

# KETIMPANGAN PERPAJAKAN DI INDONESIA: Pemetaan Awal atas Area dan Pilihan Kebijakan untuk Mengatasinya<sup>1</sup>

Oleh: Ah Maftuchan<sup>2</sup>

## ABSTRAK

*Ketimpangan pendapatan (income inequality) merupakan salah satu isu global yang hangat pada satu dekade terakhir ini. Ketimpangan pendapatan terjadi karena distribusi dan penguasaan sumber daya alam yang tidak seimbang. Selain itu, kebijakan publik – perpajakan, ketenaga-kerjaan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain – yang tidak mencerminkan prinsip keadilan dan pemerataan juga menjadi pemicu ketimpangan baik ekonomi maupun non-ekonomi. Lebih jauh, ketimpangan juga disebabkan oleh adanya mekanisme pasar yang tidak adil. Pajak sebagai salah satu kebijakan fiskal pada dasarnya dapat menjadi instrumen distribusi ekonomi yang adil dan merata. Namun, dalam praktik yang ada, pajak justru menjadi salah satu sumber atau penyebab terjadinya ketimpangan ekonomi. Adanya tarif pajak yang lebih berpihak kepada kelompok masyarakat kaya dan super kaya adalah bukti yang paling kontras.*

*Keywords: ketimpangan pendapatan, kebijakan perpajakan, ketimpangan perpajakan.*

---

<sup>1</sup> Ah Maftuchan, *Ketimpangan Perpajakan di Indonesia: Pemetaan Awal atas Area dan Pilihan Kebijakan untuk Mengatasinya* dalam Prastowo (et al.) *Ketimpangan Pembangunan Indonesia dari Berbagai Aspek* (Jakarta: INFID, OXFAM dan Uni Eropa, 2014), 129-147;

<sup>2</sup> *Governance and Social Policy Specialist* Perkumpulan Prakarsa dan komisioner Komisi Anggaran Independen (KAI) dan salah satu pendiri Forum Pajak Berkeadilan (FPB).

*“Every time people try to punish the rich, the rich don’t simply comply, they react. They have the money, power, and intent to change things. They do not just sit there and voluntarily pay more taxes. They search for ways to minimize their tax burden. They hire smart attorneys and accountants, and persuade politicians to change laws or create legal loopholes. They have the resources to effect change... The poor and middle class do not have the same resources. They sit there and let the government’s needles enter their arm and allow the blood donation to begin. Today, I am constantly shocked at the number of people who pay more taxes, or take fewer deductions, simply because they are afraid of the government. And I do know how frightening and intimidating a government tax agent can be”*

— Robert T Kiyosaki, *Rich Dad, Poor Dad*.

Ketimpangan kembali menjadi isu hangat dalam satu-dua dekade terakhir. Ketimpangan pendapatan (*income inequality*) adalah salah satu isu ketimpangan yang paling mendapat perhatian secara global. Saking hangatnya pembicaraan tentang ketimpangan pendapatan, bahkan mengurangi perhatian publik atas permasalahan ketimpangan non-pendapatan (ketimpangan sosial). Mungkin, meminjam pandangannya Noah Smith bahwa *social equality is harder to measure than money inequality*, menjadi salah satu penyebabnya. Sementara itu, ketimpangan pendapatan sesuatu yang lebih mudah untuk diukur dan dipahami. Ketimpangan pendapatan sebagai bagian dari ketimpangan ekonomi (*economic inequality*) menunjukkan suatu kondisi di mana telah terjadi disparitas antara persentase jumlah penduduk dengan persentase sumber daya termasuk pendapatan yang diterima oleh penduduk tersebut.

Berbagai negara di hampir seluruh belahan dunia mengalami peningkatan ketimpangan ekonomi yang tinggi. Luebker (2011) melihat bahwa ketimpangan ekonomi yang meningkat tajam sebagai akibat paling buruk dari globalisasi. Luebker mungkin sedang memberikan bantahan terhadap pemikiran tentang kurva Kuznets yang diperkenalkan oleh Kuznets (1995). Kuznets menyatakan bahwa ketimpangan ekonomi bukan masalah dan justru perlu terjadi agar ada pertumbuhan. Dengan munculnya orang-orang kaya, maka kegiatan bisnis dapat berjalan dan lapangan pekerjaan dapat diciptakan. Orang-orang yang bekerja dapat memperoleh pendapatan sehingga dapat menjadi sejahtera. Namun, menyitir Luebker, globalisasi ekonomi yang terjadi telah merobohkan bangunan pemikiran Kuznets. Globalisasi kegiatan industri yang tidak lagi mengenal batas negara dan kewilayahan mengakibatkan kegiatan industri sangat ekspansif. Akibatnya, akumulasi kapital sangat massif karena keserakahan perut manusia tidak bisa diukur. Aktifitas industri ekstraktif telah mengakibatkan larinya sumber daya alam dari negara satu ke negara lain dengan sedemikian cepat dan serakah.

Stiglitz (2012) menyatakan bahwa di Amerika Serikat kelompok berpendapatan tertinggi yang jumlahnya 1% saat ini sedang mengendalikan 40% aset nasional Amerika Serikat. Kondisi inilah yang mengakibatkan Presiden Obama pusing karena tantangan terberatnya saat ini adalah menurunkan tingkat ketimpangan pendapatan di Amerika Serikat yang sangat tinggi. Di Indonesia, Yusuf, Sumner dan Rum (2013) melakukan estimasi atas evolusi ketimpangan pendapatan di Indonesia dari 1990-2012. Estimasi yang menggunakan metode Koefisien Gini<sup>3</sup> dan Rasio Penyebaran Desil<sup>4</sup> ini

<sup>3</sup> Metode pengukuran ketimpangan yang didasarkan pada kurva Lorenz yaitu suatu kurva yang membandingkan distribusi suatu variabel tertentu (pendapatan atau pengeluaran per-kapita) dengan distribusi suatu variabel seragam yang mewakili pemerataan. Sumbu horizontal dalam kurva menunjukkan persentase kumulatif rumah tangga dari yang miskin sampai yang kaya dan sumbu vertikal menunjukkan persentase kumulatif pengeluaran atau pendapatan.

<sup>4</sup> Suatu ukuran ketimpangan yang sederhana dan umum yang menyajikan rasio rata-rata konsumsi dari 10% populasi terkaya sampai rasio rata-rata konsumsi dari 10% populasi termiskin. Pendekatan ini dapat ditarik suatu penafsiran bahwa

menyimpulkan bahwa ketimpangan pendapatan di Indonesia mengalami kenaikan yang tertinggi dalam sepanjang sejarah republik ini. Koefisien Gini Indonesia di angka 0,33 pada tahun 1990 dan naik menjadi 0,41 pada tahun 2012. CEDS Universitas Padjajaran (2013) merilis hasil estimasinya bahwa pada tahun 2012, 20% kelompok terkaya menikmati 49% pendapatan nasional dan 40% kelompok termiskin hanya menikmati 16% pendapatan nasional. Sementara, 10% penduduk terkaya makin kaya dan mendapatkan peningkatan pendapatan 12 kali lipat dibandingkan dengan 10% termiskin.

Pengukuran ketimpangan perlu dilakukan secara periodik. Pada saat hendak melakukan pengukuran ketimpangan pendapatan, penting kiranya diperhatikan dua konsep dasar: (i) ketimpangan pendapatan sektor privat (pendapatan sebelum dikenakan pajak dan transfer ke publik), dan (ii) ketimpangan pendapatan atas pendapatan pribadi yang sudah bisa untuk dibelanjakan (*disposable incomes*) setelah dikurangi pajak langsung (*direct tax*) dan transfer publik. Pajak langsung adalah pajak yang bebannya tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, artinya harus langsung ditanggung oleh wajib pajak, contohnya pajak pendapatan. Kadang-kadang, dua pendekatan ini disebut sebagai distribusi pendapatan baik primer maupun sekunder (Luebker: 2011). Mengenai distribusi pendapatan, Todaro dan Smith (2006) menggunakan dua ukuran untuk menganalisis distribusi pendapatan: (i) *size distribution of income* (distribusi ukuran pendapatan) yang secara langsung menghitung jumlah penghasilan tiap individu atau rumah tangga, dan (ii) *functional or factor share distribution of income* (distribusi pendapatan fungsional atau pangsa distribusi pendapatan per faktor produksi) yang mengukur total pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing faktor produksi (tanah, tenaga kerja, dan modal).

Untuk melihat akar ketimpangan, maka perlu membaca beberapa sumber yang ada. Dari beberapa kepustakaan dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa ada beberapa hal yang menjadi penyebab ketimpangan pendapatan, antara lain: (i) terjadinya distribusi atau penguasaan sumber daya alam yang tidak seimbang; (ii) adanya perbedaan perlakuan atau penghargaan antara mereka yang bekerja keras dengan mereka yang “ongkang-ongkang” kaki; (iii) terjadinya pemaksaan secara sosial kepada seseorang untuk bekerja atau tidak boleh bekerja atas bidang-bidang pekerjaan di semua lini kehidupan yang didasarkan pada disiplin tertentu; (iv) adanya kebijakan publik (baik pajak, ketenaga-kerjaan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain) yang berdampak pada kuantitas dan kualitas distribusi sumber daya yang ada. Selain empat hal di atas, secara singkat ketimpangan bisa disebabkan oleh adanya mekanisme pasar yang timpang dan kebijakan perpajakan serta penyalurannya yang tidak adil (Kenworthy & McCall: 2008).

Dari beberapa penyebab itu, dapat disederhanakan bahwa jika terjadi peningkatan disparitas di suatu populasi, maka ketimpangan akan mengalami peningkatan. Agar disparitas tidak meningkat, maka beberapa ahli menyarankan adanya distribusi pendapatan. Terkait dengan distribusi pendapatan, maka instrumen yang dapat “dipaksakan” adalah redistribusi oleh pemerintah melalui penarikan pajak dan penyalurannya. Carter dan Matthews (2012), dua ahli perpajakan di OECD, menyatakan bahwa kebijakan pajak mempunyai peranan yang penting dalam upaya menurunkan ketimpangan dengan cara meningkatkan distribusi kekayaan melalui peningkatan transfer baik melalui pemenuhan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan), pembangunan infrastruktur maupun melalui bantuan tunai. Carter dan Matthews menambahkan bahwa perpajakan yang progresif merupakan jalan bagi pemerintah untuk melakukan distribusi pendapatan. Kebijakan ini dapat berimplikasi pada reforma rezim keuangan agar tidak hanya mengejar pertumbuhan namun juga berorientasi pada keadilan distributif. Duncan dan Peter (2012) melalui tulisannya yang berjudul *Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality?* menambahkan bahwa kenaikan struktur pajak yang progresif mampu menurunkan ketimpangan khususnya dalam

---

pendapatan 10% populasi terkaya merupakan kelipatan dari pendapatan 10% yang termiskin / mereka yang berada di desil termiskin.

menciptakan suatu iklim yang redistributif. Merujuk Fozzard (2001), pada saat uang pajak telah terkumpul dan telah menjadi anggaran publik, maka musti diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang menjadi pilihan warga masyarakat (*citizen preferences*) dan untuk mewujudkan keadilan dengan jalan mengurangi kemiskinan dan ketimpangan sosial (*equity*).

Namun, di dalam kebijakan dan praktik perpajakan tidaklah lepas dari permasalahan. Praktik perpajakan di berbagai negara memperlihatkan bahwa pajak justru menjadi satu sumber atau penyebab dari ketimpangan. Kelompok masyarakat super-kaya justru membayar pajak yang lebih kecil dibandingkan dengan masyarakat kaya atau menengah dikarenakan pengenaan tarif yang rendah. Seperti tulisan Kiyosaki yang penulis kutip di awal *paper* ini, para *rich people* selalu melakukan langkah-langkah, baik legal atau illegal, untuk meminimalisir tanggungan pajak yang mereka miliki. Bahagijo (2014) dalam *Pajak Super Kepada Superkaya Perancis dan Pemilu Indonesia 2014* (Analisa INFID No 1) memberikan pemaparan bagaimana orang-orang super-kaya masih sangat kecil kontribusi dalam membayar pajak. Musgrave dan Musgrave (1984) menambahkan bahwa secara teoritis masalah penting yang selalu timbul dalam implementasi sistem perpajakan adalah keadilan dalam distribusi beban pajak pada berbagai golongan pendapatan dalam masyarakat.

Di berbagai negara, sebagian besar kontribusi pajak terhadap total penerimaan negara lebih tinggi dibanding dengan penerimaan negara yang bersumber dari non-pajak. Di Indonesia, pajak berkontribusi rerata sebesar 72 – 75 % terhadap total penerimaan negara. Tahun 2012, dari total penerimaan negara sebesar Rp. 1.358,13 Triliun, 74,8%-nya bersumber dari penerimaan perpajakan (Kemenkeu, 2013). Inipun rerata yang belum sesuai dengan target yang ditetapkan dalam setiap tahun fiskal. Dalam beberapa tahun belakangan, dapat dilihat bahwa target penerimaan dari sektor pajak selalu tidak tercapai. Tahun 2013, penerimaan pajak total hanya lebih kurang 91,31% dari target yang ditetapkan dalam APBN-P 2013, ini capaian terendah dalam tiga tahun terakhir. Dalam kehidupan bernegara, hubungan antar warga negara dan hubungan antara warga dengan pemerintah terjalin atas dasar nilai-nilai dan berbagai instrumen. Salah satu nilai yang mampu dijadikan penjaga dari hubungan yang terjalin adalah dengan menegakkan keadilan. Pasalnya, dengan keadilan maka warga negara mendapat perlakuan yang sama, terkait dengan hak dan kewajiban dasarnya sebagai warga negara.

Selain itu, dengan keadilan, pembagian barang dan jasa (*justitia distributiva*) akan lebih merata dan dirasa oleh semua. Setiap warga negara akan mendapatkan hak-hak yang didasarkan pada peran dan kontribusinya. Selain itu, warga negara juga akan mendapatkan hak-hak dasarnya yang tidak didasarkan pada peran dan kontribusinya (*justitia cummulativa*). Keadilan ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau tidak. Keadilan distributif sering digunakan untuk melihat kebijakan pemerintah terhadap rakyat. Di sini tampak jelas bahwa tanggung jawab negara terhadap rakyat dinilai lebih besar dibandingkan dengan rakyat terhadap negara. Oleh karena itu, negara harus mendistribusikan sumber daya yang dikuasai kepada rakyat secara adil. Pada batas ini prinsip keadilan distributif memang lebih menonjol diterapkan. Namun, ketika rakyat dituntut berbagai tanggung jawab seperti membayar berbagai macam pajak, prinsip keadilan komutatif menjadi lebih menonjol.

Dari permasalahan beban pajak dan distribusi pajak yang menimbulkan ketimpangan, maka perlu ada upaya untuk melihat di mana saja area ketimpangan perpajakan? Bagaimana men-*tackle* permasalahan beban pajak dan distribusi pajak yang timpang agar keadilan perpajakan dapat diwujudkan? Dua pertanyaan ini akan dijawab dalam tulisan ini. Sebagai pemetaan awal, tentu tulisan ini akan jauh dari komprehensif. Tulisan ini bisa diposisikan sebagai pemantik untuk lahirnya kajian-kajian di masa akan datang untuk menyempurnakan bahasan dalam tulisan ini. Dalam *paper* ini mematok batasan yakni tidak diarahkan untuk mengukur insidens manfaat (*benefit incidence*) pajak baik dari sisi; (i) siapa yang benar-benar menanggung beban pajak; dan (ii) siapa yang paling diuntungkan dari pengeluaran publik. Pasalnya, *benefit incidence* merupakan kajian yang butuh *effort* khusus dan pelibatan ahli perpajakan dan ekonometrik yang memadai.

Dengan adanya keadilan distributif dan kumulatif, maka pajak yang ada juga dapat dirasakan oleh semua orang melalui program sosial atau lainnya sehingga ketimpangan dapat diturunkan. Selain itu, keadilan distributif juga akan memberikan landasan yang lebih konkrit atas perlakuan kepada warga yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Dengan uraian ini, maka alasan yang dapat diajukan untuk menjawab pertanyaan tentang urgensi membahas pajak dan ketimpangan perpajakan adalah: (i) pajak merupakan sumber pembiayaan pembangunan yang sangat vital dan paling berkelanjutan; (ii) pajak dapat menjadi jalan bagi tegaknya keadilan distributif. Melalui kebijakan fiskal dan moneter yang berkeadilan, maka pemerintah dapat mengubah keadaan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan sosial yang ada di dalam konstitusi Indonesia. Pasalnya, akan ada pengalihan sumber daya dari masyarakat yang berpendapatan tinggi kepada masyarakat yang berpendapatan rendah melalui kebijakan fiskal (pajak). Sumber dan pengalihan sumber daya pajak menjadi kunci dari ketimpangan perpajakan. Dari hasil penelusuran penulis, ada beberapa area ketimpangan perpajakan, antara lain:

### 1. Sumber Penerimaan Pajak

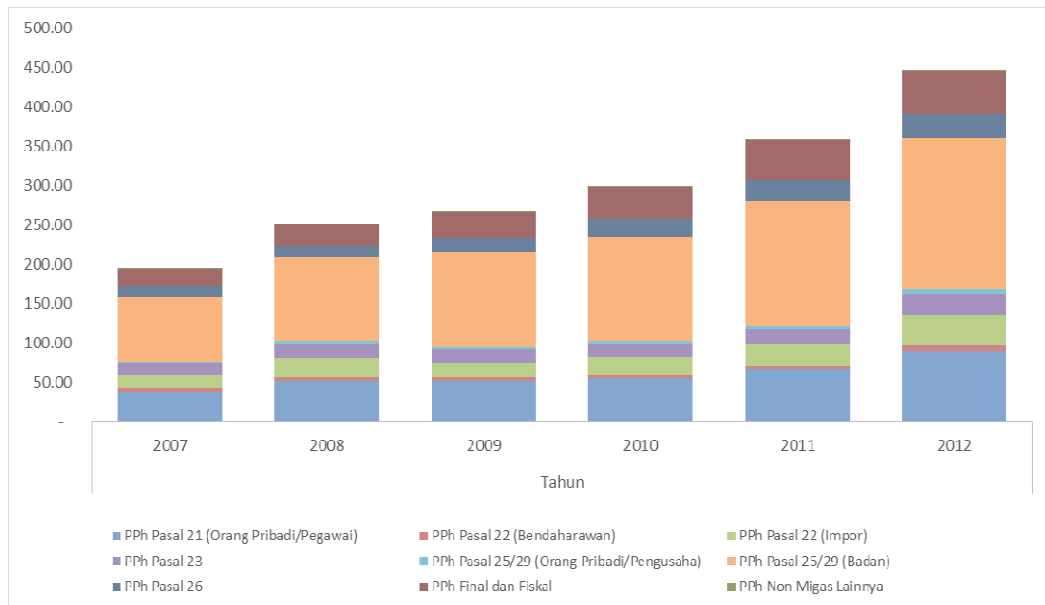
Secara garis besar, merujuk UU Pajak Penghasilan (PPh), sumber perpajakan dibedakan menjadi: pribadi, warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan menggantikan yang berhak, badan dan bentuk usaha tetap. Namun jika disederhanakan hanya pribadi dan badan hukum. Secara resmi, jumlah Wajib Pajak (WP) sampai tahun 2013 sebagai berikut:

**Tabel 1: Jumlah Wajib Pajak di Indonesia (DJP, 2014)**

Wajib Pajak (WP)	2009	2010	2011	2012	2013
<b>WP Orang Pribadi</b>	13.861.253	16.880.649	19.881.684	22.131.323	23.082.822
<b>WP Badan</b>	1.608.337	1.760.108	1.929.507	2.136.014	2.218.573
<b>WP Bendahara</b>	441.986	471.833	507.882	545.232	555.995
<b>Total WP</b>	15.911.576	19.112.590	22.319.073	24.812.569	22.857.390

Dari jumlah di atas terlihat bahwa baik WP yang bersumber dari orang pribadi maupun yang bersumber dari WP Badan jumlahnya masih sangat jauh dari ideal. Dengan jumlah penduduk yang kira-kira 237 juta jiwa (2010) dan tingkat kemiskinan sekitar 10-11% dari total jumlah penduduk, tentulah jumlah WP Pribadi yang hanya 23 juta tentunya jauh dari jumlah yang memadai. Jika mau ditelisik lebih jauh, dibandingkan dengan kontribusi pajak penghasilan (PPh) orang kaya, total kontribusi PPh pegawai jauh lebih besar. Buktinya, PPh Pasal 26 (dividen, bunga, diskonto, dan imbalan sehubungan dengan jaminan, pengembalian utang; royalti, sewa, dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta; dan lain-lain) jumlah secara persentase di bawah kontribusi dari Pasal 21 (gaji, upah, honorarium, tunjangan dan lain-lain). Padahal, sumbangan sumber pajak dari badan (Pasal 25 dan 29) cukup besar jumlahnya (Lihat Gambar 1).

**Gambar 1: Total Sumber Pajak Non-Migas**



Sementara, jika kita telisik keberadaan orang kaya di Indonesia, jumlahnya tidaklah sedikit. Artinya, potensi penerimaan pajak dari orang kaya sangatlah tinggi. Untuk mengetahuinya, kita dapat menggunakan laporan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang merilis jumlah akun bank secara nasional dan jumlah nominal Dana Pihak Ketiga (DPK) yang disimpan di bank.

**Gambar 2: DPK Berdasarkan Segmen Nominal (LPS, September 2013)**

No	Nominal Simpanan (Rupiah dan Valas)	Rekening	Persen	Nominal	Persen
1	N ≤ 100 Jt	127.733.160	97,5%	534.175,34	15,13%
2	100 Jt < N ≤ 200 Jt	1.450.383	1,11%	197.617,60	5,60%
3	200 Jt < N ≤ 500 Jt	956.074	0,73%	305.432,68	8,65%
4	500 Jt < N ≤ 1 M	402.540	0,31%	293.395,22	8,31%
5	1 M < N ≤ 2 M	205.772	0,16%	283.578,67	8,03%
6	2 M < N ≤ 5 M	107.710	0,08%	339.427,08	9,61%
7	N > 5 M	63.128	0,05%	1.577.488,54	44,67%

Tahun 2013, Perkumpulan Prakarsa Jakarta mengolah data yang bersumber dari DJP dan BKF Kementerian Keuangan terkait dengan kontribusi berbagai sumber pajak terhadap total *tax ratio*. Pada tahun 2012 *tax ratio* sebesar 13,3%, persentase nominal kontribusinya sebagai berikut: (i) PPh (Penghasilan) sebesar 6,2% dengan rincian: PPh Pribadi berjumlah 1,2 %, PPh Badan 2,3%, PPh Lainnya 2,8%; (ii) PPhn (Pertambahan Nilai) sebesar 4,1%. Dari dua sumber ini (PPh dan PPhn) maka berjumlah 10,3% dari 13,3% *tax ratio*. Ini artinya bahwa beban tersasar sumber pajak berada di orang pribadi (karyawan) dan badan di mana karyawan itu bekerja serta konsumsinya. Struktur penerimaan PPh dalam realisasi APBN 2010 menunjukkan PPh Pasal 21 (PPh pegawai/karyawan)

mencapai Rp 55,3 triliun (18,6% dari total PPh) dan PPh Pasal 25/29 Pribadi (non pegawai/karyawan) hanya Rp 3,6 triliun (1,2% dari total penerimaan PPh). Hal ini jelas tidak adil karena orang pribadi usahawan yang seharusnya masuk kategori individu kaya (*high wealth individuals*) justru kontribusinya tidak signifikan. Di sini kita dapat berasumsi sedikitnya jumlah orang pribadi usahawan yang terdaftar sebagai wajib pajak berpengaruh pada tingkat penerimaan pajak (Prastowo, 2012).

## 2. Tarif Pajak: Tinggi untuk yang Menengah, Rendah untuk Kaya Raya

Asas pemungutan pajak adalah *equality* (keadilan), *certainty* (kepastian), *convenience of payment* (kemudahan dalam membayar, dan *efficiency* (efisien). Keempat asas ini sangat penting terutama asas *equality* (asas keadilan) sebab pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan pembayar pajak / wajib pajak (*tax payers*) (Tjahjono & Husein, 2000). Memungut pajak sama rata itu berarti pemerintah sedang melakukan tindakan diskriminatif terhadap pembayar pajak. Tindakan yang adil secara sosial dalam hal perpajakan adalah memberlakukan tarif yang berbeda bagi wajib pajak: semakin banyak penghasilan yang diperoleh oleh wajib pajak maka semakin besar pajak yang harus dibayarkan dan dilaporkan oleh wajib pajak tersebut. Demikian sebaliknya, jika penghasilan yang diperoleh oleh wajib pajak sedikit maka kecil pula pajak yang harus dibayarkan dan dilaporkannya. Inilah keadilan ekonomi yang berujung pada cita-cita keadilan sosial.

Ketimpangan perpajakan lainnya adalah pada tarif pajak yang berlaku. Kesenjangan tarif juga terjadi dalam rentang perbedaan tarif antar wajib pajak atau sumber pajak yang ada (*tax bracket*). Di Indonesia, tarif PPh (Orang Pribadi Dalam Negeri) lapisan penghasilan kena pajak (PKP) sebagai berikut:

- sampai dengan Rp 50 juta, tarif pajaknya 5 persen.
- di atas Rp 50 juta hingga Rp 250 juta tarif pajaknya 15 persen.
- lapisan PKP di atas Rp 250 juta hingga Rp 500 juta tarif pajaknya 25 persen.
- lapisan PKP di atas Rp 500 juta tarif pajaknya 30 persen.

Sedangkan tarif pajak PKP Wajib Pajak Badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap sebagai berikut:

- sampai dengan Rp 50.000.000,00 tarifnya sebesar 10%.
- di atas Rp 50.000.000 s.d. Rp 100.000.000 tarifnya sebesar 15%.
- di atas Rp 100.000.000 tarifnya sebesar 30% dan dengan Peraturan Pemerintah, tarif tertinggi dapat diturunkan menjadi paling rendah 25%.
- wajib pajak luar negeri sebesar 20% dari bruto, atau tarif berdasarkan Perjanjian Perpajakan yang berlaku untuk Wajib Pajak luar Negeri yang berkenaan.

Mencermati tarif pajak antara WP Pribadi dan Badan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tarif yang ada kurang mencerminkan asas keadilan jika demikian akan dapat menimbulkan kesenjangan tarif atau beban pajak yang harus dibayarkan oleh WP. Sebagai ilustrasi, orang dengan kekayaan Rp 100 Miliar akan dikenakan tarif yang sama dengan mereka yang punya kekayaan Rp 1 Miliar sebesar 30% dan seterusnya, tentu *tax bracket* seperti ini tidaklah *fair*. Pada akhirnya, mereka yang super kaya akan mengeluarkan pajak jauh lebih kecil secara persentase dengan mereka yang menengah. Sehingga, potensi penerimaan negara dari pajak akan mengecil dan sumber daya yang didistribusikan ke warga juga akan mengecil juga.

### 3. Insentif Pajak: Kebijakan yang Timpang Sejak Dalam Perencanaan

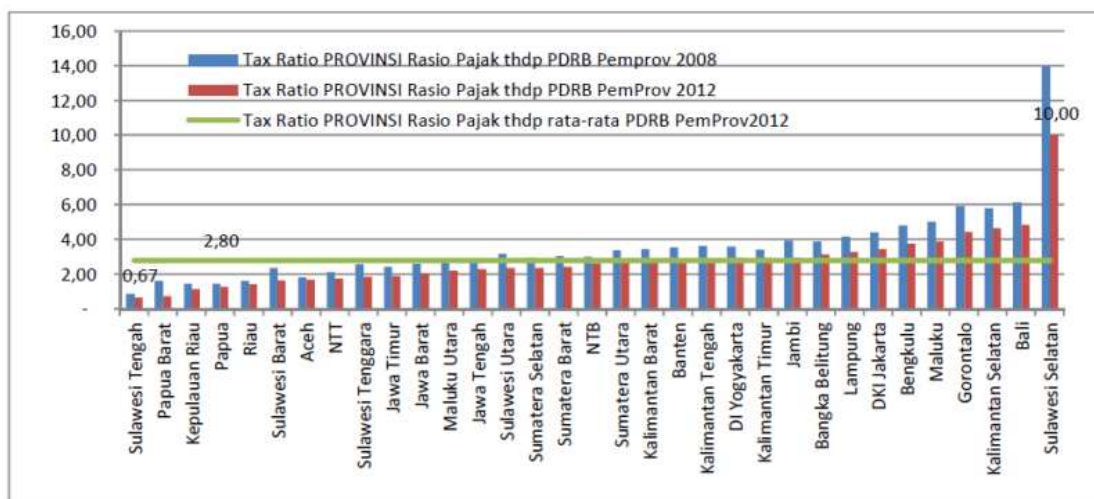
Selain persoalan sumber dan tarif, ketimpangan dalam perpajakan dapat dilihat dari pemberian insentif pajak. Pemberian insentif pajak selama ini masih didominasi untuk pengusaha. Lalu, apakah pemberian insentif juga sudah dilakukan dengan menggunakan prinsip kehati-hatian dan keterbukaan? Tentu kita sudah mengetahuinya bahwa insentif pajak acap kali dilakukan secara kurang transparan. Sehingga, pemberian insentif pajak kepada pengusaha besar dapat menciderai nilai keadilan. Agar ketimpangan perpajakan berkurang dan keadilan pajak terwujud, maka pemberian insentif pajak kepada mereka yang menengah dan yang miskin juga harus dilakukan.

Beberapa langkah pemerintah dalam pemberian “keberpihakannya” kepada pengusaha kakap, baik dalam maupun luar negeri, dengan memberikan misalnya adanya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Republik Indonesia Nomor: 130/PMK.011/2011 tentang Pemberian Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan (*PMK-Tax Holiday*). Fasilitas pembebasan atau pengurangan pajak penghasilan badan ini diberikan dengan dalih untuk mendorong investasi asing masuk ke Indonesia. Kenyataannya, investasi yang datang ke Indonesia lebih banyak yang bergerak di bidang industri ekstraktif karena sumber daya alam kita yang melimpah. Tentu kebijakan ini akan kontraproduktif terhadap upaya meningkatkan penerimaan pajak dari wajib pajak (WP) badan.

### 4. Rasio Pajak Daerah: Jaraknya Seperti Bumi - Langit

Kondisi kesenjangan penerimaan perpajakan antar daerah di Indonesia sangat memprihatinkan. *Tax ratio* pajak daerah (perbandingan antara jumlah penerimaan pajak suatu daerah terhadap pendapatan suatu output perekonomian atau produk Domestik Regional Bruto/PDRB antar daerah sangat mencolok perbedaannya. Perkembangan *tax ratio* pemerintah provinsi tahun 2012 secara umum menunjukkan penurunan dibanding dengan tahun 2008. Rasio Pajak tertinggi dicapai oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan 10,00 persen dan terendah dimiliki oleh provinsi Sulawesi Tengah sebesar 0,67 persen. Tingginya angka rasio pajak tersebut disebabkan PDRB yang rendah dan penerimaan pajak daerah yang sangat rendah.

Gambar 3: Tax Ratio Antarprovinsi di Indonesia, 2008 - 2012



Sumber: Bappenas, Desember 2013.

Jika diturunkan ke level kabupaten kota, maka *tax ratio* akan makin memprihatinkan. Berikut adalah 5 kabupaten/kota dengan *tax ratio* tertinggi dan 5 kabupaten/kota dengan *tax ratio* terendah di bawah ini.



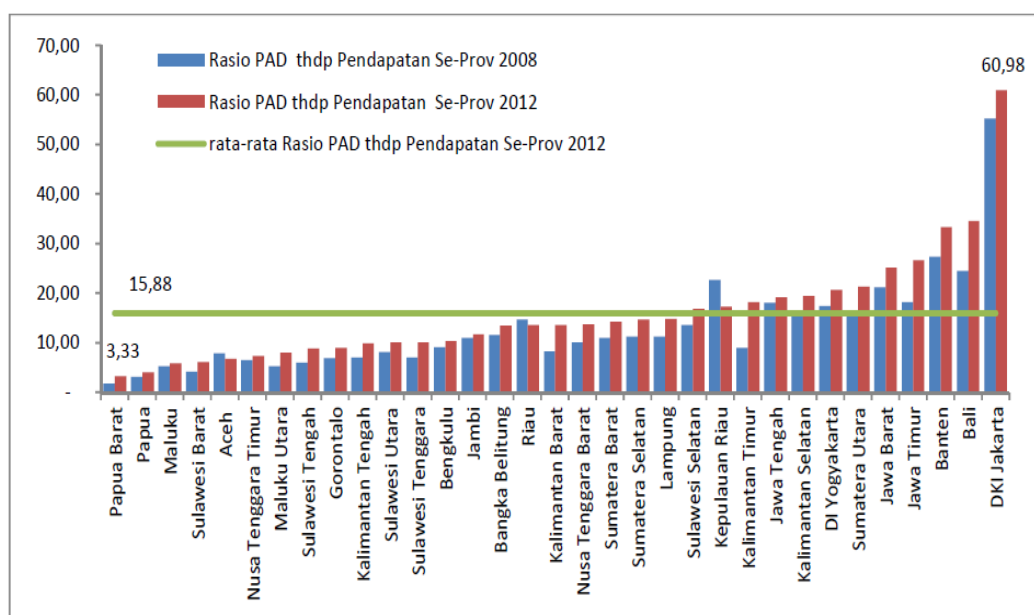
**Tabel 2: Rasio Pajak Kabupaten/Kota  
(Peringkat 5 Tertinggi dan 5 Terendah Tahun 2011)**

5 Tertinggi		5 Terendah	
Nama Kab/Kota	Tax Ratio	Nama Kab/Kota	Tax Ratio
1. Badung (Bali)	15,94%	1. Puncak (Papua)	0,00%
2. Kota Tomohon (Sulut)	14,8	2. Sorong (Papua Barat)	0,03%
3. Karimun (Kepri)	6,76%	3. Mesuji (Lampung)	0,03%
4. Buton Utara (Sultra)	4,27%	4. Nias Utara (Sumut)	0,04%
5. Kota Tangerang Selatan (Banten)	3,96%	5. Kutai Timur (Kaltim)	0,04%

Sumber: Bappenas: 2011 – diolah

Sementara itu, rasio Penerimaan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan kabupaten kota se-provinsi di Indonesia tidak berbeda jauh tingkat kesenjangannya dengan *tax ratio* antar provinsi. Bappenas (2013) menulis bahwa dibandingkan tahun 2008 dengan tahun 2012, maka total pendapatan pada tahun 2012 menunjukkan peningkatan, kecuali untuk Provinsi Aceh, Riau, dan Kepulauan Riau. Rasio PAD tertinggi dicapai oleh Provinsi DKI Jakarta 60,98 persen dan terendah Provinsi Papua Barat sebesar 3,33 persen. Sementara itu Rasio PAD terhadap total Pendapatan yang berada di atas rata-rata kabupaten/kota seprovinsi (15,88 persen), meliputi sebanyak 12 provinsi.

**Gambar 4: Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Kabupaten dan Kota Se – Provinsi**



Sumber: Bappenas, Desember 2013.

## 5. Ketimpangan Distribusi: Potret Belanja Fiskal

Belanja fiskal adalah satu cara untuk melakukan distribusi sumber daya yang ada. Distribusi melalui kebijakan fiskal diarahkan agar jurang pendapatan antar warga tidak terlalu lebar dan *share* pendapatan secara nasional dapat dilakukan secara terukur dan berkesinambungan. Agar ini dapat dilakukan, maka postur belanja tiap tahun fiskal menjadi indikator untuk melihat sejauh mana potret belanja fiskal mencerminkan tujuan optimalisasi distribusi. Jika kita melihat beberapa tahun belakangan, maka kita akan mendapatkan fakta bahwa belanja fiskal kita didominasi oleh belanja pegawai dan belanja rutin. Orientasi belanja yang seharusnya untuk “*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” digeser menuju orientasi belanja untuk “*sebesar-besarnya kemakmuran birokrat dan pejabat*”. Padahal, harusnya belanja pegawai<sup>5</sup> tidak boleh melebihi belanja pembangunan dan belanja kesejahteraan sosial. Sehingga yang mendapatkan manfaat nyata dari APBN tidak melulu elit birokrasi, pejabat dan politisi namun juga masyarakat luas.

Dalam praktiknya, gaji dan tunjangan pegawai negeri, TNI, Polri dan pejabat negara harus dirancang sedemikian rupa agar tidak mengakibatkan pemborosan dan membebani APBN. Bahkan kebijakan kenaikan gaji dan tunjangan harus dimintakan persetujuan ke publik melalui berbagai medium, tidak cukup hanya minta persetujuan ke parlemen. Jika sempitnya *fiscal space* dalam APBN salah satunya disebabkan oleh tingginya belanja pegawai, karena membengkaknya jumlah pegawai dan kenaikan gaji-tunjangan pegawai, maka kebijakan melakukan restrukturisasi pegawai sangat diperlukan dan langkah ini sungguh akan mencerminkan pengelolaan keuangan negara yang berkeadilan sosial.

Keadilan sosial itu paralel dengan “*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”, maka langkah kebijakan APBN yang mencerminkan keadilan sosial adalah adanya belanja sosial (*social spending*)<sup>6</sup>, belanja modal<sup>7</sup>, belanja barang<sup>8</sup>, dan subsidi<sup>9</sup> yang memadai dan merata. Jika kita memakai rata-rata negara OECD, ukuran total alokasi *social expenditure* yang memadai adalah lebih kurang 20% dari

---

<sup>5</sup> Belanja Pegawai adalah belanja kompensasi baik dalam bentuk uang / barang yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan yang diberikan kepada Pejabat Negara, PNS dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Contoh belanja pegawai: gaji, tunjangan, honorarium, lembur, kontribusi sosial dan lain-lain yang berhubungan dengan pegawai.

<sup>6</sup> Dalam sistem keuangan kita, yang masuk kategori “bantuan sosial” adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada Masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Pengeluaran ini bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, bersifat tidak terus menerus dan selektif. Belanja lain-lain yang masuk kategori *social spending* adalah pengeluaran yang sifat pengeluarannya tidak dapat diklasifikasikan ke dalam pos-pos pengeluaran di atas. Sifatnya tidak biasa dan tidak berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak terduga lainnya.

<sup>7</sup> Belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah asset tetap dan asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi asset tetap atau asset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

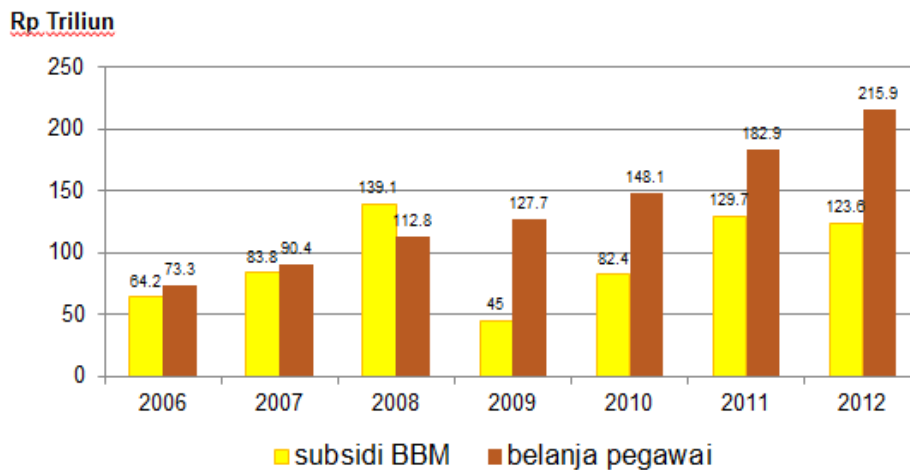
<sup>8</sup> Belanja barang adalah pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada Masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja barang ini terdiri dari belanja pengadaan barang dan jasa, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan dinas.

<sup>9</sup> Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan pemerintah kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah atau pihak ketiga lainnya yang memproduksi, menjual, mengeksport, atau mengimpor barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Terdiri dari Belanja Subsidi di Lembaga Keuangan, Belanja Subsidi BBM, Belanja Subsidi Non BBM-Harga/Biaya, Belanja Subsidi Non BBM-Bunga Kredit, Belanja Subsidi Non BBM – Pajak, Belanja Subsidi Non Pajak-Lainnya, dan Belanja Subsidi PSO.

total PDB. Dalam tradisi OECD, belanja sosial mencakup belanja kesehatan (*Social expenditure: Aggregated data, OECD Social Expenditure Statistics, 2013*). Jika ukuran OECD terlalu tinggi bagi Indonesia, maka persentase total belanja sosial dapat berkisar antara 10-15% dari PDB. Merujuk Lindert (2004) yang termasuk belanja sosial (*social spending*) adalah: (i) transfer sosial yang meliputi kompensasi tunai pengangguran, pensiun dan kesehatan, dan (ii) transfer sosial ditambah dengan subsidi pemerintah untuk pendidikan. Hasil studi Lindert (*Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century Vol I, Cambridge University Press, 2004*) secara meyakinkan memperlihatkan bukti-bukti historis dan faktual, bahwa belanja sosial yang tinggi (dan pajak yang tinggi tetapi proporsional) justru memperkuat ekonomi dan kemakmuran bersama.

Faktanya, *social spending* kita masih sangat rendah. Pada APBN-P 2012, Indonesia hanya mengalokasikan anggaran Kesehatan sebesar 3,4 % (jumlahnya +- Rp. 48 triliun) dari total APBN. Belanja subsidi bahan baku minyak (BBM) yang sangat memicu perdebatan karena jumlahnya yang fantastis dan efektifitasnya dipertanyakan masih kalah jauh jumlahnya dibandingkan dengan jumlah belanja pegawai.

**Gambar 5: Perbandingan Belanja Subsidi BBM dengan Belanja Pegawai 2012.**



Sumber: Kementerian Keuangan, 2012

## PENUTUP

Dari peta awal tentang ketimpangan perpajakan yang terjadi di Indonesia seperti yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik suatu simpulan bahwa: ketimpangan perpajakan merupakan suatu ketimpangan atas beban pajak dan distribusinya sehingga prinsip-prinsip keadilan perpajakan tidak dapat berjalan. Bahasa yang lebih sederhana, ketimpangan pajak terjadi pada saat “yang kaya raya membayar pajak lebih sedikit dibanding golongan berpendapatan menengah-miskin, namun golongan kaya raya menikmati distribusi pajak lebih banyak dibandingkan yang menengah-miskin”. Sehingga, perpajakan menjadi salah satu sumber ketimpangan. Agar memenuhi prinsip-prinsip keadilan, maka kebijakan pajak harus diarahkan agar *burden* disesuaikan dengan kondisi keuangan atau pendapatan wajib pajak.

Namun, beberapa ahli juga berpendapat bahwa kebijakan pajak yang berkeadilan dan distributif pendapatan melalui pajak dapat menjadi jalan untuk menurunkan ketimpangan baik secara ekonomi maupun sosial. Hubbard (2014), dekan di *Columbia Business School*, dalam sebuah opininya di *Washington Post* baru-baru ini, menyampaikan bahwa reformasi pajak dapat menjadi jalan terbaik bagi upaya untuk mengurangi ketimpangan pendapatan. Moene dan Wallerstein (2003) dalam Kenworthy dan McCall (2008) menyarankan bahwa penurunan ketimpangan dapat dijalankan dengan penyelenggaraan program-program sosial seperti asuransi pengangguran, asuransi kesehatan dan lainnya. Sehingga akses seluruh warga atas program sosial yang ada sangat terbuka dan dapat dinikmati oleh semua orang.

## REKOMENDASI

Atas kondisi tersebut di atas, selain merekomendasikan bahwa dibutuhkannya kajian yang lebih mendalam atas ketimpangan perpajakan termasuk kajian atas *benefit incidence* pajak, penulis juga merekomendasikan beberapa kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk menjadi *policy option* sebagai berikut:

1. Pemerintah harus kerja keras untuk meningkatkan jumlah wajib pajak pribadi kaya dan wajib pajak pribadi karyawan sampai mencapai presentase yang ideal antara wajib pajak berhasil didaftar dengan potensi wajib pajak yang ada. Peningkatan jumlah wajib pajak dilakukan baik untuk wajib pajak badan maupun wajib pajak pribadi;
2. Memperluas basis pemajakan (*broaden tax base*) misalnya dengan melakukan pemajakan kepada sektor informal yang sudah menengah-atas dan melakukan pemajakan atas transaksi keuangan berjangka. Selain itu, pemerintah jangan terlalu takut untuk menaikkan tarif (*higher the rates*) terutama bagi orang-orang super kaya;
3. Pemerintah dapat memberikan insentif pajak dengan memberlakukan perhitungan PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) kepada perempuan karyawan yang menjadi kepala rumah tangga (*woman headed household*), kepada pekerja usia non-produktif dan kepada kelompok *difable* dan rentan lainnya. Contoh lain, pemerintah memberlakukan pembebasan pajak bagi kelompok warga miskin pada saat membeli alat-alat produksi pertanian dan seterusnya.

Penulis mengapresiasi langkah pemerintah yang pada 1 Januari 2013 menaikkan batasan dari Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang awalnya sebesar Rp 15.840.000 (WP Tidak Kawin tanpa Tanggungan) menjadi Rp 24.300.000 dan WP Kawin tanpa Tanggungan dari Rp

17.160.000 menjadi Rp 26.325.000 serta WP Kawin yang menggabungkan penghasilan istri (nol tanggungan) dari Rp 33 juta menjadi Rp 50.625.000. Namun, pemerintah masih kurang sensitif gender dan sensitif difabel. Harusnya ada PTKP yang mengatur khusus terkait pemberian insentif kepada perempuan kepala rumah tangga (*woman headed household*), kepada pekerja usia non-produktif dan kepada kelompok *difable* dan kelompok rentan lainnya. Bagi WP belum kawin dan tanpa tanggungan, mungkin dapat dipertimbangkan untuk menurunkan PTKP-nya;

4. Agar pajak mencerminkan keadilan sosial maka kebijakan penerapan penambahan lapisan struktur tarif Pajak Penghasilan/PPH (*tax bracket*) harus direvisi. Usulan yang ada ini mempertimbangkan prinsip menurunkan ketimpangan, maka pemerintah dapat menerapkan pajak 35-40% bagi mereka yang berpendapatan di atas Rp 5 miliar / tahun. Tarif pajak yang sama antara orang dengan kekayaan Rp 100 Miliar dengan mereka yang punya kekayaan Rp 500 juta sebesar 30%, tentu *tax bracket* yang seperti ini tidaklah *fair*;
5. Pemerintah dapat menempuh kebijakan *earmarking* untuk jenis pajak tertentu (*sin taxes* dan *extractive industries*), baik di pusat maupun di daerah, yang diperuntukkan untuk sektor pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan tunjangan tunai bagi warga miskin. Hal ini diusulkan agar ada alat untuk mengunci terjadinya distribusi sumber daya kepada mereka-mereka yang benar-benar membutuhkan;
6. Mendorong kepada pemerintah daerah agar meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan pemungutan pajak, apalagi saat ini Pajak Bumi Bangunan, Pajak Air Atas Tanah, Pajak Air Bawah Tanah sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah;
7. Meningkatkan belanja sosial dan menyelenggarakan program sosial baik yang menggunakan pendekatan *targeting* maupun *universal* agar distribusi sumber daya yang ada dapat dilakukan secara optimal melalui kebijakan fiskal.

\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Bahagijo, Sugeng, 2014. *Pajak Super Kepada Superkaya Perancis dan Pemilu Indonesia 2014* (Analisa INFID No 1);
- Bappenas, Analisis Kesenjangan Antarwilayah 2013;
- Carter, Alan and Stephen Matthews, *How tax can reduce inequality*, OECD 2014, [http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3782/How\\_tax\\_can\\_reduce\\_inequality.html](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3782/How_tax_can_reduce_inequality.html) -- Akses 22 Januari 2014, 14:53;
- Duncan, Denvil dan Klara Sabirianova Peter, *Unequal Inequalities: Do Progressive Taxes Reduce Income Inequality?*, Boon Germany: IZA DP No. 6910, October 2012;
- Fozzard, Adrian. 2001. *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resources Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro Poor Budgeting*, London: Overseas Development Institute;
- Hubbard, Glenn. *Tax reform is the best way to tackle income inequality*, [http://www.washingtonpost.com/opinions/tax-reform-is-the-best-way-to-tackle-income-inequality/2014/01/10/112710ea-68ca-11e3-a0b9-249bbb34602c\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/tax-reform-is-the-best-way-to-tackle-income-inequality/2014/01/10/112710ea-68ca-11e3-a0b9-249bbb34602c_story.html) January 11, Akses 22 Januari 2014, 14:51
- Kenworthy, Lane and Leslie McCall, 2008. *Inequality, public opinion and redistribution*, Socio-Economic Review (2008) 6, 35–68;
- Kiyosaki, Robert T and Sharon Lechter, 2000. *Rich Dad, Poor Dad: What the Rich Teach Their Kids About Money – That the Poor and Middle Class Do Not!*, USA: Warner Business Books;
- Kuznets, S., 1955. *Economic growth and income inequality*. American Economic Review, 49: 1-28;
- Lindert, Peter, 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Vol I, Cambridge University Press;
- Luebker, Malte. *The Impact of Taxes and Transfers on Inequality*, TRAVAIL Policy Brief No. 4 ILO (05 August 2011);
- Musgrave, Richard Abel & Peggy B Musgrave, 1984. *Public Finance in Theory and Practice*, The McGraw-Hill Companies;
- Stiglitz, Joseph E., 2012. *The Price of Inequality*, W.W. Norton;
- Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith, 2006. *Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: PT Erlangga;
- Yusuf, Arief Anshory., Andy Sumner dan Irlan Adiyatma Rum, *The Long-run Evolution of Inequality In Indonesia, 1990-2012: New Estimates and Four Hypotheses On Drivers*, Working Paper in Economics and Development Studies, No. 201314, September 2013, Center for Economics and Development Studies, Department of Economics, Padjadjaran University.

\*\*\*