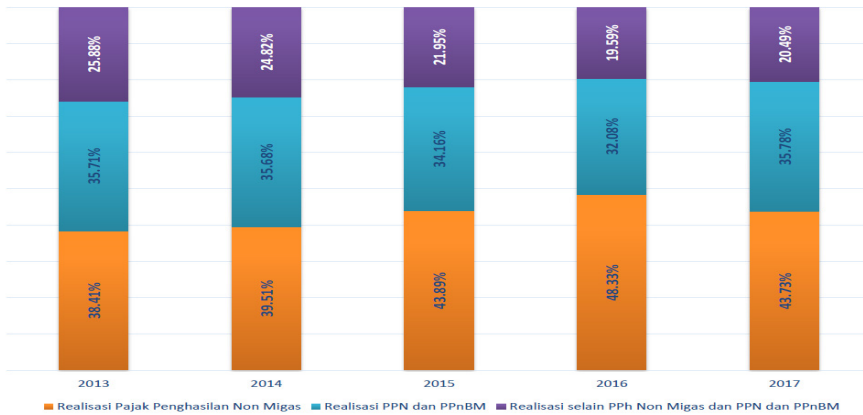
selisih sebesar Rp248,83 triliun dari target pada APBNP tahun 2015, sehingga pengeluaran pada belanja negara dikurangi Rp177,63 triliun dari anggaran pengeluaran yang disediakan, hal ini dilakukan untuk menutupi pembiayaan sebesar Rp100,60 triliun. Pada tahun 2016, penerimaan pajak mengalami selisih sebesar Rp254,19 triliun dari target pada APBNP tahun 2016, sehingga pengeluaran pada belanja negara dikurangi Rp218,67 triliun dari anggaran pengeluaran yang disediakan, hal ini untuk menutupi pembiayaan sebesar Rp37,77 triliun. Sedangkan pada tahun 2017, penerimaan pajak mengalami selisih sebesar Rp129,18 triliun dari target pada APBNP tahun 2017. Sehingga pengeluaran pada belanja negara dikurangi Rp125,94 triliun dari anggaran pengeluaran yang disediakan.

Gambar 2. Shortfall Penerimaan Pajak dan Dampaknya bagi Belanja Negara dan Pembiayaan Anggaran (dalam triliun rupiah)



Sumber: LKPP Tahun 2013-2017 (data diolah)

Gambar 3. Persentase Komposisi Penerimaan Pajak



Sumber: LKPP Tahun 2013-2017 (data diolah)

Pengurangan ini pun masih belum bisa menutupi pengeluaran pembiayaan negara, karena pembiayaan negara masih dikurangi sebesar Rp30,611 triliun dari anggaran yang disediakan.

Penerimaan pajak yang tidak mencapai target pada 5 tahun terakhir (tahun 2013 sampai dengan tahun 2017) menyebabkan perlunya dilakukan penyesuaian untuk pengeluaran belanja negara dan pembiayaan negara. Penyesuaian terhadap belanja negara berdampak pada revisi prioritas pembangunan nasional karena adanya perubahan *output* dan atau kegiatan sebagai akibat dari *shortfall* penerimaan pajak.

Seperti diketahui berdasarkan *outlook* APBN tahun 2018, target penerimaan perpajakan pada tahun 2018 akan terealisasi sebesar 95,70 persen atau selisih Rp69,61 triliun dari targetnya yang sebesar Rp1.618,09 triliun. Pemerintah menargetkan penerimaan pajak di tahun 2019 sebesar Rp1.780,99 triliun, namun berdasarkan rata-rata pertumbuhan penerimaan pajak dari tahun 2013 sampai dengan 2017 sebesar 6,53 persen dengan rata-rata pencapaiannya hanya 88,77 persen. Realisasi penerimaan pajak di tahun 2019 diprediksi berkisar pada angka Rp1.580,99 triliun atau berpotensi kekurangan penerimaan pajak (*shortfall*) sebesar Rp199,99 triliun. Dengan besaran defisit APBN

sejumlah Rp297,16 triliun atau sebesar 1,84 persen dari PDB, *shortfall* ini kemungkinan akan memperbesar defisit APBN di tahun 2019, sehingga pemerintah kembali mereview prioritas nasional melalui pengurangan belanja negara untuk menahan defisit agar tetap terkendali.

Pajak Penghasilan Non Migas (PPh Non Migas)

Dalam mengambil kebijakan untuk mengatasi *shortfall* penerimaan pajak yang terlihat dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah perlu mengidentifikasi komponen pajak yang menjadi penyumbang terbesar (dominan) dalam menciptakan *shortfall* tersebut. Berdasarkan LKPP tahun 2013 sampai dengan tahun 2017, realisasi penerimaan pajak didominasi oleh Pajak Penghasilan Non Migas (PPh Non Migas) seperti yang terlihat pada Gambar 3.

Persentase realisasi Pajak Penghasilan Non Migas (PPh Non Migas) dalam periode tahun 2013–2017 menyumbang kontribusi terbesar penerimaan pajak. Adapun kontribusi masing-masing komponen PPh Non Migas selama periode tahun 2013–2017 terlihat pada Tabel 1.

Dari tabel 1 diketahui bahwa rata-rata penyerapan PPh Pasal 21, PPh Pasal 22 Impor, PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi, PPh Pasal 25/29 Badan, dan PPh Pasal 26 masih rendah di bawah 90 persen,

Tabel 1. Penerimaan Pajak Penghasilan Non Migas (dalam persen)

Keterangan	2013	2014	2015	2016	2017
PPH Pasal 21	88,47	99,98	90,25	84,77	79,54
PPH Pasal 22	103,58	91,23	87,89	115,82	146,16
PPH Pasal 22 Impor	85,08	92,38	70,48	87,26	82,13
PPH Pasal 23	90,53	98,04	83,28	92,50	93,45
PPH Pasal 25/29 Orang Pribadi	68,03	91,40	158,36	18,45	39,16
PPH Pasal 25/29 Badan	85,66	81,67	82,86	45,12	85,12
PPH Pasal 26	85,37	105,63	84,84	66,24	79,27
PPH Final	103,20	104,10	94,37	80,76	68,07

Sumber: LKPP Tahun 2013-2017 (data diolah)

sementara PPh Pasal 22, PPh Pasal 23, dan PPh Final memiliki serapan di atas 90 persen dari target yang telah ditetapkan. Untuk mencapai target penerimaan pajak tahun

2019, tentunya pemerintah harus meningkatkan *effort* target pajak yang selama periode 5 tahun terakhir masih di bawah 90 persen.

Rekomendasi

Target penerimaan pajak tahun 2019 dapat dikatakan realistis, karena berdasarkan perhitungan dari rata-rata pertumbuhan target penerimaan pajak tahun 2013 sampai dengan 2017, diprediksi target penerimaan pajak tahun 2019 sebesar Rp1.747,73 triliun. Namun ada beberapa langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah terkait dengan perbaikan kinerja pengumpulan pajak sesuai dengan target yang ditetapkan, peningkatan *tax ratio*, dan antisipasi pemerintah terhadap potensi pajak dari digitalisasi ekonomi.

Untuk meningkatkan penerimaan pajak, Pemerintah harus melakukan beberapa upaya diantaranya adalah membuat kebijakan dan strategi untuk meningkatkan penerimaan Pajak Penghasilan Non Migas (PPh Non Migas) yang selama ini kontribusinya di bawah 90 persen (PPh Pasal 21, PPh Pasal 22 Impor, PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi, PPh Pasal 25/29 Badan, dan PPh Pasal 26). Upaya tersebut diantaranya: melaksanakan ekstensifikasi secara efektif dengan memanfaatkan data secara optimal, karena jumlah wajib pajak di Indonesia masih jauh dari ideal, sehingga menghambat Pemerintah untuk merealisasikan target penerimaan pajak tiap tahunnya, tahun 2017 jumlah wajib pajak hanya 14,9 persen dari 261,8 juta jiwa penduduk Indonesia. Pemerintah harus memperbaiki *tax coverage ratio*, saat ini dari 38.651.881 wajib pajak yang terdaftar, yang wajib menyampaikan SPT per 31 Maret 2018 sebanyak 17.653.963, namun hanya 10.589.648 yang sudah menyampaikan SPT Tahunan (244.084 SPT Badan, 993.754 SPT Orang Pribadi non karyawan, dan 9.351.810 SPT Orang Pribadi Karyawan). Dari sisi jumlah wajib pajak yang terdaftar maupun wajib pajak yang menyampaikan SPT Tahunan, kepatuhan wajib pajak merupakan salah satu faktor untuk mendorong inklusi masyarakat dalam sistem perpajakan. Peran serta masyarakat dalam bentuk kepatuhan pajak sukarela (*voluntary compliance*) menjadi fondasi dalam mewujudkan

penerimaan pajak yang berkelanjutan (*sustainable revenue*) sebagai bagian dari pembiayaan pembangunan nasional. Selain itu, dibutuhkan pula adanya transparansi dalam penentuan target penerimaan pajak, agar kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan.

Pemerintah dan DPR seharusnya dapat mengikuti perkembangan transaksi yang ada saat ini seperti digitalisasi, sehingga revisi mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan dan Undang-Undang Pajak Penghasilan dapat segera disahkan dan dapat mengatasi masalah-masalah seperti pemeriksaan pajak, penagihan pajak, dan kepatuhan wajib pajak.

Daftar Pustaka

- Cahyono, Yuli Tri. 2017. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak (Studi Empirik di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Surakarta). Riset Akuntansi dan keuangan Indonesia 2(2) 2017
- CNBCIndonesia. 2018. Tinggal Hitungan Hari, Penerimaan Pajak Masih Kurang Rp285 T. Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181206121351-4-45206/tinggal-hitungan-hari-penerimaan-pajak-masih-kurang-rp-285-t> pada 6 November 2018
- Kementerian Keuangan. 2013 s/d 2017. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013-2017
- Kementerian Keuangan. 2013 s/d 2017. Nota Keuangan dan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara Tahun 2013-2017
- Kementerian Keuangan. 2018. APBN KITA Edisi November 2018
- Kementerian Keuangan. 2018. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara Tahun 2019
- Klinik Pajak. 2018. Kenali 'Shortfall' Pajak dan Ancaman Bahayanya Bagi Indonesia. Diakses dari <http://www.klinikpajak.co.id/berita+detail/?id=berita+pajak++kena+li+%60shortfall%60+pajak+dan+ancam+an+bahayanya+bagi+indonesia> pada 30 November 2018
- Kompas. 2018. Mengetahui "Shortfall" pajak dan Bahayanya untuk Indonesia. Diakses dari <https://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/22/124148026/mengetahui.shortfall.pajak.dan.bahayanya.untuk.indonesia> pada 30 November 2018
- Macroeconomicdashboard.feb.ugm.ac.id. 2018. Shortfall Pajak, Defisit APBN, dan Pertumbuhan Ekonomi ke Depan. Diakses dari <https://macroeconomicdashboard.feb.ugm.ac.id/shortfall-pajak-defisit-apbn-dan-pertumbuhan-ekonomi-ke-depan/> pada 1 Desember 2018
- Muhammad, Arfaningsih dan Sunarto. 2018. Pengaruh Pemeriksaan Pajak, Penagihan Pajak, dan Kepatuhan Wajib Pajak terhadap Penerimaan Pajak Studi Kasus Pada KPP Pratama Raba Bima Tahun 2012-2015. Jurnal Akuntansi Dewantara Vol 2 No. 1 April 2018
- Pajak. 2018. Kepatuhan Meningkat, Penyampaian SPT Tumbuh Double Digit. Diakses dari <http://www.pajak.go.id/kepatuhan-meningkat-penyampaian-spt-tumbuh-double-digit> pada 2 Desember 2018
- Putri, Phany Ineke. 2013. Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak. Journal of Economic and Policy
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 perubahan ketiga dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
- Wulandari, Rizki. 2015. Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Penghasilan. Perbanas Review Volume 1 Nomor 1 November 2015

*“Siap Memberikan
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional”*

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id



9 772502 868006