



KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA



BUNGA RAMPAI REKOMENDASI KEBIJAKAN

FORUM EKONOMI KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019



EDISI 1

BERKAMPAI **ASAS DASAR DASAR KEBIJAKAN**

EKONOMI KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019
EDISI 1

Penyusun, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan.

Penyusun
Prof. Saiful Umbara, Ph.D.

Pengantar
Agnasita, Ph.D.

Penulis
Ekonomi Kementerian Keuangan Tahun 2019

Layanan dan Dokumentasi
Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal

Editor
Rozad Akbar, Ph.D.
Alcia Pramananda Hadarta, S.Si, M.Sc.

Sekretariat
Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal

Desain Grafis
Tim Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal
Tim Bagian Informasi dan Komunikasi Publik, Sekretariat Badan Kebijakan Fiskal

Penerbit
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
Dilarang memperbanyak, mencetak ataupun menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN 978-602-53083-7-6

DAFTAR FORUM EKONOM

KEMENTERIAN KEUANGAN TAHUN 2019

| NAMA | UNIVERSITAS |
|--|-------------------------------|
| Dr. M. Shabri Abd. Majid, M.Ec | Universitas Syiah Kuala |
| Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.Sc. | Universitas Andalas |
| Prof. Dr. B. Isyandi, S.E., M.Sc. | Universitas Riau |
| Dr. Marselina Djayasanga, S.E., MPM | Universitas Lampung |
| Rudi Kurniawan, Ph.D | Universitas Padjajaran |
| Ahmad Syakir Kurnia, S.E., M.Si., Ph.D | Universitas Diponegoro |
| Dr. Rudi Purwono, S.E., M.S.E. | Universitas Airlangga |
| Dr. Irawan, S.E., M.Si. | Universitas Palangkaraya |
| Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph.D | Universitas Lambung Mangkurat |
| Mohammad Ahlis Dijirimu, S.E., DEA., Ph.D | Universitas Tadulako |
| Prof. Dr. Muhammad Syarif., S.E., M.S. | Universitas Halu Oleo |
| Dr. Noldy Tuerah, S.E., MA | Universitas Samratulangi |
| Dr. Muh. Amir Arham, M.E. | Universitas Negeri Gorontalo |
| Dr. Teddy Christanto Leasiwal, S.E., M.Si. | Universitas Pattimura |
| Dr. Ir. Rully Novie Wurarah, M.Si | Universitas Papua |

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| <i>DAFTAR FORUM EKONOM</i> | v |
| <i>DAFTAR ISI</i> | vii |
| <i>KATA SAMBUTAN</i> | 1 |
| <i>PRODUKTIVITAS: FAKTOR PENTING DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA</i> | 5 |
| Latar Belakang | 5 |
| Permasalahan | 6 |
| Tujuan | 6 |
| Metodologi | 6 |
| Kajian Terdahulu | 7 |
| Hasil Analisis | 9 |
| Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan | 13 |
| Daftar Pustaka | 14 |
| Lampiran 1 | 16 |
| Lampiran 2 | 20 |
| <i>APAKAH INVESTASI HUMAN CAPITAL MAMPU MENDORONG PRODUKTIVITAS NASIONAL?</i> | 25 |
| Pendahuluan | 25 |
| Kondisi Investasi Human Capital Terhadap Produktivitas | 29 |
| Strategi Peningkatan Produktivitas | 32 |
| Pilihan dan Rekomendasi Kebijakan | 35 |
| Implikasi Kebijakan | 38 |
| Rekomendasi | 38 |
| Referensi | 40 |

| | |
|--|------------|
| Pendahuluan | 135 |
| Tujuan Penulisan | 136 |
| Rasional dan Ruang Lingkup | 136 |
| Rasionalitas..... | 136 |
| Teori Penghargaan | 138 |
| Jenis Jenis Reward | 139 |
| Teori Resiprositas | 139 |
| Ruang Lingkup | 139 |
| Bonus Demografi..... | 139 |
| Pengertian Produktivitas Tenaga Kerja | 140 |
| Konsep Peningkatan Produktivitas..... | 141 |
| Konsep CSR dan CSER..... | 142 |
| Salah Kaprah Selama ini | 146 |
| Metodologi..... | 147 |
| Insentif Fiskal atau Stimulus Fiskal | 151 |
| Pemanfaatan Program dan Aturan CSR (UU NO 4 Tahun 2007) | 152 |
| Pemberian Penghargaan (rewards)..... | 153 |
| Kesimpulan dan Rekomendasi | 154 |
| MEMPERKUAT STRUKTUR BELANJA DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN SUMBERDAYA MANUSIA | 157 |
| Abstrak | 157 |
| Abstract..... | 158 |
| Deskripsi..... | 160 |
| Pendahuluan | 160 |
| Tujuan Penulisan | 168 |
| Rasional dan Ruang Lingkup..... | 169 |
| Metodologi..... | 170 |

| | |
|---|-----|
| Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan | 171 |
| Rekomendasi Kebijakan..... | 183 |
| Daftar Pustaka | 186 |
| <i>DAMPAK ALOKASI ANGGARAN INFRASTRUKTUR FISIK PENDIDIKAN, NON FISIK PENDIDIKAN TERHADAP PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA DALAM UPAYA PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA DI PROVINSI MALUKU.....</i> | |
| Abstrak | 189 |
| 1.1 Pendahuluan..... | 190 |
| 1.2 Ruang Lingkup | 193 |
| 2.1 Analisis Ekonomi..... | 194 |
| 2.1.1 Anggaran Pendidikan..... | 195 |
| 2.1.2 Pengalokasian Kegiatan/Dana APBD Dalam Menunjang Program Pendidikan Provinsi Maluku Tahun 2014-2019 | 197 |
| 2.2 Analisis | 198 |
| 2.2.1 Tingkat Pendidikan dan Sumber Daya Manusia..... | 198 |
| 2.2.2 Anggaran Infrastruktur Fisik dan Non Fisik Pendidikan | 200 |
| 2.2.3 Dampak Anggaran Pendidikan terhadap peningkatan Produktifitas Tenaga Kerja | 204 |
| 3.1 Rekomendasi Kebijakan..... | 206 |
| Referensi..... | 207 |
| <i>PRODUKTIVITAS INDUSTRI MANUFAKTUR DI INDONESIA: STUDI PRODUKTIVITAS EKSPORTIR DAN NON-EKSPORTIR.....</i> | |
| Abstrak | 209 |
| Pendahuluan..... | 211 |
| Penelitian Terdahulu | 215 |
| Metodologi Penelitian | 219 |
| Teknik Analisis | 220 |

| | |
|--|------------|
| Pemilihan Fungsi produksi | 220 |
| Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan | 224 |
| Produktivitas Eksportir versus Non-Eksportir dan <i>Switcher</i> | 224 |
| Dekomposisi Pembentuk TFP | 226 |
| Karakteristik Industri Manufaktur <i>Switcher</i> | 229 |
| Referensi | 233 |
| Lampiran | 234 |
| PENINGKATAN PRODUKTIVITAS KOPERASI SEBAGAI PILAR | |
| PEMBANGUNAN EKONOMI KERAKYATAN BERBASIS | |
| SYARIAH | 237 |
| Abstrak | 237 |
| Pendahuluan | 238 |
| Tujuan Penulisan | 240 |
| <i>Rational</i> dan Ruang Lingkup | 240 |
| Metodologi | 242 |
| Hasil dan Analisis | 244 |
| Simpulan dan Rekomendasi Kebijakan | 254 |
| Daftar Pustaka | 259 |
| ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PENENTU PENGANGGURAN | |
| TERBUKA DI INDONESIA | |
| Latar Belakang | 261 |
| Tinjauan Pustaka | 263 |
| 2.1. Ketenagakerjaan | 265 |
| 2.1.1. Konsep dan Definisi Ketenagakerjaan | 265 |
| 2.1.2. Pengertian pengangguran | 267 |
| 2.2.2. Teori Pertumbuhan Ekonomi | 272 |
| 2.2.3. Tingkat Upah | 280 |
| Metode Penelitian | 281 |

| | |
|--|------------|
| Hasil dan Pembahasan..... | 282 |
| Hasil | 282 |
| Pembahasan | 283 |
| Kesimpulan | 286 |
| Daftar Pustaka | 286 |
| Lampiran 1..... | 287 |
| Lampiran 2..... | 288 |
| Uji Hausman | 289 |
| <i>Correlated Random Effects - Hausman Test</i> | 289 |
| KEBIJAKAN PAJAK UNTUK MENGANTISIPASI PENUAAN PENDUDUK INDONESIA | 293 |
| Abstrak | 293 |
| Pendahuluan..... | 293 |
| Dampak terhadap perekonomian | 295 |
| Dampak terhadap keuangan publik..... | 298 |
| Implikasi terhadap kebijakan pajak | 299 |
| Kesimpulan | 300 |
| Referensi..... | 301 |
| KEBIJAKAN FISKAL PENDUDUK USIA LANJUT: TANGGUNG RENTENG PEMERINTAH NASIONAL DAN PEMERINTAH DAERAH | 303 |
| Abstrak | 303 |
| Pendahuluan..... | 305 |
| Perubahan Jumlah Penduduk Usia Lanjut dan Rasio Ketergantungan | 308 |
| Penduduk Pensiunan dan Beban Belanja Pemerintah | 312 |
| <i>Sosial Security</i> untuk Penduduk Usia Lanjut..... | 315 |

| | |
|--|------------|
| Alokasi Belanja Bidang Kesehatan Pemerintah Nasional dan Pemda (Provinsi dan Kabupaten/Kota) | 318 |
| Penutup dan Rekomendasi | 323 |
| Referensi | 326 |
| Data-Data Lampiran Tabel Pendukung <i>Paper</i> " <i>Sharing the Burden</i> " | 327 |
| Lampiran 1 | 327 |
| Lampiran 2 | 328 |
| Lampiran 3 | 329 |
| Lampiran 4 | 329 |
| KEBIJAKAN PERPAJAKAN UNTUK ANTISIPASI AGEING POPULATION | 331 |
| Abstrak | 331 |
| Pengantar | 332 |
| Tujuan: | 333 |
| Ruang Lingkup dan Metodologi | 334 |
| Review Kondisi Perpajakan Beberapa Negara Maju Terkait <i>Ageing Population</i> | 335 |
| Jepang | 335 |
| Selandia Baru | 338 |
| Pembelajaran Dari Negara Maju | 341 |
| Proyeksi Penduduk Indonesia dan Proporsi Penduduk Usia Lanjut | 343 |
| Kondisi Perpajakan di Indonesia | 345 |
| Kesimpulan dan Rekomendasi | 349 |
| Referensi | 350 |

KEBIJAKAN PERPAJAKAN UNTUK ANTISIPASI AGEING POPULATION

Dr. Hefrizal Handra, M. Soc., Sc

Ekonom Kementerian Keuangan Provinsi Sumatera Barat

Abstrak

Banyak negara maju di dunia telah mengalami penuaan penduduk (ageing population) akibat penurunan tingkat kelahiran dan peningkatan angka harapan hidup. Negara-negara tersebut menghadapi tantangan penurunan penerimaan negara dan sekaligus peningkatan pembiayaan layanan dengan berkurangnya usia produktif dan bertambahnya proporsi penduduk usia tua. Untuk mengantisipasi penuaan penduduk tersebut, sebagian negara sudah mereformasi sistem perpajakan dan atau sistem jaminan sosial dan pensiun.

Indonesia pun secara perlahan juga akan mengalami ageing population. Proyeksi penduduk oleh BPS hingga 2045 memang memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) akan bertambah signifikan. Prosentase penduduk usia lanjut yang hanya sebesar 9% pada tahun 2015 diestimasi akan menjadi sekitar 19,8 persen pada tahun 2045. Paling tidak hingga tahun 2030, penduduk usia produktif masih relatif besar proporsinya dan Indonesia memiliki cukup waktu untuk mengantisipasi dampak dari ageing population terhadap pendapatan dan belanja negara.

Berbeda dengan di negara maju yang sudah memasuki penuaan penduduk, tantangan penerimaan perpajakan di Indonesia saat ini adalah untuk meningkatkan rasio penerimaan pajak di tengah volatilitas perekonomian global. Pembelajaran dari negara maju memperlihatkan bahwa terdapat prinsip sistem perpajakan yang efektif untuk menghadapi berbagai kondisi demografi termasuk kondisi penuaan penduduk, yaitu mewujudkan sistem pajak yang berkeadilan (termasuk keadilan antar generasi), memiliki basis yang luas, tidak distortif, dan dengan tarif yang mendorong peningkatan produktivitas. Menganalisis kondisi sistem perpajakan di Indonesia, khususnya dua pajak besar (PPh dan PPN), perlu langkah-langkah ke depan untuk mengurangi distorsi dan memperluas basis secara bertahap.

Pengantar

Banyak negara maju di dunia mengalami penuaan penduduk (*ageing population*). Negara-negara tersebut menghadapi tantangan penurunan penerimaan karena berkurangnya penduduk usia produktif. Tidak bisa dipungkiri, *ageing population* adalah salah satu dari beberapa faktor yang mengharuskan pembuat kebijakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan perpajakan untuk mengantisipasi kondisi saat ini dan ke depan. Perubahan demografi dapat mengurangi pendapatan pemerintah per kapita dari pajak penghasilan individu dan pajak penjualan (Felix dan Watkins, 2013).

Di sisi lain, perubahan demografi menuju *aging population* juga berdampak kepada pembiayaan layanan pemerintah. Berbagai kajian literatur menunjukkan sampai sejauh mana penduduk yang menua dapat mempengaruhi pengeluaran pemerintah dan biaya layanan yang ditawarkan. Secara umum dapat dijelaskan

bahwa penduduk yang menua akan meningkatkan permintaan akan layanan pemerintah dan pada gilirannya akan meningkatkan total pengeluaran. Untuk merespon ataupun mengantisipasi penuaan penduduk tersebut, sebagian negara sudah melakukan reformasi sistem jaminan sosial dan pensiun dan bahkan sudah melakukan reformasi terhadap sistem perpajakan.

Indonesia pun secara perlahan juga akan mengalami *ageing population*. Sejalan dengan penurunan pertumbuhan penduduk dan perbaikan yang berkelanjutan di bidang layanan kesehatan, penduduk Indonesia akan memasuki penuaan usia rata-rata. Setelah melewati periode bonus demografi (2020-2030), maka proporsi penduduk berusia tua di Indonesia akan mengalami peningkatan. Salah satu konsekuensi dari penuaan penduduk (tingginya proporsi penduduk berusia tua) adalah beban belanja Negara yang semakin membesar pelayanan. Beban belanja tersebut juga berpotensi tidak dapat didukung oleh penerimaan pajak yang disumbangkan oleh penduduk usia produktif yang semakin berkurang proporsinya.

Tulisan ini menganalisis seperti apa kebijakan perpajakan jangka panjang yang dapat mengantisipasi kondisi *ageing population*, yang mungkin akan dialami oleh Indonesia setelah melewati periode bonus demografi.

Tujuan:

Adapun tujuan dari policy brief ini adalah

- 1) Menganalisis kebijakan perpajakan negara maju yang telah mengalami penuaan penduduk (*ageing population*)

- 2) Menganalisis kondisi demografi Indonesia dan proyeksinya.
- 3) Menganalisis kebijakan perpajakan di Indonesia saat ini dan mengambil pembelajaran dari sistem perpajakan negara maju yang telah mengalami *ageing population*
- 4) Memberikan rekomendasi kebijakan perpajakan ke depan untukantisipasi penuaan penduduk

Ruang Lingkup dan Metodologi

Policy brief ini hanya membahas prinsip-prinsip kebijakan perpajakan terkait dengan respon dan antisipasi kondisi penduduk yang menua (*ageing population*), sehingga tidak detail membahas kebijakan perpajakan. Kajian singkat ini dominan dihasilkan dari *review* literatur, antara lain literatur sistem perpajakan beberapa negara maju yang menghadapi kondisi penuaan penduduk, literatur tentang kondisi demografi Indonesia dan proyeksinya, dan kajian literatur kebijakan perpajakan di Indonesia saat ini. Semua literatur didapatkan dari berbagai web resmi dan dari paper yang telah dipublikasi dalam berbagai media.

Sebagai tambahan analisis adalah perkembangan kondisi perpajakan di Indonesia yang menggunakan data sekunder dan laporan penelitian terdahulu. Seterusnya pembelajaran dari kajian kebijakan perpajakan di negara maju dijadikan *benchmarking* untuk menganalisis kondisi sistem perpajakan di Indonesia.

Review Kondisi Perpajakan Beberapa Negara Maju Terkait *Ageing Population*

Jepang

Dengan penurunan tingkat kelahiran, Jepang menjadi negara yang mengalami penurunan jumlah penduduk dan menjadi *super-aging*. Jepang mengalami proses penuaan penduduk secara cepat karena masa hidup yang semakin panjang dan penurunan tingkat kelahiran. Tren ini akan berlanjut terus dan pada tahun 2015, generasi *baby-boomers* telah menjadi generasi tua. Jumlah penduduk mulai mengalami penurunan setelah mencapai puncaknya pada tahun 2006. Perubahan drastis dalam struktur populasi memiliki dampak besar tidak hanya pada struktur keluarga, tetapi juga pada ekonomi masyarakat Jepang. Rasio penduduk lansia dengan generasi pekerja turun dengan cepat dari 1: 3,6 pada tahun 2000 menjadi 1: 1,9 pada tahun 2025. Dengan kondisi ini, beban yang semakin berat bagi generasi pekerja akan mengurungkan motivasi mereka untuk melaksanakan tanggung jawab sosial.

Seiring dengan penuaan penduduk, peningkatan layanan publik seperti jaminan sosial tidak bisa dihindari. Keuangan Pemerintah baik nasional dan lokal berpotensi mengalami krisis dan ada ketidakpastian mengenai kenaikan pajak atau beban jaminan sosial di masa depan. Sistem jaminan sosial adalah sangat penting untuk mendukung penuaan penduduk dan menurunnya tingkat kelahiran. Diperlukan reformasi struktural di berbagai bidang, agar tetap dapat mempertahankan masyarakat yang kaya (per kapita) meskipun ekonomi mengalami kontraksi sejalan dengan penurunan jumlah penduduk. Diantaranya adalah reformasi pengeluaran termasuk reformasi jaminan sosial, membangun

sistem pajak yang menjaga keseimbangan antara pendapatan, konsumsi, aset, dan sebagainya.

Kementerian Keuangan Jepang mengungkapkan tiga prinsip reformasi sistem perpajakan di Jepang untuk mengantisipasi *super-aging population* (Japan Ministry of Finance, 2003):

- 1) **Sistem pajak yang memunculkan keyakinan akan masa depan.** Dalam hal ini membangun sistem pajak yang menjaga keseimbangan antara pendapatan, konsumsi, aset, dan sebagainya.
- 2) **Sistem pajak dimana semua generasi berpartisipasi.** Perlu dilakukan pengurangan berbagai pengecualian bagi lansia, dengan tetap memberi perhatian yang memadai pada kelompok berpenghasilan rendah dan pentingnya mendistribusikan beban secara adil sesuai dengan kemampuan tanpa memandang usia. Hal itu sekaligus meningkatkan keadilan antar generasi serta keadilan dalam generasi yang lebih tua.
- 3) **Sistem pajak yang memberikan penguatan bagi individu dan bisnis.** Untuk memperkuat ekonomi dan masyarakat yang menua, perlu mendorong individu dan perusahaan agar dapat mencapai potensi penuh mereka. Penting untuk membangun masyarakat pekerja seumur hidup dengan kesempatan yang sama bagi pria dan wanita. Selain itu, peningkatan produktivitas adalah elemen kunci untuk menghasilkan kekayaan ekonomi dalam masyarakat dengan populasi yang lebih kecil. Bisnis memainkan peran sentral dalam produktivitas. Sistem perpajakan harus ditinjau agar lebih sederhana, netral

dan jelas sehingga tidak menghalangi individu atau perusahaan untuk memunculkan kekuatan mereka.

Berbasis kepada prinsip tersebut, Kementerian Keuangan Jepang mengambil langkah-langkah untuk melakukan reformasi perpajakan untuk mendukung era penuaan masyarakat dan penurunan tingkat kelahiran adalah memulihkan fungsi dasar dari pajak penghasilan individu dan meningkatkan peran pajak konsumsi. Antara lain yang direncanakan adalah **mengurangi berbagai distorsi dalam pajak penghasilan individu** karena banyaknya pengecualian khusus atau pembebasan pajak yang hanya ditujukan pada pendapatan tertentu termasuk pensiun. Banyaknya pendapatan yang dikeluarkan dari basis pajak, menciptakan ketidakseimbangan beban dengan pendapatan lain, menimbulkan rasa tidak adil di antara para pembayar pajak, dan pada akhirnya menjadi penghalang bagi kegiatan ekonomi dan sosial. Pada intinya adalah perlu melakukan perluasan basis pajak untuk mencapai netralitas. Sementara itu, Pajak Penghasilan Badan/Usaha di masa depan, harus tetap mematuhi standar internasional dan harus netral dan tidak bias terhadap bisnis tertentu. Pada saat yang sama, reformasi struktural harus dilakukan, diikuti langkah-langkah yang diperlukan untuk memperkuat ekonomi dan masyarakat.

Selanjutnya untuk pajak konsumsi yang saat ini menyumbang sekitar 20 persen dari pendapatan pajak, sangat penting untuk dijadikan basis peningkatan kepedulian masyarakat terhadap masa depan. Jenis pendapatan ini penting untuk memastikan penyediaan layanan publik yang stabil termasuk jaminan sosial. **Tarif pajak konsumsi disarankan untuk dinaikkan menjadi dua digit** di masa depan dan menjadi dasar untuk revisi sistem pajak

masa depan secara keseluruhan. Tarif pajak konsumsi yang seragam adalah struktur yang paling diinginkan, lebih sederhana serta memastikan netralitas kegiatan ekonomi. Namun, jika tarif pajak konsumsi dinaikkan setinggi negara-negara Eropa, perlu dipertimbangkan tarif pajak yang lebih rendah untuk makanan.

Selandia Baru

Secara umum sistem pajak di Selandia Baru berkinerja baik. Negara ini meningkatkan pendapatan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dengan cara yang relatif adil dan efisien. Terdapat tiga pajak utama di Selandia Baru, yaitu PPh Badan, PPh Individu, dan PPN. Negara ini telah menghapus pajak terhadap transaksi dan omset yang sangat tidak efisien. Meskipun demikian, Pajak sebagai proporsi PDB berada di bawah rata-rata Negara OECD dan telah mengalami penurunan selama beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2009–2010, pendapatan pajak Selandia Baru mencapai 31% PDB sedikit di bawah rata-rata OECD. Namun dibandingkan dengan tahun 2007 dengan penerimaan mencapai 35% PDB, telah terjadi penurunan pendapatan pajak. Penurunan ini jauh lebih besar dari yang dialami oleh negara-negara OECD yang juga menurun rata-rata OECD turun 1,5 poin persentase dari 35,4 persen menjadi 33,9 persen (Inland Revenue, 2019).

Tiga basis pajak utama Selandia Baru (PPh Individu, PPh Badan dan PPN) semuanya memiliki basis yang luas, sehingga memungkinkan sejumlah besar pajak dikumpulkan dengan tarif pajak yang rendah. Pengaturan ini dirancang untuk mengurangi biaya perpajakan. Untuk PPh Individu dan PPN, Selandia Baru memiliki tarif rendah tetapi pendapatan tinggi dibandingkan dengan negara OECD lainnya. Namun tarif PPh Badan di

Selandia Baru tetap lebih tinggi daripada rata-rata negara OECD meskipun telah dikurangi menjadi 28%. Ada pro dan kontra dalam pengurangan lebih lanjut tarif PPh Badan. Terkait dengan aspek redistribusi, sebagian besar redistribusi di Selandia Baru terjadi melalui pembayaran transfer dan, khususnya yang bekerja untuk keluarga (Inland Revenue, 2019).

Kebijakan progresifitas pajak penghasilan untuk satu orang tanpa anak di Selandia Baru sejalan konsisten dengan rata-rata OECD. Tetapi ada perbedaan antara tarif pajak rata-rata untuk rumah tangga dengan anak dan tarif pajak untuk rumah tangga tanpa anak. Rumah tangga pencari nafkah tunggal dengan dua anak membayar tarif pajak rata-rata yang jauh lebih rendah daripada rumah tangga pencari nafkah tunggal tanpa anak. Perbedaan tarif progresif antar rumah tangga-rumah tangga ini lebih besar di Selandia Baru daripada di negara OECD lainnya. Ini mencerminkan fakta bahwa banyak redistribusi di Selandia Baru ditargetkan pada rumah tangga dengan anak-anak.

Distorsi perpajakan seringkali mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan produktivitas. Distorsi muncul dalam bentuk cara pajak mendorong orang untuk melakukan hal yang tidak mereka inginkan dengan adanya pengecualian pajak. Untuk meminimalkan distorsi ini, Selandia Baru mengadopsi paradigma pajak "berbasis luas dan tarif rendah" (*broad base low rate*). Ide dasarnya adalah memiliki basis pajak yang luas, sehingga memungkinkan tarif pajak menjadi lebih rendah, dan mengurangi biaya yang terkait dengan perpajakan. Tarif pajak pribadi yang rendah, misalnya, meminimalkan disinsentif untuk pekerjaan yang dikenai pajak penghasilan. Selanjutnya, dengan

tingkat suku bunga yang rendah dan basis yang luas mengurangi bias antara berbagai jenis tabungan.

Kondisi fiskal Selandia Baru dan populasi yang menua (*ageing*) cenderung mendorong pembuat kebijakan untuk menambah lingkup pemotongan pajak, tanpa diimbangi dengan kenaikan pajak dalam jangka pendek hingga menengah. Penduduk yang menua akan menghasilkan kecenderungan penurunan penerimaan pajak dan sekaligus meningkatkan belanja untuk layanan bagi penduduk yang sudah pensiun. Solusi bagi penuaan penduduk dalam jangka Panjang adalah meningkatkan pendapatan pajak khususnya dari pajak penghasilan, dan PPN atau sumber lainnya. Selain itu adalah dengan menurunkan pengeluaran NZS (*New Zealand Superannuation*) yaitu sistem pensiun untuk semua warga Selandia Baru, atau kombinasi keduanya.

Peningkatan tarif pajak penghasilan pribadi cenderung kontraproduktif jika itu mempengaruhi insentif, mengingat pentingnya mempertahankan, dan memang meningkatkan, partisipasi angkatan kerja di atas yang biasanya dapat dicapai, dan mendorong perlambatan memasuki usia pensiun sukarela (memperpanjang usia kerja). Perubahan kebijakan pada pengaturan NZS termasuk dalam dua kategori. Pertama, sebagaimana telah dilakukan di negara lain, adalah untuk menaikkan usia untuk mendapatkan hak pensiun. Kedua adalah memutus keterkaitan antara NZS dan penghasilan rata-rata.

Terkait dengan dampak *ageing population*, Creedy et al (2019) menemukan bahwa akan terjadi peningkatan ketergantungan penerimaan PPh dan PPN terkait pilihan pensiun, namun dalam 40 tahun ke depan, dampaknya tidak signifikan. Meskipun

demikian, Creedi et al (2019) menyarankan perlunya perubahan pada *New Zealand Superannuation (NZS)*, yang biayanya diperkirakan akan meningkat dua kali lipat dalam 40 tahun ke depan. Perubahan tingkat NZS tidak berdampak signifikan terhadap kontribusi PPh dan PPN, namun antisipasi perlu dilakukan mengingat beban biaya yang akan menumpuk di masa mendatang.

Pembelajaran Dari Negara Maju

Negara-negara maju di dunia saat ini menghadapi tantangan yang tidak ringan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan mereka. Secara bersamaan, dua masalah muncul, yaitu penurunan produktivitas dan peningkatan ketimpangan yang disebabkan salah satunya oleh *ageing population* yang pada gilirannya akan mengganggu penerimaan perpajakan (OECD, 2018). Upaya untuk mengantisipasi dampak *ageing population* terhadap sistem perpajakan mulai dilakukan oleh berbagai negara. Namun dipastikan bahwa **tidak ada "one-size-fits-all tax system"**. Terdapat perbedaan tantangan yang dihadapi oleh masing-masing negara dan juga perbedaan sistem perpajakan (OECD, 2018).

Jepang adalah salah satu negara maju yang menghadapi persoalan yang cukup berat dengan penurunan angkatan kerja, krisis keuangan negara karena tingginya hutang pemerintah, deflasi dan pertumbuhan yang stagnan. Menaikkan tingkat pajak bukanlah solusi untuk mengatasi persoalan keuangan negara karena dapat menimbulkan persoalan lain (Xuan, 2013). Alternatif adalah dengan meningkatkan tingkat partisipasi wanita bekerja. Namun itupun tidak mudah, karena reformasi perpajakan tahun 2004 yang dilakukan Pemerintah Jepang

dengan salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan partisipasi wanita tidak sepenuhnya dapat mendorong wanita untuk kembali berkerja (Xuan, 2013). Kemudian Kementerian Keuangan Jepang melihat bahwa peningkatan partisipasi lanjut usia melalui perpanjangan usia pensiun adalah alternatif yang cukup penting untuk reformasi perpajakan ke depan (Japan Ministry of Finance, 2003).

Dampak demografi yang menua terhadap penerimaan perpajakan di Selandia Baru tidak separah kondisi di Jepang. Bahkan Creedy at all (2019) menemukan bahwa dalam waktu empat puluh tahun ke depan dampak *ageing population* terhadap penerimaan PPh dan PPn di Selandia Baru tidak signifikan. Selandia Baru sepertinya beruntung memiliki sistem perpajakan yang relatif rendah tingkat distorsinya dan sejak lama telah mengadopsi paradigma pajak berbasis luas dan tarif rendah.

Dari uraian kebijakan perpajakan di Jepang, New Zealand dan negara maju lainnya yang mengalami *ageing population* dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa prinsip agar sistem perpajakan tetap optimal untuk menghadapi berbagai kondisi demografi, yaitu **(1) Sistem pajak yang berkeadilan, baik keadilan antar kelompok pendapatan maupun keadilan antar generasi dan (2) Sistem pajak yang berbasis luas, tidak distortif dan tarif yang relatif dapat mendorong produktivitas.** Sebagai contoh, pajak penghasilan Individu sebaiknya memiliki basis pajak yang luas, dan jika memungkinkan tanpa pengecualian. Jika berbagai jenis pendapatan dikeluarkan dari basis pajak, dapat menciptakan ketidakseimbangan beban dan menimbulkan rasa ketidakadilan di antara para pembayar pajak. Kemudian, pajak yang berbasis konsumsi seperti PPN perlu diperluas basisnya

dengan mengurangi pengecualian sedangkan pajak penghasilan badan di masa depan perlu ada kesepakatan standar internasional dan netral atau tidak bias terhadap bisnis tertentu.

Proyeksi Penduduk Indonesia dan Proporsi Penduduk Usia

Lanjut

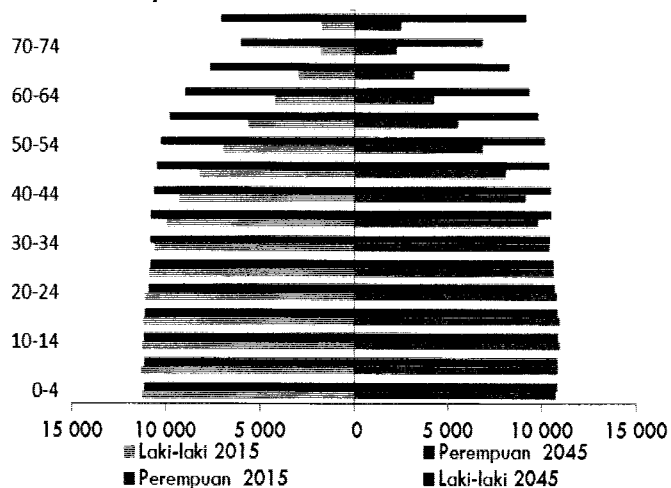
BPS telah melakukan proyeksi terhadap penduduk Indonesia hingga 2045 berbasis kepada data SUPAS 2015. Proyeksi dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan data untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Data dasar yang digunakan BPS untuk perhitungan proyeksi adalah hasil SUPAS 2015 yang telah disesuaikan ke bulan Juni 2015. Proyeksi menggunakan asumsi-asumsi yang dibentuk menggunakan hasil Sensus Penduduk dan SUPAS. Hasil SUPAS 2015 pada dasarnya digunakan untuk mengoreksi proyeksi penduduk 2010 - 2035 yang telah dihasilkan sebelumnya.

Dalam melakukan proyeksi penduduk 2015-2045, BPS menggunakan dua skenario asumsi yaitu skenario A dan skenario B, skenario A berdasarkan kepada asumsi yang terkait dengan kebijakan, sedangkan skenario B merupakan skenario pembandingan yang berdasarkan asumsi sesuai dengan tren (BPS, 2018). Proyeksi jumlah penduduk pada tahun 2025 dengan kedua skenario tidak jauh berbeda. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2025 berdasarkan skenario A adalah sebesar 282,4 juta, sedangkan menurut skenario B adalah sebesar 282,0 juta. Pertumbuhan jumlah penduduk dalam periode 2015 - 2025 berdasarkan skenario A yakni sebesar 1,00 persen sementara pada skenario B yaitu sebesar 0,99 persen. Perbedaan hasil proyeksi secara signifikan adalah pada tahun 2045. Dengan

menggunakan skenario A, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2045 yaitu sebesar 318,9 juta, sedangkan dengan skenario B adalah 311,6 juta.

Kedua skenario proyeksi memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) bertambah signifikan pada tahun 2045. Bertambahnya penduduk lansia merupakan implikasi dari penurunan angka fertilitas dan peningkatan umur harapan hidup saat lahir dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil perhitungan dari skenario A, persentase penduduk lansia diproyeksi meningkat dari 9,0 persen pada tahun 2015 menjadi 19,8 persen pada tahun 2045. Sedangkan hasil perhitungan dari skenario B menunjukkan persentase lansia pada tahun 2015 adalah sebesar 9,0 persen dan diestimasikan naik menjadi 19,7 persen pada tahun 2045. Dengan kata lain, akan terjadi peningkatan proporsi penduduk lanjut usia lebih 118% dari tahun 2015 ke 2045. Proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035 menurut data hasil Sensus Penduduk 2010, porsi penduduknya yang berusia 65 tahun ke atas, pada tahun 2023 telah mencapai angka di atas 7 persen. *Dependency ratio* tua pada 2023 telah mencapai angka di atas 10 persen dan berdasarkan kriteria struktur penduduk, Indonesia telah memasuki struktur penduduk tua atau *ageing population* (Heryanah, 2015).

Gambar 1. Proyeksi Penduduk Indonesia 2015-2045 Menurut Kelompok Umur (Skenario A)



Sumber: BPS (2018)

Kondisi Perpajakan di Indonesia

Sama seperti di banyak negara, penerimaan perpajakan di Indonesia didominasi oleh pajak penghasilan (individu dan badan) dan pajak pertambahan nilai. Namun, secara umum, penerimaan perpajakan dalam rasio terhadap PDB di Indonesia baru mencapai tingkat sekitar 11,6% (outlook 2018), jauh di bawah tingkat pajak negara-negara berpendapatan sedang yang mencapai rata-rata sekitar 18% dan tentunya jauh sekali di bawah tingkat pajak negara maju (OECD) yang rata-rata sudah mencapai 35%. Rasio pajak Indonesia berfluktuasi dan cenderung turun sejak tahun 2014 yang sempat mencapai tingkat 13%.

Tabel 1 memperlihatkan komposisi jenis penerimaan perpajakan di Indonesia dari tahun 2007 sampai 2018 (outlook) dan anggaran pendapatan perpajakan tahun 2019. Pajak penghasilan (baik

individu maupun badan) menyumbang hampir 50% dari pendapatan pajak pada tahun 2018. Namun proporsinya hampir sama dengan pajak berbasis konsumsi yang terdiri dari PPN (Pajak Pertambahan Nilai) dan Cukai berkontribusi sekitar 46% di tahun 2018. Dalam periode tersebut, ada tren peningkatan kontribusi pendapatan PPN (dari sekitar 31,5% di tahun 2007 ke 36,5% di tahun 2018).

Tabel 1. Komposisi Penerimaan Pajak Indonesia 2007-2019

| Jenis Pajak | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 * | 2019 ** |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Pajak Penghasilan | 48.6% | 49.7% | 51.2% | 49.4% | 49.3% | 47.4% | 47.0% | 47.6% | 48.6% | 51.1% | 47.5% | 49.2% | 50.1% |
| Pajak Berbasis Konsumsi | 40.6% | 39.6% | 40.3% | 41.0% | 40.6% | 44.1% | 45.8% | 46.0% | 45.8% | 43.2% | 47.2% | 46.5% | 46.0% |
| PPn | 31.5% | 31.8% | 31.1% | 31.9% | 31.8% | 34.4% | 35.7% | 35.7% | 34.2% | 32.1% | 35.8% | 36.5% | 36.7% |
| Cukai | 9.1% | 7.8% | 9.1% | 9.1% | 8.8% | 9.7% | 10.1% | 10.3% | 11.7% | 11.2% | 11.4% | 10.0% | 9.3% |
| Pajak Berbasis Properti | 6.0% | 4.7% | 5.0% | 5.1% | 3.4% | 3.0% | 2.3% | 2.0% | 2.4% | 1.5% | 1.2% | 1.1% | 1.1% |
| Pajak Lainnya | 4.8% | 6.0% | 3.5% | 4.5% | 6.6% | 5.5% | 4.9% | 4.4% | 3.3% | 4.1% | 4.1% | 3.2% | 2.9% |
| Jumlah | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

Sumber: BPS Web, diolah

Catatan: data 2007-2017 realisasi, 2018 outlook, 2019 anggaran

Jika dilihat lebih detail lagi, komposisi Pajak Penghasilan (PPh) yang terdiri dari PPh Badan dan PPh Perorangan di Indonesia, maka PPh Badan mendominasi penerimaan PPh, yaitu sekitar 80% dari keseluruhan jumlah PPh. Kondisi ini berbeda dengan negara maju seperti New Zealand di mana hampir 80% penerimaan PPh adalah merupakan PPh Individu dan 20% merupakan PPh Badan (Inland Revenue, 2019). Artinya, di Indonesia, PPh Individu belum tergarap secara optimal, sementara itu PPh Badan menjadi sumber penerimaan yang sangat penting bagi Indonesia. Tarif PPh Badan di Indonesia saat ini sudah mencapai rata-rata 25%, lebih tinggi dari tarif rata-rata di Malaysia yang mencapai 24% Lubis (2018).

Banyak analisis terkait penyebab rendahnya *tax ratio* Indonesia. Sebagian pakar menyatakan disebabkan oleh rendahnya tingkat

kepatuhan dan kurangnya kepastian hukum. Sebagian yang lain menyebutkan penyebabnya adalah tarif PPh Badan yang relatif tinggi dibanding negara-negara di ASEAN, mekanisme restitusi dan audit PPh yang belum optimal dan persoalan kelembagaan. Jauh rendahnya penerimaan PPh perorangan dibandingkan PPh badan, merupakan salah satu penyebab rendahnya *tax ratio* terkait dengan kepatuhan pembayaran pajak.

Penurunan tarif PPh Badan untuk Indonesia menurut Lubis (2018) perlu didalami dampak positif dan negatifnya. Harus diakui adanya tren dunia yang sedang menuju rezim tarif PPh korporasi rendah. Negara-negara di dunia seakan berlomba untuk menarik investor dari luar negeri dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi mereka. OECD (2018) memperlihatkan terjadinya penurunan rata-rata tarif PPh dari 32,5% di tahun 2000 menjadi sekitar 23,9 persen di tahun 2018. PPh Badan di Indonesia berada di angka 25 persen sejak 2010, yang sesungguhnya telah diturunkan dari yang sebelumnya berada di angka 28 persen. Tarif PPh Badan di Indonesia masih tergolong moderat, baik di dunia maupun di kawasan regional.

Terkait dengan basis pajak di Indonesia, terdapat berbagai pengecualian, baik untuk PPh maupun PPhN. Untuk PPh misalnya pada pasal 4 ayat (3) huruf a Undang-undang Pajak Penghasilan membagi penghasilan yang dikecualikan antara lain:

- 1) Sumbangan, hibahan, warisan,
- 2) harta termasuk setoran tunai yang diterima oleh badan sebagai pengganti saham atau sebagai pengganti penyertaan modal,
- 3) penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh dalam bentuk natura,

- 4) pembayaran dari perusahaan asuransi kepada orang pribadi sehubungan dengan asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi bea siswa,
- 5) dividen atau bagian laba yang diterima atau diperoleh perseroan terbatas dengan syarat tertentu
- 6) iuran yang diterima atau diperoleh dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan
- 7) penghasilan dari modal yang ditanamkan oleh dana pensiun dalam bidang-bidang tertentu
- 8) bagian laba yang diterima atau diperoleh anggota dari perseroan komanditer yang modalnya tidak terbagi atas saham-saham, persekutuan, perkumpulan, firma, dan kongsi;
- 9) bunga obligasi yang diterima atau diperoleh perusahaan reksadana selama 5 (lima) tahun pertama sejak pendirian perusahaan atau pemberian ijin usaha;
- 10) penghasilan yang diterima atau diperoleh perusahaan modal ventura berupa bagian laba dari badan pasangan usaha yang didirikan dan menjalankan usaha atau kegiatan di Indonesia, dengan syarat tertentu, dll.

Untuk PPN di Indonesia, banyak sekali barang dan Jasa yang dikecualikan dari PPN, termasuk karena objeknya menjadi objek pendapatan negara bukan pajak maupun objek pajak daerah. Beberapa jenis barang dan jasa yang dikecualikan antara lain, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya, barang-barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, makanan dan minuman yang disajikan di hotel dan restoran, uang, emas batangan, dan surat berharga, jasa pelayanan kesehatan medis, jasa pelayanan sosial, berbagai jasa pengelolaan dana dari masyarakat, jasa asuransi, berbagai jasa bidang sosial keagamaan dan pemerintahan, jasa transportasi, dan lain-lain. Secara umum

dapat dikatakan bahwa basis pajak PPh dan PPN sebagai pendapatan perpajakan utama memiliki banyak pengecualian.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Proyeksi penduduk Indonesia oleh BPS hingga 2045 memang memperlihatkan bahwa proporsi penduduk lanjut usia (berumur di atas 60 tahun) akan bertambah signifikan secara perlahan. Persentase lansia yang hanya sebesar 9% pada tahun 2015 adalah sebesar 9,0 persen diestimasikan akan menjadi sekitar 19,8 persen pada tahun 2045. Meskipun demikian, Indonesia masih punya waktu yang cukup panjang untuk mengantisipasi dampak dari *ageing population* tersebut terhadap pendapatan dan belanja negara.

Terkait dengan sistem perpajakan, Indonesia masih *struggle* untuk meningkatkan rasio penerimaan pajak terhadap PDB. Kondisi penerimaan negara saat ini sangat terkait dengan volatilitas perekonomian global yang mempengaruhi ekonomi nasional dan juga efektifitas pengelolaan perpajakan. Penerimaan negara saat ini sama sekali belum ada kaitannya dengan *ageing population*. Meskipun demikian, pembelajaran dari negara maju memperlihatkan bahwa terdapat prinsip **sistem perpajakan yang efektif untuk menghadapi berbagai kondisi demografi** termasuk kondisi penuaan penduduk, yaitu sistem pajak yang berkeadilan (termasuk keadilan antar generasi), berbasis luas, tidak distortif, dan dengan tarif yang mendorong peningkatan produktivitas.

Melihat kondisi sistem perpajakan di Indonesia saat ini, khususnya dua pajak besar (PPh dan PPN), perlu langkah-langkah ke depan untuk mengurangi distorsi dan memperluas

basis secara bertahap, dalam rangka mengefektifkan penerimaan perpajakan, sekaligus mengantisipasi penuaan penduduk di masa datang.

Referensi

- Creedy, John; Enright, James; Gemmelland, Norman; and Mellish, Angela, 2009, Population Ageing and Taxation in New Zealand, <https://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/twg/publications/Population-Ageing-Taxation.pdf>
- Felix, Alison and Watkins, Kate, 2013, The Impact of an Aging U.S. Population on State Tax Revenues, Economic Review-Fourth Quarter 2013. <https://www.kansascityfed.org/PhjaZ/publicat/econrev/pdf/13q4Felix-Watkins.pdf>
- Xuan, Le Anh, 2013, Dissertation Government Finance in Japan: Aging Population, Tax System and Female Labor Participation, National Graduate Institute for Policy Studies <http://www.grips.ac.jp/cms/wp-content/uploads/2014/04/fulltextphd10203.pdf>
- Heryanah, 2015, Aging Population dan Bonus Demografi Kedua di Indonesia, Populasi Volume 23 Nomor 2 2015, Halaman 1-16
- BPS, 2018, Proyeksi Penduduk Indonesia 2015-2045: Hasil Supas 2015
- Japan Ministry of Finance, 2003, A Sustainable Tax System for Japan's Aging Society, available at https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/tax_commission/e030617b.htm
- Inland Revenue, 2019, Tax Policy, <http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/2011-other-bim/2-new-zealand-tax-system-and-how-it-compares-internationally>
- Lubis, Ricky Karunia Lubis, 2018, <https://www.pajak.go.id/id/artikel/menimbang-penurunan-tarif-pph-badan>, Diakses 13 Mei 2019
- <https://nasional.kontan.co.id/news/tax-ratio-indonesia-rendah-ini-yang-harus-dilakukan-otoritas-pajak>
- OECD, 2018, Tax policies for inclusive growth in a changing world, OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018



KEMENTERIAN KEUANGAN
BADAN KEBIJAKAN FISKAL

Gd. R. M. Notohamiprodjo
Jl. Dr Wahidin Raya No. 1 Jakarta Pusat - 10710
Telp. +62 21 3441484

fiskal.kemenkeu.go.id

ISBN 978-602-53083-7-6



9 786025 308376