KEBIJAKAN FISKAL PAJAK DITANGGUNG PEMERINTAH

Abstrak

Pajak merupakan sumber pendapatan Negara yang digunakan untuk membiayai penyelenggaran pemerintah. Namun dalam APBN terdapat istilah Pajak Ditanggung Pemerintah. Pajak Ditanggung Pemerintah merupakan kebijakan fiskal yang diberikan untuk stimulus perekonomian. Pada tahun 2009 dan 2010, Pajak DTP menjadi temuan hasil audit BPK. Belum adanya peraturan dan mekanisme dalam menentukan sektor-sektor yang memperoleh intensif pajak DTP menjadi penyebab pajak DTP menjadi temuan BPK. Mekanisme DTP masih diperlukan dalam menjaga stabilitas perekonomian Negara, namun sektor-sektor yang mendapatkan intensif DTP sebaiknya bukan sektor konsumsi.

A. Pendahuluan

Penerimaan Negara adalah jumlah pendapatan suatu Negara yang berasal dari penerimaan pajak, penerimaan Negara bukan pajak dan hibah. Diantara ketiga sumber penerimaan Negara, pajak merupakan sumber penerimaan Negara terbesar di Indonesia. Di dalam APBN-P, 76,55 % dari penerimaan Negara berasal dari penerimaan pajak.

Prof Dr Rochmat Soemitri, SH menyatakan bahwa pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*. Sommerfeld, Anderson dan Brock menyatakan Pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan. Berdasarkan dua definisi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pajak merupakan sumber pendapatan Negara yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dikenal istilah Pajak Ditanggung Pemerintah. Sedangkan dalam beberapa laporan hasil audit yang dilakukan oleh BPK, Pajak Ditanggung Pemerintah menjadi suatu temuan.

Sehingga perlu dilakukan penggalian lebih lanjut mengenai Pajak Ditanggung Pemerintah ini.

B. Pajak Ditanggung Pemerintah

Pajak Ditangung Pemerintah (DTP) adalah pajak terhutang yang dibayar oleh pemerintah dengan pagu anggaran yang telah ditetapkan dalam UU APBN[1]. Pajak DTP merupakan bentuk intensif fiskal yang diberikan pemerintah untuk tujuan tertentu. Intensif fiskal ini bertujuan untuk memberikan stimulus terhadap perkembangan perekonomian nasional. Pada saat terjadi krisis global, intensif fiskal ini diharapkan mampu melindungi masyarakat.

1. Perkembangan Pajak Ditanggung Pemerintah

Pajak ditanggung pemerintah ada sejak tahun 2003. Selama tahun 2003 sampai 2009 penerimaan Negara dihitung tanpa memasukkan Pajak Ditanggung Pemerintah. Pemberian mekanisme DTP dimasukkan dalam belanja subsidi dan tidak dilaporkan dalam Laporan Arus Kas.

Tabel 1 Pagu Pendapatan Ditanggung Pemerintah Dalam UU APBN (dalam miliar rupiah)

Uraian	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. PPH							
1. Komoditas Panas Bumi	1.300,00	800,00	624,25	1.000,00	815,40	770,60	937,97
2. Bunga Surat Berharga Negara		1.500,00	2.000,00	2.500,00	2.847,96	3.114,90	5.057,10
3. Terminasi Dini Hak PT Telkom		250,00					
4. Hibah dan Pembiayaan Internasional dari Lembaga Keungan Multilateral			1.000,00				
5. PPh Pasal 21		6.500,00					
6. Program tropical forest conservation act		80,00					
7. Transaksi pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan korban lumpur Sidoharjo			205,00				
8. Bahan bakar nabati			100,00				
9. Piutang pajak eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan TVRI			495,33				
B. PPN							
1. Sektor Tertentu	16.800,00	3.500,00					
a. Pajak Impor eksplorasi migas		2.500,00					
b. PPN minyak goreng		800,00					
c. PPN Bahan Bakar Nabati		200,00					
2. Bahan Bakar Subsidi		3.000,00					
3. Pajak dalam Rangka Impor Eksplorasi Migas							
4. PPN Minyak Goreng dan Impor gandum	4.900,00		1091,8				
5. PPn Bahan Bakar Nabati			5.897,55				
6. Bahan Bakar Minyak Jenis tertentu dan LPG tabung 3 kg							
7. Bea Masuk Eksplorasi Hulu minyak dan gas bumi serta panas bumi			2.500,00				
8. Adaptasi dan mitigasi perubahan iklim			900,00				
9. Transaksi murabahah perbankan syariah			328,45				
10 Piutang pajak eks BPPN. TVRI dan PT KAI			1.292,03				
Total	**23.000,00**	**15.630,00**	**16.434,41**	**3.500,00**	**3.663,36**	**3.885,50**	**5.995,07**

Sumber: UU APBN

[1] Pasal 1 ayat 1 PMK 228/PMK.05/2010

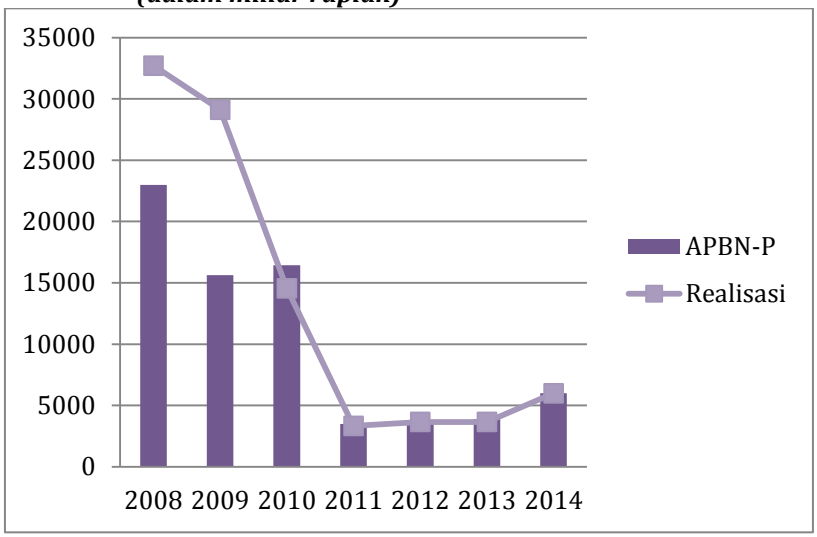
PMK No 228/PMK 05/2010 mengatur mekanisme DTP. Dalam peraturan tersebut menyatakan besaran pajak DTP telah ditetapkan dalam pagu di APBN. Peraturan ini bertujuan untuk menciptakan transparansi anggaran khususnya pajak DTP.

Berdasarkan UU APBN tahun 2008 Pajak DTP hanya diberikan pada PPN untuk sektor tertentu. Sektor yang dimaksud adalah sektor migas, panas bumi, listrik, penerbangan, pelayaran, industri terpilih, dan transportasi publik. Pemberian intensif pajak berupa mekanisme DTP pada tahun ini diharapkan mampu menstimulus perekonomian dan pembangunan nasional ditengah ketidakpastian perekonomian global.

UU APBN tahun 2009 mentargetkan total pajak DTP sebesar Rp 15,63 triliun. Intensif pajak untuk pembayaran bunga Surat Berharga Negara menempati porsi yang paling besar dari sektor yang lain, sebesar Rp 1,5 triliun. Sektor-sektor yang memperoleh intensif pajak DTP adalah sektor migas, energy, pangan, industri terpilih, dan sektor publik. Sektor-sektor ini memperoleh intensif karena dianggap mampu menangulangi dampak perlambatan ekonomi global dan pemulihan sektor riil.

Tahun 2010 intensif pajak DTP paling besar diberikan pada pajak PPN bahan bakar nabati, bahan bakar minyak jenis tertentu, dan LPG tabung 3 kg sebesar Rp 5,9 triliun. Namun untuk masing-masing bahan bakar nabati, bahan bakar minak jenis tertentu dan LPG tabung 3 kg tidak diperinci lebih lanjut. Hal ini memberi peluang untuk terjadi manipulasi jumlah intensif di masing-masing sektor. Hampir seluruh intensif DTP yang diberikan pada tahun 2010 digunakan untuk membantu kegiatan konsumsi masyarakat. Hal ini dilakukan agar daya beli masyarakat terlindungi dari ketidakpastian perekonomian dunia. Namun hal ini kurang tepat untuk dilakukan, karena tidak memberikan multiplayer effect serta rawan untuk disalahgunakan oleh oknum yang memiliki kepentingan.

Gambar 1. Perkembangan Pajak DTP dalam APBN dan realisasinya (dalam miliar rupiah)

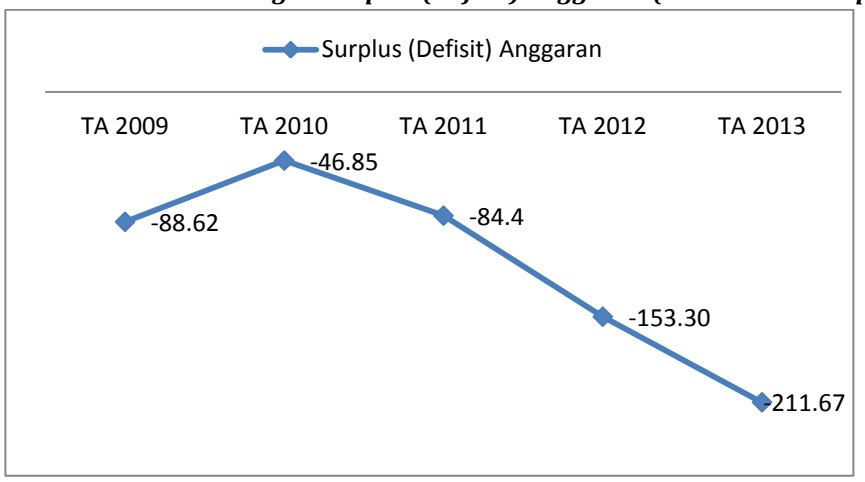


Sumber: UU APBN, Kementrian keuangan

Pada tahun 2008 dan 2009 realisasi dari pajak DTP jauh melampaui jumlah yang sudah ditetapkan dalam UU APBN. Namun pada tahun 2010 realisasi dari pajak DTP dibawah target yang ditetapkan dalam APBN. Jumlah pemberian intensif pajak DTP pada tahun 2011 mengalami penurunan yang cukup signifikan daripada tahun sebelumnya. Hal ini terjadi karena tidak ada lagi pemberian PPN DTP. Penghapusan PPN DTP dilakukan karena pemberian PPN DTP tidak sesuai dengan UU PPN pasal 16B yang menyatakan penyelesaian PPN melalui dibebaskan atau tidak dipungut sebagian/ seluruhnya.

Tahun 2011 sampai tahun 2014, pagu pajak DTP cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan ini terjadi karena pagu pajak DTP untuk PPh pembayaran bunga surat berharga Negara juga semakin membesar. Hal ini mengindikasikan adanya peningkatan jumlah surat berharga yang dikeluarkan oleh pemerintah. Yang berarti bahwa defisit yang harus dibiayai oleh Negara semakin besar.

Gambar 2. Perkembangan Surplus (Defisit) Anggaran (dalam triliun rupiah)

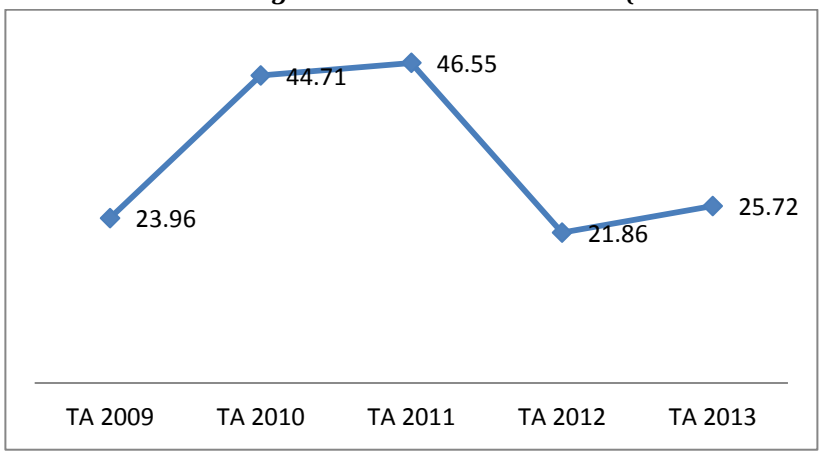


Sumber: LKPP

Sejak tahun 2009, APBN selalu mengalami defisit. Dari tahun 2010 sampai 2013 nilai defisit dalam APBN semakin membesar. Untuk menutupi defisit anggaran, maka pemerintah mengeluarkan surat berharga Negara.

Defisit dalam APBN terjadi apabila seluruh belanja yang ditargetkan terealisasi. Namun dari tahun ke tahun realisasi belanja Negara cenderung kurang dari 100%. Hal ini dapat mengindikasikan kurang maksimalnya kinerja pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga pada akhir tahun anggaran, tidak semua anggaran dapat diserap dan komitmen pemerintah dapat terlaksana dengan baik.

Gambar 3. Perkembangan SiLPA Tahun 2009 -2013 (dalam triliun rupiah)



Sumber: LKPP

Berdasarkan gambar 3, dapat dilihat bahwa di akhir tahun anggaran 2009 sampai 2013 selalu menghasilkan sisa anggaran. Sisa lebih anggaran pada akhir tahun sangat mungkin berasal dari hutang. Dari pola defisit yang ditentukan pemerintah dan Sisa lebih anggaran di akhir tahun realisasi menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam membuat komitmen kerja selama satu tahun. Sehingga pemeritah perlu meningkatkan perencanaan penyerapan anggaran di setiap bulannya dalam satu tahun anggaran, sehingga tidak terjadi penumpukan anggaran di akhir tahun.

2. Temuan BPK Tentang Pajak Ditanggung Pemerintah

Pada tahun 2010 pajak DTP menjadi temuan BPK. Penyebabnya adalah pemerintah belum memiliki pengaturan yang jelas tentang mekanisme pajak DTP. Aturan mengenai jenis transaksi yang dapat dilunasi dengan mekanisme DTP, mekanisme pengendalian dan mekanisme pertanggungjawaban belum ada.

Mekanisme pajak DTP merupakan pembayaran pajak yang ditanggung pemerintah dengan cara mengakui beban belanja subsidi dan pada saat bersamaan mengakuinya sebagai penerimaan dalam jumlah yang sama. Akibatnya, mekanisme pajak DTP tersebut akan menambah penerimaan pajak tetapi sekaligus menambah pengeluaran negara, sehingga tidak ada penambahan kekayaan bersih karena penambahan uang kas akibat transaksi ini tidak ada. Dapat dikatakan mekanisme ini tidak memberikan penerimaan yang riil.

Sejak tahun 2011 pagu anggaran yang memperoleh mekanisme pajak DTP hanya komoditas panas bumi dan PPh pembayaran bunga surat hutang Negara. Namun sampai saat ini masih belum ada suatu mekanisme yang mengatur sektor mana yang memperoleh intensif pajak DTP. Sektor yang akan memperoleh intensif langsung ditentukan oleh pemerintah dengan besaran juga ditentukan oleh pemerintah. Hal ini memberikan peluang untuk terjadi penyalahgunaan wewenang. Sehingga diperlukan suatu mekanisme yang jelas dalam menentukan sektor-sektor yang akan memperoleh intensif pajak DTP.

C. Penutup

Kebijakan fiskal berupa pemberian intensif Pajak Ditanggung Pemerintah masih diperlukan untuk menjaga kestabilan perekonomian Negara. Mekanisme yang jelas dan terkontrol sangat diperlukan dalam menentukkan sektor-sektor yang memperoleh intensif Pajak Ditanggung Pemerintah. Sektor-sektor yang memberikan stimulus dan memiliki multiplayer effect terhadap perekonomian Negara yang seharusnya mendapat prioritas dalam pemberian insentif Pajak DTP. Apabila intensif diberikan pada sektor industri, maka diperlukan suatu mekanisme yang jelas dalam menentukan jenis industri yang akan memperoleh intensif. Mekanisme ini diperlukan untuk memperkecil peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Pemerintah diharapkan mampu meningkatkan kinerja dalam penyerapan anggaran di setiap bulannya, sehingga tidak terjadi penumpukan sisa anggaran di akhir tahun anggaran. Sisa anggaran lebih yang berasal dari hutang Negara akan memberikan beban terhadap keuangan Negara di waktu yang akan datang. Pemberian intensif Pajak DTP bagi pembayaran bunga obligasi pemerintah sebaiknya dikaji kembali. Insentif Pajak DTP ini hanya akan dinikmati oleh para investor, bukan oleh masyarakat yang lebih membutuhkan. **(RC)**