

**KAJIAN KRITIS TERHADAP ISU-ISU
STRATEGIS PENDAPATAN DAN
PEMBIAYAAN NEGARA**

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2019**

Kajian Kritis Terhadap Isu-Isu Strategis Pendapatan dan Pembiayaan Negara

Cetakan Pertama, September 2019

ISBN: 9-786025-056390

Copyright @ 2019

Pusat Kajian Anggaran

Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Tim Penyusun

Penanggungjawab

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

Penulis

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM

Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E, MM

Matius Winarno, S.E., MAB

Mujiburrahman, S.E., M.Si

Iranisa, S.E., M.Acc

Hikmatul Fitri, S.E., M.Sc

Deasy Dwi Ramiayu, S.E

Satrio Arga Effendi, S.E.

Rosalina Tineke Kusumawardhani, S.E.

Damia Liana, S.E.

Penyunting & Desain Sampul

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin

DAFTAR ISI

Analisis Pelaksanaan Fasilitas Pajak Penghasilan Badan Dalam Mendorong Investasi 1

- Pendahuluan..... 2
- Prinsip Pemberian Fasilitas Perpajakan dan Pelaksanaannya di Indonesia..... 4
- Peraturan Peundangan Terkait Fasilitas Pajak Penghasilan dan Permasalahan Pelaksanaannya..... 11
- Efektifitas Pajak Penghasilan Badan..... 16
- Penutup..... 25

Tata Kelola dan Tantangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Sektor Non Migas 29

- Pendahuluan..... 30
- Tata Kelola PNBP 33
- PNBP SDA Non Migas..... 35
- Tantangan PNBP SDA Non Migas..... 43
- Penutup..... 60

Kinerja Keuangan dan Utang BUMN Karya Pasca Suntikan PMN 67

- Pendahuluan..... 68
- Dasar-Dasar Hukum PMN Kepada BUMN..... 71
- Kondisi Keuangan BUMN..... 72
- Dampak PMN Terhadap Kinerja Keuangan BUMN..... 72
- PMN dan Kemampuan Berutang..... 88
- Meningkatnya Rasio Utang Terhadap EBITDA Perusahaan Karya..... 90
- Menurunnya Peringkat Utang dari Lembaga Pemeringkat Kredit 93
- Risiko Gagal Bayar..... 94
- Penutup..... 95

**Skema KPBU dalam Mendukung Percepatan
Pembangunan Infrastruktur Bandara** **99**

➤ Pendahuluan.....	100
➤ Pembiayaan Infrastruktur Bandara Melalui KPBU.....	103
➤ Urgensi Pembangunan Infrastruktur Bandara.....	107
➤ Percepatan Infrastruktur Bandara Melalui KPBU.....	112
➤ Masukan Terhadap Upaya Pemerintah dalam Mendorong Investasi di Sektor Kebandarudaraan.....	118
➤ Penutup.....	122

Analisis Pelaksanaan Dana Bergulir FLPP Dalam Mengurangi *Backlog* Perumahan Bagi MBR **125**

➤ Pendahuluan.....	126
➤ Kondisi Kebutuhan Perumahan di Indonesia.....	128
➤ FLPP sebagai Mekanisme Penyediaan Perumahan Bersubsidi.....	130
➤ Target dan Realisasi KPR FLPP 2015-2019.....	132
➤ Melihat Catatan Perkembangan Realisasi Program Pembiayaan Perumahan periode 2010-2014.....	135
➤ Tantangan dan Kendala.....	137
➤ Strategi Keberlanjutan Program Pembiayaan FLPP dalam Memangkas Akumulasi <i>Backlog</i> Perumahan di Indonesia.....	143
➤ Penutup.....	152

KATA PENGANTAR
KEPALA PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji dan syukur dipanjatkan kepada Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya, buku Kajian Kritis Terhadap Isu-Isu Strategis Pendapatan dan Pembiayaan Negara ini dapat diterbitkan.

Tahun 2019 merupakan tahun akhir dari implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2015-2019. Di dalam RPJMN itu hampir sebagian besar target ekonomi tidak tercapai, kecuali inflasi yang relatif lebih terkendali. Pemerintah menargetkan dalam RPJMN bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 8 persen di tahun 2019. Namun kenyatannya, selama 4 tahun belakang ini, rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia belum bergeser di angka 5 persen. Aktivitas perekonomian yang melambat akan berdampak pada kinerja penerimaan negara yang sulit untuk mencapai target. Tercatat rata-rata realisasi penerimaan negara berada diangka 91 persen. Sementara itu pembiayaan utang terus meningkat tiap tahunnya. Posisi utang pemerintah hingga Juni 2019 mencapai Rp4.570 triliun dimana mengalami peningkatan 90 persen dari tahun 2014 sebesar Rp2.608 triliun. Dari kondisi ini menarik untuk dikaji secara lebih mendalam terhadap beberapa isu terkait pendapatan dan pembiayaan negara selama 4 tahun belakang ini sebagai bahan evaluasi untuk perbaikan kinerja pemerintah 5 tahun mendatang.

Pada buku ini akan membahas isu-isu strategis terkait penerimaan dan pembiayaan negara yang dapat dioptimalkan guna meningkatkan pendapatan negara serta menciptakan

sumber pembiayaan yang kredibel. Adapun isu-isu yang dibahas dalam buku ini terbagi kedalam lima bagian yaitu:

Pertama, Analisis Pelaksanaan Kebijakan Fasilitas Pajak Penghasilan Badan Di Indonesia Dalam Mendorong Investasi. Pada analisis ini akan memaparkan efektifitas kebijakan pemerintah berupa fasilitasi pajak dalam mendorong investasi. Tulisan ini akan mengulas fasilitas pajak apa yang ditawarkan pemerintah dalam mendorong investasi dan bagaimana realisasi pertumbuhan investasi saat ini. Selanjutnya akan dibahas faktor-faktor yang perlu di perhatikan pemerintah dalam meningkatkan efektifitas kebijakan insentif pajak guna meningkatkan investasi di Indonesia

Kedua, Tata Kelola dan Tantangan Penerimaan Negara Bukan Pajak Sektor Sumber Daya Alam (SDA) Non Migas. PNBP dari sektor non migas menjadi sektor yang diperhitungkan dalam menopang penerimaan negara dengan semakin menurunnya kinerja minyak dan gas bumi saat ini. Namun demikian, pengelolaan PNBP selama ini masih menimbulkan masalah. Tata kelola PNBP belum sepenuhnya mencerminkan kepastian hukum dan ketertiban administrasi keuangan negara sehingga setiap tahun selalu menjadi temuan BPK. Dengan diterbitkannya UU No.9 Tahun 2018 Tentang PNBP diharapkan ada perbaikan tata kelola PNBP yang kemudian dapat mendorong kenaikan penerimaan negara. Pada buku ini akan dibahas permasalahan dalam tata kelola PNBP Non Migas selama ini dan bagaimana mengoptimalkan pemanfaatannya.

Ketiga, Kinerja Keuangan dan Utang BUMN Karya Pasca Suntikan PMN. Gencarnya pembangunan infrastruktur selama periode Pemerintah 2014-2015 berdampak pada kerentanan keuangan negara sebagai akibat dari strategi pemerintah menjadikan BUMN unsur penting dalam infrastruktur dan

pembangunan dalam beberapa tahun terakhir. Penugasan dan insentif dalam bentuk PMN telah menimbulkan masalah yang terkait dengan peningkatan jumlah utang yang dimiliki BUMN. Meskipun PMN ini baik untuk memperbaiki kondisi likuiditas dan solvabilitas dalam jangka pendek, namun PMN juga dapat menurunkan profitabilitas yang cenderung memerlukan pemulihan lebih lama dan meningkatkan kemampuan perusahaan dalam berutang. Dalam buku ini akan dibahas terkait kinerja keuangan BUMN Karya pasca disuntikannya PMN guna menunjang tugasnya dalam penyediaan infrastruktur.

Keempat, Skema KPBU Dalam Mendukung Percepatan Pembangunan Infrastruktur Bandar Udara. Sektor kebandarudaraan merupakan salah satu proyek infrastruktur ekonomi yang memiliki dampak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah. Sebagai sektor penting untuk meningkatkan konektivitas wilayah, kualitas infrastruktur bandara sangat perlu diperhatikan. Namun, estimasi kebutuhan anggaran dalam sektor bandara tidak dapat terpenuhi karena terbatasnya alokasi anggaran. Oleh karena itu, agar dapat menutupi *gap* tersebut, pemerintah akan melakukan kerjasama dengan pihak swasta untuk dapat ikut serta berpartisipasi. Dalam buku ini akan memberikan masukan terhadap upaya pemerintah dalam mendorong investasi di sektor kebandarudaraan melalui skema KPBU.

Kelima, Analisis Pelaksanaan Dana Bergulir FLPP Dalam Mengurangi *Backlog* Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) merupakan program yang dimaksudkan untuk mengungkit daya beli MBR pada sektor perumahan, dengan kemudahan akses ke sumber pembiayaan. Namun program yang telah menggulirkan dana dari APBN belum memiliki ritme yang tepat untuk dapat secepatnya menutup

backlog. Dibutuhkan upaya yang lebih besar, strategi multiprogram dan multisolusi dari pemangku kewajiban khususnya pemerintah dalam mengurangi akumulasi *backlog* secara lebih progresif, serta penyediaan hunian layak bagi warga negara khususnya masyarakat berpenghasilan rendah.

Isu-isu yang dibahas dalam buku ini hanya sebagian isu-isu strategis terkait pendapatan dan pembiayaan negara. Diluar isu-isu ini masih banyak permasalahan mengenai pendapatan dan pembiayaan negara yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan juga anggota DPR RI. Namun demikian, buku ini diharapkan mampu memaparkan sedikit banyak tentang hal-hal apa saja yang harus diperhatikan pemerintah dalam mengoptimalkan dan memperkuat peran APBN khususnya dalam pendapatan dan pembiayaan negara.

Demikian pengantar tentang buku Isu-Isu Strategis Pendapatan dan Pembiayaan Negara yang diharapkan juga dapat bermanfaat bagi Anggota DPR RI sebagai bahan referensi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Kami menyadari bahwa buku ini masih banyak kekurangan, untuk itu saran serta masukan guna perbaikan buku ini baik substansi maupun penyajiannya sangat kami harapkan. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini.

Jakarta, September 2019



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

ANALISIS PELAKSANAAN KEBIJAKAN FASILITAS PAJAK PENGHASILAN BADAN DALAM MENDORONG INVESTASI

Fasilitas perpajakan merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk menarik minat investor ke Indonesia, karena investasi merupakan salah satu motor penggerak pertumbuhan ekonomi Indonesia. Salah satu upaya pemerintah dalam memberikan fasilitas perpajakan adalah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan terkait insentif pajak, diantaranya adalah pembebasan pajak penghasilan badan dalam jangka waktu tertentu atau dikenal dengan *tax holiday* yang mulai diperkenalkan sejak tahun 2011, *tax allowance*, pembebasan dan/atau pemotongan pajak pada Kawasan Industri dan juga pembebasan dan/atau pemotongan pajak pada Kawasan Ekonomi Khusus. Namun didalam beberapa survei disebutkan bahwa faktor utama penentu investasi bukanlah fasilitas perpajakan, ada faktor lain seperti kestabilan politik, kepastian hukum, keterampilan dari tenaga kerja dalam negeri, dan infrastruktur yang memadai.

Terdapat beberapa rekomendasi dalam meningkatkan efektifitas kebijakan insentif pajak, yaitu perbaikan birokrasi yang lebih ramah investasi, perlu adanya evaluasi dari pemerintah atas aturan perpajakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, pembenahan sistem *Online Single Submission* dalam proses perijinan usaha, dan perbaikan terhadap 4 faktor yang berpengaruh terhadap investasi selain insentif pajak.

TATA KELOLA DAN TANTANGAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK SEKTOR SUMBER DAYA ALAM (SDA) NON MIGAS

Capaian penerimaan negara dari PNB non migas dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Hal tersebut tidak terlepas dari kontribusi banyak faktor seperti meningkatnya harga komoditas minerba di pasar dunia. Namun demikian, pengelolaan PNB selama ini masih menimbulkan masalah. Tata kelola PNB belum sepenuhnya mencerminkan kepastian hukum dan ketertiban administrasi keuangan negara sehingga setiap tahun selalu menjadi temuan BPK. Masalah yang muncul terbagi dalam tiga kategori utama diantaranya: PNB terlambat/belum disetor ke kas negara, PNB kurang/belum dipungut, PNB dipungut tanpa dasar hukum dan PNB tidak disetorkan ke kas negara/digunakan langsung. Hal tersebut terjadi karena pengawasan masih lemah, sistem monitoring melalui teknologi informasi belum sepenuhnya disempurnakan hingga praktik-praktik seperti *illegal mining*, *illegal fishing* dan *illegal logging* yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap penerimaan PNB. Pemerintah seharusnya dapat: 1) Menuntaskan regulasi turunan dari UU No. 9 Tahun 2018 tentang PNB, 2) Menyiapkan sanksi yang tegas kepada para pihak yang secara sengaja memanipulasi informasi yang berkaitan dengan perhitungan jumlah setoran PNB sehingga dapat meminimalisir potensi kerugian negara. 3) Menindak tegas pelaku *illegal logging*, *mining* dan *fishing* agar SDA yang dieksploitasi dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan menjadi penambah pendapatan negara untuk kemakmuran rakyat. 4) Mengultimaturnya para wajib bayar yang menunggak pembayaran PNB agar tidak terus berlanjut setiap tahunnya.

KINERJA KEUANGAN DAN UTANG BUMN KARYA PASCA SUNTIKAN PMN

Bank Dunia dalam *Infrastructure Sector Assesment Program* edisi Juni 2018 pun menyebutkan penugasan dan insentif dalam bentuk PMN telah menimbulkan masalah yang terkait dengan peningkatan jumlah utang yang dimiliki BUMN. BUMN Karya sebagai tulang punggung utama pembangunan infrastruktur tidak luput dari kerentanan keuangan. Dalam menjalankan penugasan yang diemban, BUMN Karya sempat mendapat akses pendanaan APBN dalam bentuk fasilitas PMN dari Pemerintah pada tahun 2015 dan 2016. Akan tetapi, meskipun PMN ini baik untuk memperbaiki kondisi likuiditas, namun secara bersamaan PMN juga menurunkan profitabilitas. Disamping itu PMN juga meningkatkan kemampuan perusahaan dalam berutang, menurunkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan arus kas untuk membayar kembali utangnya dan cenderung membuat terjadinya penurunan peringkat utang dari lembaga pemeringkat. Untuk itu, pemerintah perlu melakukan pengelolaan risiko secara berkala dan berkelanjutan melalui pemantauan terhadap kapasitas neraca serta kondisi rasio keuangan BUMN Karya, mendorong BUMN Karya agar dapat melakukan strategi *refinancing* dan aktif memanfaatkan pembiayaan alternatif non utang.

SKEMA KPBU DALAM Mendukung Percepatan Pembangunan Infrastruktur Bandar Udara

Kebutuhan akan konektivitas udara harus menjadi perhatian pemerintah mengingat perkembangan perekonomian yang sangat cepat dan target pertumbuhan tercapai. Seperti kita ketahui bahwa kebutuhan akan pembiayaan pembangunan infrastruktur di sektor kebandarudaraan membutuhkan sejumlah dana yang besar, sedangkan kemampuan anggaran negara terbatas. Oleh karena itu, pemerintah dalam pembiayaan infrastruktur pada sektor kebandarudaraan membutuhkan pihak swasta untuk dapat ikut serta berpartisipasi. Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta pada sektor kebandarudaraan masih terhitung baru, terlihat dari proses kerjasama proyek ekspansi bandara komodo dengan pihak swasta yang baru dimulai pada akhir tahun 2018 dan sampai sekarang masih pada tahap proses penentuan pemenang lelang. Pemerintah kedepannya berencana membangun sepuluh bandara baru dan melakukan beberapa perluasan bandara menggunakan skema KPBU. Seperti kita ketahui bahwa untuk dapat menarik minat investor agar dapat berpartisipasi pada proyek-proyek sektor kebandarudaraan yang ditawarkan, maka Pemerintah Indonesia harus memperhatikan beberapa faktor, seperti adanya kepastian hukum, peraturan yang tegak, dan dokumen-dokumen proyek yang kredibel sehingga investor mampu menilai risiko-risiko yang akan dihadapi.

ANALISIS PELAKSANAAN DANA BERGULIR FLPP DALAM MENGURANGI *BACKLOG* PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH

Berdasarkan data Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Tahun 2019, *backlog* Indonesia di angka 5,4 juta rumah. Pemerintah melalui Badan Layanan Umum Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPPP) Kementerian PUPR tidak hanya mengeluarkan program pembangunan secara fisik, namun menggulirkan program berupa bantuan pembiayaan pembelian rumah melalui Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) yang diprioritaskan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sejak tahun 2010. Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) merupakan program yang dimaksudkan untuk mengungkit daya beli MBR pada sektor perumahan, dengan kemudahan akses ke sumber pembiayaan. Namun program yang telah menggulirkan dana dari APBN sebesar Rp24,8 triliun sejak tahun 2015 dengan angka realisasi baru mencapai 274.214 unit atau 20,31 persen dari target 1,3 juta rumah, belum memiliki ritme yang tepat untuk dapat secepatnya menutup *backlog*, laju kekurangan rumah setiap tahun bertambah sebanyak 400 ribu unit. Dibutuhkan upaya yang lebih besar, strategi multiprogram dan multisolusi dari pemangku kewajiban khususnya pemerintah dalam mengurangi akumulasi *backlog* secara lebih progresif, serta penyediaan hunian layak bagi warga negara khususnya masyarakat berpenghasilan rendah.