



OPTIMALISASI NILAI BELANJA PAJAK DALAM APBN MELALUI PENGENDALIAN *SHADOW ECONOMY*

Ariesy Tri Mauleny*

Abstrak

Belanja pajak adalah pemberian insentif anggaran kepada publik secara tidak langsung melalui pembebasan pajak dengan klasifikasi dan persyaratan tertentu. Hal ini merupakan salah satu upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tulisan ini bertujuan menganalisis upaya peningkatan belanja pajak yang dapat dilakukan dengan memberantas shadow economy. Belanja pajak menjadi instrumen pemerintah untuk mendorong geliat perekonomian dengan peningkatan anggaran lebih dari Rp100 triliun selama empat tahun ke belakang. Nilai anggaran belanja pajak belum optimal karena skema perpajakan belum menyentuh shadow economy yang memiliki potensi nilai sebesar 30-40% PDB. Terdapat tumpang tindih antara belanja pajak dan shadow economy karena kebanyakan UMKM sebagai sasaran belanja pajak bergerak dalam skema shadow economy. Komisi XI DPR RI dapat berperan dalam pemberantasan shadow economy melalui pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah yang mendorong UMKM terikat pada skema perpajakan seperti masuk ke dalam sektor formal melalui kolaborasi bersama pelaku usaha besar maupun pemerintah serta pembuatan kebijakan laporan pajak khusus untuk UMKM.

Pendahuluan

Pemerintahan Presiden Prabowo Subianto mendorong upaya intensifikasi pendapatan negara secara berimbang dengan meningkatkan rasio pajak sekaligus relaksasi tarif pajak. Relaksasi tarif pajak dapat dilihat pada penurunan pajak penghasilan dan pembatalan kenaikan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Relaksasi ini ditujukan untuk mendorong peningkatan rasio pajak dengan membangun budaya kepatuhan pajak di tengah masyarakat (De Simone, Sansing, dan Seidman, 2013).

Stimulus peningkatan rasio pajak tidak hanya dilakukan melalui relaksasi tarif pajak semata, melainkan dapat pula dilakukan melalui peningkatan taraf kesejahteraan rakyat. Peningkatan taraf kesejahteraan berkorelasi dengan peningkatan rasio pajak karena menggambarkan daya beli masyarakat yang berpengaruh pada keseluruhan struktur makro ekonomi, termasuk kepatuhan pajak (Glaeser & Shleifer, 2001). Daya beli masyarakat memengaruhi pendapatan pajak, utamanya pajak yang dikumpulkan lewat transaksi keuangan seperti pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan barang mewah (Engels & Rogers, 2001).

*) Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan pada Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI. Email: ariesy.mauleny@dpr.go.id

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat adalah membebaskan pengenaan pajak pada kegiatan yang seharusnya menjadi objek pajak melalui skema belanja pajak. Belanja pajak memang membuat potensi pendapatan negara tidak dapat dikonversi secara optimal, namun hal ini bermanfaat untuk dapat meningkatkan daya beli masyarakat karena tidak terbebani pajak yang meningkatkan harga barang. Meskipun demikian, penghitungan belanja pajak belum optimal karena maraknya *shadow economy* yang membuat banyak transaksi tidak terhitung dalam skema perpajakan. Berangkat dari kondisi tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menguraikan bagaimana peningkatan belanja pajak dapat dilakukan melalui pemberantasan *shadow economy*.

Definisi dan Jenis Belanja Pajak

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) mendefinisikan belanja pajak sebagai pemberian insentif anggaran kepada publik secara tidak langsung melalui pembebasan pajak dengan klasifikasi dan persyaratan tertentu (OECD, 2010). Definisi tersebut menggambarkan belanja pajak ditujukan dalam suatu aspek spesifik untuk meningkatkan performa industri seperti insentif kepada sektor informal untuk meningkatkan geliat perekonomian Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) (Tyurina, et. al., 2023). Insentif tersebut bertujuan untuk menjaga daya beli masyarakat kelas menengah ke bawah yang kebanyakan melakukan transaksi di UMKM.

Secara konseptual, metode penghitungan belanja pajak dapat dilakukan dengan tiga jenis. Jenis pertama belanja pajak adalah *Revenue Forgone Method* dengan mengukur selisih penerimaan pajak karena adanya kebijakan belanja perpajakan yang dilakukan di awal pembuatan kebijakan dengan asumsi tidak terdapat perubahan *supply and demand* (Daly, 1985). Pendekatan sebaliknya terdapat dalam *Financial Revenue Loss Method* yang mengukur besaran pajak berdasarkan perubahan perilaku wajib pajak (Daly, 1985). Terdapat pula jenis belanja pajak dengan pendekatan berbeda dari kedua metode sebelumnya yaitu *Outlay Equivalent Method* yang dilakukan dengan menghitung transfer dana kepada wajib pajak dari pemerintah ketika menerapkan kebijakan belanja pajak bagi wajib pajak (Daly, 1985). Dari ketiga skema tersebut, Indonesia menggunakan *Revenue Forgone Method* karena metode penghitungannya paling mudah dan paling banyak digunakan oleh banyak negara lain di dunia (Kementerian Keuangan, 2025).

Perkembangan Belanja Pajak dalam APBN

Belanja pajak mulai dikenal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sejak tahun 2003. Selama rentang waktu tahun 2003-2009, belanja pajak termasuk dalam komponen belanja subsidi dalam APBN. Belanja pajak mulai dihitung sebagai komponen tersendiri pada APBN tahun 2010 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK No 228/PMK 05/2010. Sejak tahun 2010, jumlah belanja pajak meningkat secara eksponensial, belanja pajak hanya mencapai Rp15,63 triliun pada tahun 2010 meningkat menjadi Rp362 triliun pada tahun 2023.

Kondisi ini menunjukkan peningkatan belanja pajak sebesar 20 kali lipat dalam kurun waktu kurang dari 15 tahun. Kenaikan belanja pajak terjadi secara signifikan pada masa pandemi COVID-19 tahun 2020. Selanjutnya, Belanja pajak terus meningkat setiap tahunnya yang dapat dilihat melalui Gambar 2, berikut:



Sumber: Kemenkeu, 2025.

Gambar 2. Besaran Belanja Pajak dalam APBN 2020 - 2023

Peningkatan belanja pajak terjadi begitu cepat dalam empat tahun terakhir yang ditandai dengan meningkatnya besaran belanja pajak lebih dari Rp100 triliun. Peningkatan signifikan tersebut terjadi karena belanja pajak digunakan sebagai stimulus dalam pemulihan ekonomi pada masa pandemi. Belanja pajak, melalui pengecualian beberapa jenis barang dari PPN pada masa pandemi berfungsi mempercepat proses dari pengadaan alat kesehatan yang butuh dihadirkan dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Di samping itu, belanja pajak digunakan untuk dapat merangsang daya beli masyarakat. Kebijakan belanja pajak terbukti membuat perekonomian Indonesia mampu *rebound* dalam waktu singkat. Keberhasilannya pada masa pandemi tersebut membuat kebijakan belanja pajak terus dilanjutkan sampai saat ini sebagai upaya untuk melakukan pemulihan optimal bagi sektor ekonomi yang performanya belum kembali ke dalam kondisi normal pasca-pandemi COVID-19 seperti sektor informal.

Optimalisasi Belanja Pajak Melalui Pemberantasan *Shadow Economy*

Pada Rancangan APBN Tahun 2026, Kementerian Keuangan menargetkan pendapatan negara dari sektor pajak sebesar Rp2.537,68 triliun. Angka tersebut meningkat sebesar 7,69% dari target APBN Tahun 2026. Langkah untuk mencapai target tersebut tidak dilakukan dengan meningkatkan tarif pajak yang seringkali dilakukan sebagai jalan pintas untuk meningkatkan penerimaan negara. Melainkan, Kementerian Keuangan mengambil langkah untuk mengejar potensi objek pajak yang belum tersentuh skema perpajakan (Rachman, 2025).

Salah satu objek pajak yang belum tersentuh skema perpajakan adalah *shadow economy*. Istilah ini merujuk kepada kegiatan perekonomian yang berpengaruh di dalam Produk Domestik Bruto (PDB), namun tidak terekam dalam skema pajak (Vlachaki, 2015). Kegiatan *shadow economy* dapat dengan mudah dijumpai dalam kehidupan sehari-hari seperti membeli sayuran ke tukang sayur di rumah atau membeli gorengan di pinggir jalan. Meskipun nilai setiap transaksinya terlihat kecil, kegiatan *shadow economy* secara kolektif memiliki nilai yang besar, di mana hal ini membuat kesulitan dalam menghitung PDB (Schneider & Enste, 2000). Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan mencatat besaran nilai transaksi dalam sektor *shadow economy* mencapai 30-40% dari PDB Indonesia (Nasly, 2024).

Dalam konteks perpajakan, *shadow economy* berada dalam kondisi dilematis karena membuka ruang penghindaran membayar pajak di satu sisi. Namun, aktor kegiatan perekonomian dalam *shadow economy* kebanyakan merupakan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang menjadi sasaran belanja pajak. UMKM terlibat dalam *shadow economy* karena kebanyakan bergerak di sektor informal (OECD, 2017). Hal ini menggambarkan peningkatan nilai belanja pajak dapat dilakukan dengan menarik UMKM ke dalam sistem formal agar dapat masuk ke dalam mekanisme perpajakan. Tindakan tersebut dapat dilakukan lewat kolaborasi dengan pemerintah dan industri besar. Skema kolaborasi tersebut diharapkan dapat memantik minat UMKM karena pajak dalam transaksi ditanggung oleh mitra. Di samping kolaborasi, keterikatan UMKM dalam mekanisme perpajakan dilakukan melalui pemberian insentif pajak secara langsung.

Insentif pajak tersebut berbentuk penghapusan pajak pendapatan bagi UMKM dengan omzet kurang dari Rp500 juta setahun dan pembebasan PPN. Meskipun demikian, insentif pajak tersebut belum tercatat secara akurat karena rendahnya ketaatan UMKM dalam melaporkan pajak. Kondisi ini perlu diatasi oleh pemerintah dengan membuat kebijakan mekanisme laporan pajak khusus dengan prosedur yang lebih mudah sebagai stimulus peningkatan rasio laporan pajak UMKM agar nilai belanja pajak dapat dihitung secara tepat dalam APBN (Mazhar & Meon, 2017).

Penutup

Belanja pajak adalah penghapusan beban pajak sebagai stimulus daya beli bagi kelompok masyarakat tertentu. Penghapusan beban pajak menimbulkan hilangnya penerimaan negara, sehingga belanja pajak harus dilakukan secara selektif dan terukur agar tepat sasaran. Sasaran belanja pajak dalam APBN ditujukan pada kelompok masyarakat menengah ke bawah yang kebanyakan bergerak di sektor informal.

Transaksi keuangan sektor informal tak tersentuh skema perpajakan yang membuatnya menjadi salah satu jenis *shadow economy*. Pemberantasan *shadow economy* diperlukan untuk membuat belanja pajak tepat sasaran. Komisi XI DPR dapat turut serta berperan dalam pemberantasan *shadow economy* dengan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah yang membuat UMKM terikat pada skema perpajakan dengan masuk ke dalam sektor formal melalui kolaborasi bersama pelaku usaha besar maupun pemerintah dan pembuatan kebijakan laporan pajak khusus bagi UMKM.

Referensi

- Daly, M. (1995). The role of tax expenditure reporting in a global economy. *World Economy*, 18(1), 87-112.
- De Simone, L., Sansing, R. C., & Seidman, J. K. (2013). When are enhanced relationship tax compliance programs mutually beneficial?. *The Accounting Review*, 88(6), 1971-1991.
- Engel, C., & Rogers, J. H. (2001). Deviations from purchasing power parity: causes and welfare costs. *Journal of International Economics*, 55(1), 29-57.
- Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2001). A reason for quantity regulation. *American Economic Review*, 91(2), 431-435.
- Mazhar, U., & Méon, P. G. (2017). Taxing the unobservable: The impact of the shadow economy on inflation and taxation. *World Development*, 90, 89-103.
- OECD (2017), *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and threats*. OECD Publishing. Paris.
- Schneider, F., & Enste, D. H. (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of economic literature*, 38(1), 77-114.
- Vlachaki, M. (2015). The impact of the shadow economy on indirect tax revenues. *Economics & Politics*, 27(2), 234-265.
- Kementerian Keuangan, Badan Kebijakan Fiskal. (2024). Laporan Belanja perpajakan 2023.

