

# BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 19, Vol. I, Oktober 2016

## Menggali Potensi Penerimaan Negara di Luar Sektor Primer

p. 02

## Dinamika APBN 2016

p. 06

Buletin APBN  
Pusat Kajian Anggaran  
Badan Keahlian DPR RI  
[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)  
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

## DEWAN REDAKSI

### Penanggung Jawab

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

### Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

### Redaktur

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

### Editor

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Ade Nurul Aida, S.E.

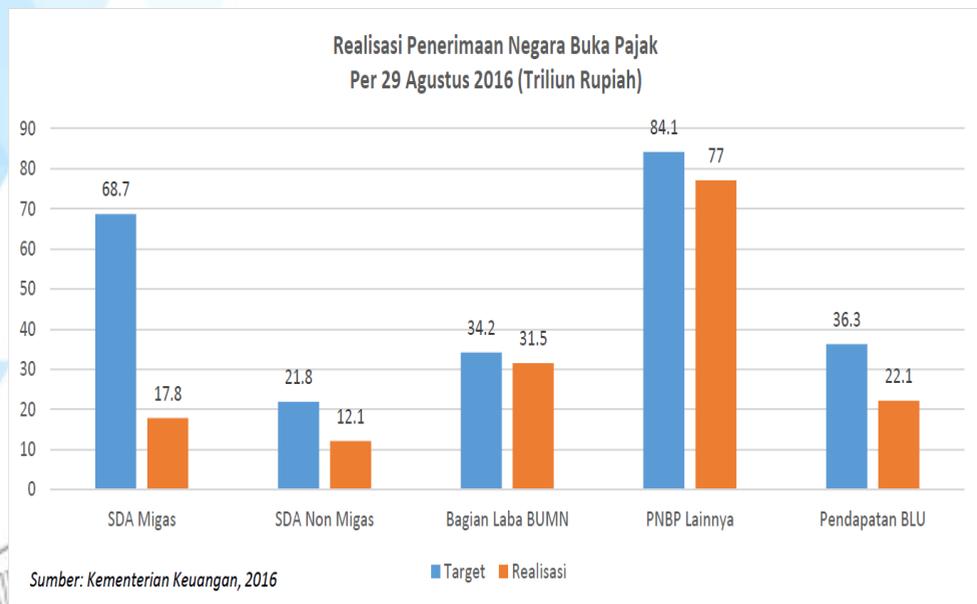
## DAFTAR ISI

Update APBN.....	p.01
Menggali Potensi Penerimaan Negara di Luar Sektor Primer.....	p.02
Dinamika APBN 2016.....	p.06

*Terbitan ini dapat diunduh di halaman website [www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)*

## UPDATE APBN

Target penerimaan negara bukan pajak pada APBNP Tahun Anggaran 2016 ialah sebesar Rp245,1 triliun, dimana hingga 29 Agustus 2016 terealisasi sebesar Rp160,6 triliun atau 65,5 persen. Adapun rincian realisasi penerimaan dari targetnya yaitu terdiri dari; (1) sumber daya alam migas 26 persen dan non migas 55,4 persen; (2) bagian laba BUMN yaitu 92,2 persen; (3) PNBP lainnya sebesar 91,6 persen dan (4) pendapatan BLU sebesar 61 persen.



# Menggali Potensi Penerimaan Negara di Luar Sektor Primer

Ade Nurul Aida<sup>1)</sup>

Penerimaan negara saat ini didominasi oleh penerimaan pajak. Hal tersebut tergambar pada komposisi penerimaan negara setiap tahunnya, dimana lebih dari 70 persen penerimaan negara berasal dari pajak. Sektor perpajakan pun dinilai menjadi sektor andalan dan mempunyai peranan yang dominan dalam penerimaan negara khususnya dalam menopang pembangunan nasional. Namun sayangnya pertumbuhan pajak dalam membiayai pertumbuhan tersebut mengalami perlambatan. Di tahun 2015 penerimaan pajak hanya tumbuh sebesar 8,22 persen, padahal saat periode 2005-2010 pernah mencapai 30 persen. Capaian realisasi pajak pun saat ini mengalami penurunan. Bahkan di tahun 2015, realisasi penerimaan pajak untuk pertama kalinya mencatatkan persentase terendah terhadap target yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebesar 83 persen. Sementara untuk tahun 2016, Pemerintah sendiri menargetkan penerimaan pajak sebesar Rp1.320 triliun, atau terjadi *shortfall* Rp219 triliun dari target pajak dalam APBN-P 2016 sebesar Rp1.539,16 triliun dengan asumsi *tax amnesty* berhasil.

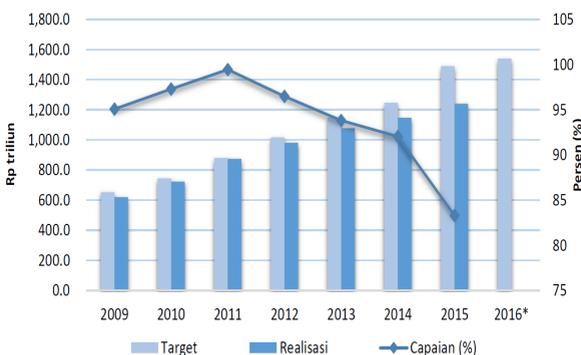
Selain pajak, kontribusi penerimaan negara juga berasal dari Penerimaan

Negara Bukan Pajak (PNBP). Walaupun jumlahnya tidak sebesar pajak, namun kontribusinya cukup membantu untuk membiayai kebutuhan belanja dalam mendorong pembangunan di Indonesia. Kontribusi pendapatan negara bukan pajak (PNBP) terhadap penerimaan negara saat ini dapat dikatakan masih relatif kecil yaitu sebesar 14 persen dari total penerimaan negara atau setara dengan Rp255,6 triliun pada tahun 2015. Kontribusi ini pun turun sebesar 37 persen dibanding tahun 2014 sebesar Rp398,6 triliun.

Salah satu faktor turunnya kontribusi penerimaan negara baik pajak maupun PNBP tak terlepas dari harga komoditas yang masih tertekan. Harga komoditas utama untuk produk energi, pertanian, dan pangan masih tertekan dan cenderung melemah. Pelemahan tersebut diproyeksikan masih terjadi hingga tahun 2021. Sementara harga ICP pun hingga akhir tahun 2016 diperkirakan sebesar 40 USD/barrel (gambar 3).

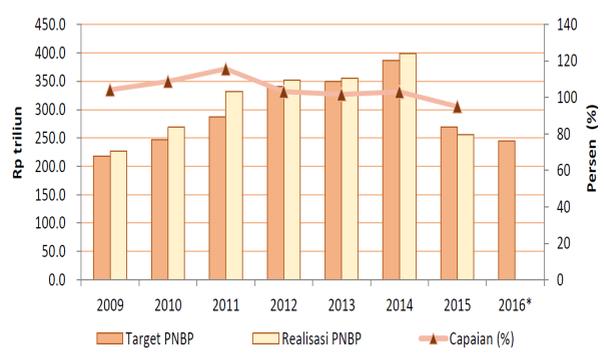
Saat ini Indonesia memiliki ketergantungan pada ekspor produk berbasis komoditas. Sehingga dengan lemahnya harga komoditas tersebut berpengaruh terhadap penerimaan negara yang berbasis komoditas seperti pajak penghasilan (PPh) migas maupun PNBP SDA. Untuk itu kini saatnya mengurangi

Gambar 1. Perkembangan Penerimaan Perpajakan



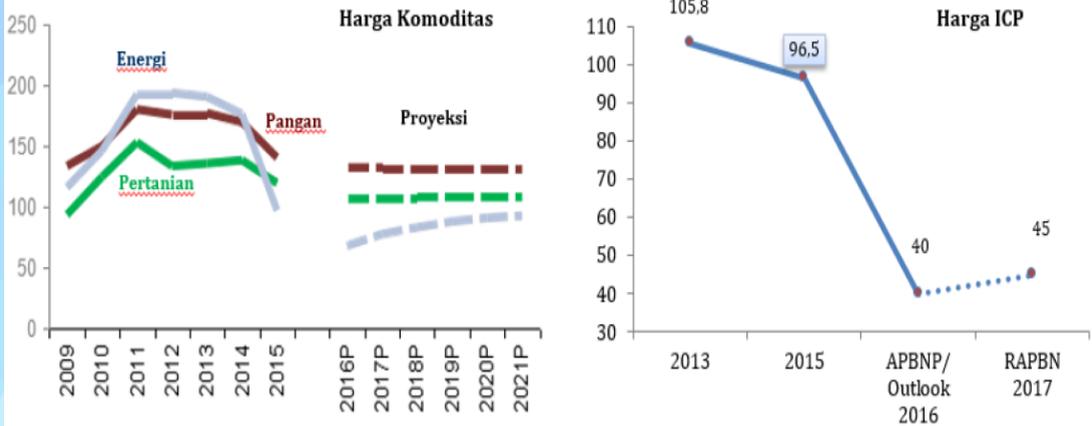
\*APBNP  
Sumber: Data Pokok APBN

Gambar 2. Perkembangan PNBP



\* APBNP  
Sumber: Data Pokok APBN

Gambar 3. Perkembangan Harga Komoditas dan ICP



Index in USD: 2005 = 100; Sumber: IMF

ketergantungan penerimaan negara terhadap sektor primer (komoditas) dengan mencari alternatif potensi penerimaan negara di luar sektor tersebut.

### Saatnya Beralih ke Sektor Lain (Sekunder dan Tersier)

Struktur ekonomi dapat diartikan sebagai komposisi peranan masing-masing sektor dalam perekonomian baik menurut lapangan usaha maupun pembagian sektoral ke dalam sektor primer, sekunder dan tersier<sup>2</sup>. Gambaran kondisi struktur ekonomi Indonesia dapat dilihat melalui kontribusi setiap sektor ekonomi terhadap pembentukan PDB. Struktur ekonomi dikatakan berubah apabila kontribusi/pangsa PDB dari sektor ekonomi yang mulanya dominan digantikan oleh sektor ekonomi lain.

Saat ini struktur ekonomi Indonesia didominasi oleh sektor sekunder, hal tersebut terlihat dari besarnya distribusi persentase PDB pada industri pengolahan, yang memiliki persentase tertinggi diantara sektor lainnya. Pada triwulan I tahun 2016 persentase distribusi PDB pada industri pengolahan tercatat sebesar 20,9 persen dan pada triwulan II tahun 2016 sebesar 20,5 persen melebihi sektor primer. Dengan persentase distribusi PDB pada industri pengolahan yang besar, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya terdapat potensi yang dapat digali dalam

peningkatan penerimaan negara yang berasal dari sektor sekunder tersebut. Sehingga bisa saja ketergantungan penerimaan negara pada sektor primer selama ini dapat diminimalisir dan beralih kepada sektor sekunder.

Namun sayangnya, masih terdapat permasalahan yang menghambat pertumbuhan sektor sekunder saat ini. **Pertama**, penyediaan infrastruktur, akibat minimnya infrastruktur menyebabkan kinerja logistik dan proses produksi terhambat. **Kedua**, terbatasnya ketersediaan energi berupa gas dan listrik, terutama di daerah-daerah luar Jawa. **Ketiga**, iklim investasi yang belum stabil. **Keempat**, lemahnya sumber daya manusia (SDM). **Kelima**, regulasi lintas sektoral yang belum sepenuhnya berpihak pada pertumbuhan industri. **Keenam**, mayoritas bahan baku dan bahan penolong masih tergantung dengan produk impor.

Tak kalah dengan sektor sekunder, sektor tersierpun memiliki potensi yang cukup besar terhadap penerimaan negara. Terlebih di era digital saat ini, banyak transaksi perdagangan/penjualan menggunakan media digital (*e-commerce*). Penjualan ritel *e-commerce* di Indonesia merupakan salah satu penjualan yang tertinggi pertumbuhannya di Asia Pasifik. Data dari Bank Indonesia memperkirakan transaksi *e-commerce* tahun 2015 bisa mencapai Rp224,9 triliun, naik lima kali lipat dibanding tahun 2014 sebesar

2) Kelompok sektor primer meliputi kegiatan yang outputnya masih merupakan proses tingkat dasar. Yang termasuk kelompok sektor primer yaitu sektor pertanian serta pertambangan dan penggalian. Sedangkan kelompok sekunder merupakan sektor yang sebagian inputnya berasal dari sektor primer dan yang meliputi sektor ini yaitu industri pengolahan, listrik, gas dan air bersih serta bangunan. Sementara yang dikelompokkan dalam sektor tersier terdiri atas perdagangan, hotel, restoran, pengangkutan, komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta sektor jasa-jasa.

Gambar 4. Distribusi Persentase PDB Triwulanan Menurut Lapangan Usaha



Sumber: BPS, 2016

Rp34,9 triliun. Menariknya, dari total pendapatan industri digital, ternyata sebagian pendapatan tersebut terlepas dari pungutan pajak. Peneliti dari Perkumpulan Prakarsa (*The Center for Welfare Studies*) Ah Maftuchan memperkirakan, potensi pajak yang bisa digali dari sektor *e-commerce* bisa mencapai lebih dari Rp10 triliun. Jika pemerintah jeli, dari situs-situs media sosial seperti Facebook, Twitter dan sebagainya banyak potensi pajak yang bisa didapat. Belum lagi dari toko-toko *online* yang juga merebak hingga ke media sosial. Terlebih lagi saat ini ada sistem *advertising sense* di website yang bisa mendatangkan omzet hingga miliaran. Di samping penjualan *e-commerce*, potensi pajak pun dapat digali melalui penyedia layanan data konten dan informasi berbasis internet (*over the top /OTT*) asing seperti perusahaan digital Google. Omzet Google Asia Pacific sendiri diperkirakan Rp3 triliun sehingga potensi pajak per tambahan nilai sebesar Rp300 miliar. Dengan asumsi laba 30 persen atau sekitar Rp1 triliun, potensi pajak Penghasilan dapat mencapai Rp250 miliar. Secara total ada potensi Rp550 miliar per tahunnya, belum termasuk tunggakan dan denda administrasi. Sementara tunggakan Google sendiri sejauh ini, diduga telah menunggak pembayaran pajak selama lima tahun. Untuk periode tahun 2015 saja tagihan pajak yang harus dibayar Google mencapai USD418 juta atau sekitar Rp5,5 triliun.

#### Catatan Redaksi

Melihat ketergantungan penerimaan negara saat ini pada sektor primer,

dimana sektor tersebut mengalami pelemahan, kini saatnya pemerintah menggali potensi lainnya di luar sektor tersebut yang berasal dari sektor sekunder maupun sektor tersier. Terkait hal tersebut, beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah yaitu **pertama**, dalam sektor sekunder, peran pemerintah amat penting terlebih untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam industri manufaktur berupa perbaikan dan peningkatan infrastruktur yang memadai, karena dengan penyediaan infrastruktur yang memadai akan mampu menjaga kelancaran arus barang dan jasa dan juga memperlancar proses produksi. Memastikan dan mencukupi kebutuhan energi berupa ketersediaan gas dan listrik, menjaga iklim investasi tetap stabil, meningkatkan kapasitas sumber daya manusia (SDM) melalui pendidikan maupun pelatihan, kepastian regulasi lintas sektoral pada industri, mengurangi ketergantungan bahan baku maupun bahan penolong impor. Jika hal –hal tersebut dapat teratasi maka sektor industri diyakini dapat berperan lebih besar dalam memberikan pemasukan negara

**Kedua**, dari sektor tersier, terutama dalam bidang penjualan yang berbasis digital. Potensi pajak *e-commerce* Rp5-10 triliun khususnya dari perusahaan media sosial besar, situs belanja *online* dan transportasi *online* patut diperhatikan oleh pemerintah mengingat transaksi *e-commerce* setiap tahunnya meningkat, oleh karena itu Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang perdagangan elektronik (*e-commerce*) segera diterbitkan untuk melengkapi SE-62/PJ/2013 tentang

Penegasan Ketentuan Perpajakan atas Transaksi *E-Commerce*. Sementara untuk penyedia layanan data konten dan informasi berbasis internet (*over the top / OTT*) asing, Pemerintah perlu memastikan dan menyelesaikan regulasi terkait layanan tersebut dan mengharuskan perusahaan penyedia layanan untuk memiliki izin sebagai badan usaha tetap (BUT).

#### Daftar Pustaka

Badan Pemeriksa Keuangan. (2016). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2015*. Indonesia

Fawaid, Jazilul. (2016). *Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terkait Mekanisme Pemangkasan Anggaran*. Disajikan dalam Workshop Pemangkasan Anggaran APBNP 2016: Pentingkah?, Pusat Kajian Anggaran, Jakarta, 22 September 2016.

Firdaus, Ahmad H. (2016). *Pemangkasan Belanja APBN-P 2016*. Disajikan dalam Workshop Pemangkasan Anggaran APBNP 2016: Pentingkah?, Pusat Kajian Anggaran, Jakarta, 22 September 2016.

Kementerian Keuangan. (2016). *Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran 2016*.

Indonesia

Kementerian Perindustrian. *Manufaktur Terbelit Masalah dari Segala Penjurur*. Diakses dari <http://www.kemenperin.go.id/artikel/4891/Manufaktur-Terbelit-Masalah-dari-Segala-Penjurur> (27 September 2016)

Prahadi, Yeffrie Y. (2016). *Pertumbuhan Industri Masih Terkendala Infrastruktur dan SDM*. Diakses dari <http://swa.co.id/swa/trends/management/pertumbuhan-industri-masih-terkendala-infrastruktur-dan-sdm> (27 September 2016)

Prasetyo, Adhi. (2016). *Berpacu Mengejar Target Penerimaan Pajak Tahun 2016*. Buletin APBN, hal. 6.

Redaksi. (2016). *Menggoogling Pajak Google*. Diakses dari <http://koran.bisnis.com/read/20160920/244/585297/menggoogling-pajak-google> (3 Oktober 2016)

Yusuf, Oik. (2016). *Utang Pajak Google ke Indonesia Ditaksir Rp5 Triliun Setahun*. Diakses dari <http://tekno.kompas.com/read/2016/09/20/08330077/utang.pajak.google.ke.indonesia.ditaksir.rp.5.triliun.setahun> (26 September 2016)

# Dinamika APBN 2016

Marihot Nasution<sup>1)</sup>

Abstrak

Melemahnya kondisi ekonomi global dan rendahnya harga komoditas dunia mempengaruhi kondisi fiskal nasional Indonesia. Di tahun 2016 telah diambil langkah-langkah penghematan APBN oleh pemerintah berupa pemotongan anggaran di kementerian/lembaga serta penundaan beberapa belanja transfer ke daerah. Langkah tersebut diambil untuk menyikapi kondisi ekonomi yang tengah melesu ini. Upaya tax amnesty juga muncul untuk memenuhi kebutuhan penerimaan negara yang mengalami shortfall signifikan sejak 2015. Perubahan APBN belakangan ini dipandang sebagai kurangnya kredibilitas APBN yang disusun pemerintah dalam menghadapi kondisi ekonomi. Proses perencanaan yang kurang disertai dengan perhitungan yang matang menyebabkan penetapan target pembangunan yang kurang realistis.

Pertumbuhan PDB global diproyeksikan untuk tetap datar sekitar 3 persen pada tahun 2016 dengan hanya perbaikan moderat yang diproyeksikan pada tahun 2017. Perkiraan ini sebagian besar tidak berubah sejak Juni 2016 dengan kondisi lemah di negara maju, termasuk dampak dari Brexit, diimbangi dengan peningkatan bertahap dalam produsen komoditas pasar berkembang. Secara keseluruhan, perekonomian dunia masih dalam perangkap pertumbuhan rendah dengan kekecewaan pertumbuhan terus-menerus membebani ekspektasi pertumbuhan dan mengarahkan kembali ke kondisi pertumbuhan perdagangan, investasi, produktivitas dan upah yang lemah.

Pertumbuhan perdagangan yang terus melemah, dan penurunan tajam pada tahun 2015 dan 2016, menggarisbawahi kekhawatiran tentang ketahanan pertumbuhan global. Sementara faktor permintaan berperan, perdagangan yang lemah juga mencerminkan faktor struktural dan kurangnya kemajuan - bersama-sama dengan beberapa *backtracking* - pada pembukaan pasar global untuk perdagangan barang dan jasa. Pertumbuhan perdagangan melambat akan menekan pertumbuhan produktivitas di masa mendatang.

Lambatnya pemulihan ekonomi global, telah berdampak terhadap turunnya harga komoditas dalam jangka waktu cukup lama. Kondisi tersebut telah memberikan dampak terhadap perekonomian nasional sejak sebelum 2016. Pertumbuhan ekonomi nasional pada triwulan II tahun 2016 adalah sebesar 5,18 persen. Angka tersebut lebih tinggi jika dibandingkan triwulan I 2016 sebesar 4,9 persen. Kontribusi terbesar pertumbuhan tersebut masih disumbang oleh konsumsi rumah tangga. Kinerja

1) Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. e-mail: marihot.nasution@gmail.com

2) Belum termasuk realisasi uang tebusan dalam kebijakan tax amnesty periode pertama.

Gambar 1. Prediksi Outlook Ekonomi OECD (Pertumbuhan GDP dalam persen1)

	2015	2016		2017	
		September 2016 Projections	difference from June EO <sup>2</sup>	September 2016 Projections	difference from June EO <sup>2</sup>
World	3.1	2.9	-0.1	3.2	-0.1
United States	2.6	1.4	-0.4	2.1	-0.1
Euro area	1.9	1.5	-0.1	1.4	-0.3
Germany	1.5	1.8	0.2	1.5	-0.2
France	1.2	1.3	-0.1	1.3	-0.2
Italy	0.6	0.8	-0.2	0.8	-0.6
Japan	0.5	0.6	-0.1	0.7	0.3
Canada	1.1	1.2	-0.5	2.1	-0.1
United Kingdom	2.2	1.8	0.1	1.0	-1.0
China	6.9	6.5	0.0	6.2	0.0
India <sup>3</sup>	7.6	7.4	0.0	7.5	0.0
Brazil	-3.9	-3.3	1.0	-0.3	1.4
Rest of the World	2.0	2.3	-0.1	2.8	-0.2

1. Year-on-year. GDP at market prices adjusted for working days.

2. Difference in percentage points based on rounded figures for both the current and June 2016 Economic Outlook forecasts.

3. Fiscal years starting in April.

Sumber: OECD Interim Economic Outlook, Global growth warning: Weak trade, financial distortions. Diterbitkan pada 21 September 2016

ekspor dan impor menunjukkan perbaikan namun masih tumbuh negatif.

Selain target penerimaan sektor perpajakan yang sangat ambisius, melemahnya daya beli perekonomian global telah berdampak terhadap penerimaan sektor perpajakan. Realisasi penerimaan pajak pada tahun 2015 yang hanya mencapai 83 persen dari target APBNP 2015. Prediksi penerimaan pajak pada tahun 2016, masih akan jauh dari target penerimaan dalam APBNP 2016, terjadi *shortfall* sebesar Rp 219 triliun<sup>2</sup> pada tahun 2016. Tidak terpenuhinya target penerimaan perpajakan secara signifikan dalam dua tahun terakhir, telah memberikan pengaruh terhadap postur APBN.

Gambar 2. Perbandingan APBN dan APBNP 2010-2016



Sumber: Nota Keuangan APBN dan APBNP 2010-2016, Kementerian Keuangan

Pengaruh tersebut di tahun 2010-2015 berakibat pada disusunnya APBN Perubahan. Sebelum 2005, hanya ada satu Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setiap tahun. Adapun APBN-P merupakan revisi atas APBN yang diterbitkan untuk menyesuaikan kondisi keuangan nasional dengan kondisi ekonomi baik global maupun nasional. Oleh karenanya, APBN-P selalu dibahas dan ditetapkan pada tahun bersangkutan. Keberadaan APBN-P dipandang sebagai ketidakmampuan pemerintah membuat perencanaan yang presisi serta dapat diimplementasikan dalam setahun ke depan<sup>3</sup>. Dalam era reformasi, perencanaan anggaran yang tertuang dalam APBN selalu meleset sehingga pada pertengahan tahun berjalan perlu direvisi dalam bentuk APBN-P. Padahal, berdasarkan aturan, revisi anggaran hanya bisa dilakukan saat kondisi ekonomi mengalami perubahan yang luar biasa dan berada di luar kendali pemerintah atau *force majeure*. Karena menjadi kebiasaan, pemerintah dan DPR pun makin tidak serius menyusun APBN secara presisi.

Pada periode tahun 2009-2014, anggaran belanja negara dalam APBN-P biasanya selalu lebih tinggi dari APBN. Dalam APBN 2011 misalnya, total anggaran belanja negara ditetapkan sebesar Rp1.229,55 triliun. Lantas dalam APBN-P 2011, anggaran belanja negara dinaikkan menjadi Rp1.320,75 triliun (gambar 2). Dengan demikian terjadi penambahan anggaran sekitar Rp91 triliun. Anggaran belanja dalam APBN tahun 2012, 2013, dan 2014 juga dinaikkan saat pembahasan APBN-P. Bahkan, anggaran belanja tetap saja dinaikkan meskipun target penerimaan negara diturunkan. Dampak dari kebijakan ini adalah defisit anggaran semakin besar

sehingga otomatis pemerintah harus berutang lebih banyak.

Namun di sisi lain, ada juga sisi positif dari peningkatan belanja negara dalam APBN-P terutama dari persepsi pasar. Terlepas dari alasan mengapa pemerintah menaikkan belanjanya, pasar tetap menilai langkah tersebut akan menyebabkan ekspansi pertumbuhan ekonomi. Di mata pasar, ekspansi pertumbuhan dan stimulus pertumbuhan merupakan hal yang positif. Dalam kondisi ini, pelaku usaha biasanya juga akan terdorong melakukan ekspansi sehingga akhirnya roda perekonomian berputar lebih cepat.

Memasuki era pemerintahan baru tahun 2015 hingga kini, kebiasaan merevisi anggaran dalam bentuk APBN-P tetap berlangsung. Namun, terjadi perubahan pola, pada periode tersebut, anggaran belanja justru diturunkan. Pada tahun 2015, yang merupakan tahun pertama pemerintahan Jokowi, APBN-P langsung menyusut. Pada APBN 2015, pendapatan negara ditetapkan sebesar Rp1.793,6 triliun, sementara belanja negara sebesar Rp2.039,5 triliun. Lantas dalam APBN-P 2015, pendapatan negara diturunkan menjadi Rp1.761,6 triliun, sementara belanja negara dipangkas menjadi Rp1.984,1 triliun. Langkah itu dilakukan pemerintahan Jokowi karena perekonomian domestik dan global terus melesu dan pemerintah juga tidak ingin beban utang terus.

### Pemangkasan Anggaran dan Penundaan 2016

Menyikapi kondisi ekonomi global dan domestik saat ini, serta tuntutan kebutuhan pembangunan infrastruktur bagi Indonesia, namun dibatasi oleh limit defisit yang tidak boleh melebihi 3

3) Siswono Yudo Husodo, dalam "Strategi Anggaran Jokowi: APBN Perubahan Atau APBN Pengurangan?" oleh M. Fajar Marta, diakses dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/03/081844826/strategi.anggaran.jokowi.apbn.perubahan.atau.apbn.pengurangan>.

persen dari PDB, maka langkah tegas dipilih dalam menghadapi kondisi tersebut. Instruksi presiden diterbitkan dua kali guna menjadi langkah dalam penghematan pemanfaatan APBN. Inpres tersebut menganjurkan kementerian dan lembaga untuk menyisir secara mandiri mana anggaran yang dapat dihemat. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Langkah-langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja Kementerian/Lembaga (K/L) Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 diterbitkan dengan memotong anggaran APBN Tahun Anggaran 2016 sebesar Rp50,016 triliun. Sementara itu, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2016 tentang Langkah-Langkah Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga (K/L) Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) Tahun Anggaran 2016 diterbitkan dengan total penghematan anggaran dari 83 K/L mencapai Rp64,712 triliun. Penghematan dilakukan utamanya terhadap belanja honorarium, perjalanan dinas, paket meeting, langganan daya dan jasa, honorarium tim/kegiatan, biaya rapat, iklan, operasional perkantoran lainnya, pemeliharaan gedung, peralatan kantor serta pembangunan gedung kantor, pengadaan kendaraan, sisa dana lelang dan/atau swakelola, anggaran dari kegiatan yang belum dikontrakan atau yang tidak akan dilaksanakan hingga akhir tahun, serta kegiatan yang tidak mendesak atau dapat dilanjutkan (carry over) ke tahun anggaran berikutnya.

Untuk belanja transfer ke daerah dan dana desa, juga terjadi penghematan namun dalam bentuk pemotongan dan penundaan. Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor 10 Tahun 2016 diterbitkan untuk pemotongan alokasi Transfer ke Daerah khususnya Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) sebesar Rp8 triliun, bagi 541 pemerintah daerah, Provinsi, Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia. Selain itu, penundaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) tahun 2016 diperkirakan sebesar Rp72,9 triliun, yang terdiri dari: 1) penghematan alamiah sebesar Rp36,8 triliun; 2) penundaan sebagian penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar Rp19,4 triliun (PMK No. 125/PMK.07/2016 Tentang Penundaan Penyaluran Sebagian Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2016); dan 3) Dana Bagi Hasil (DBH) sebesar Rp16,7 triliun (Penghematan alamiah dari perkiraan sisa pagu DBH Pajak sebesar Rp 4,2 triliun). Besaran DAU yang dipangkas berbeda-beda untuk tiap daerahnya. Ada tiga kriteria yang digunakan, yaitu kapasitas fiskal, kebutuhan belanja, dan prediksi

posisi saldo kas daerah pada akhir 2016. Prediksi posisi saldo kas daerah pada akhir 2016 pun kembali dibagi menjadi empat kategori, yaitu sangat tinggi, tinggi, cukup tinggi dan sedang. Di daerah dengan posisi saldo kas sangat tinggi, yaitu 19 provinsi dan 23 kabupaten/kota, penyaluran DAU ditunda sebesar 50 persen. Di empat provinsi dan 38 kabupaten/kota dengan posisi kas cukup tinggi, penyaluran DAU ditunda sebesar 40 persen. Selain itu, di satu provinsi dan 41 kabupaten/kota yang memiliki posisi saldo kas cukup tinggi, penyaluran DAU ditunda sebesar 30 persen. Sedangkan, dua provinsi dan 41 kabupaten/kota dengan posisi saldo kas sedang, penyaluran DAU ditunda sebesar 20 persen. Pemerintah daerah yang mendapat penundaan penyaluran DAU paling besar antara lain adalah Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp336,8 miliar, Provinsi Jawa Timur sebesar Rp302,9 miliar, dan diikuti oleh Kabupaten Bogor sebesar Rp347,2 miliar, Kabupaten Garut sebesar Rp327,6 miliar, serta Kota Bandung sebesar Rp302,8 miliar.

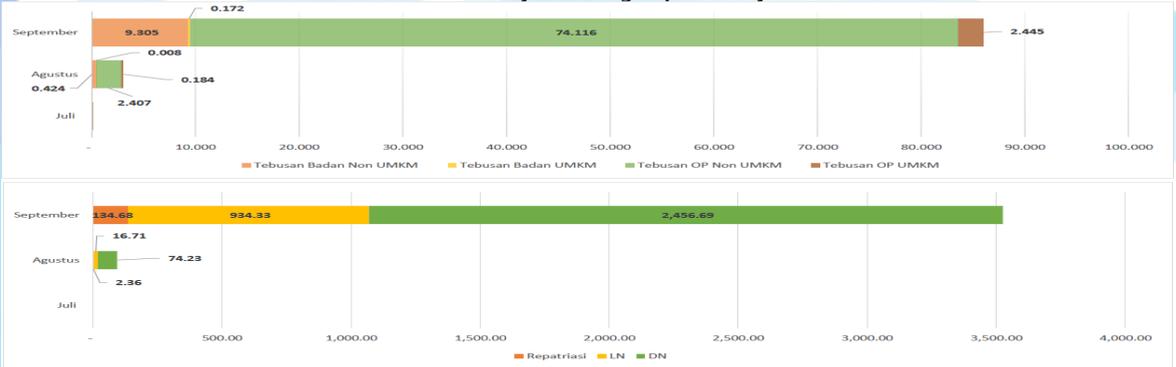
Diharapkan dampak dari pemangkasan anggaran dan penundaan tersebut tidak menjaral pada pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hal ini karena pemerintah memandang pemangkasan dan penundaan yang ditetapkan ini adalah bentuk optimalisasi implementasi APBN di tahun 2016. Namun tentunya, perlu membiasakan diri terutama bagi daerah yang menggantungkan diri pada dana transfer ke daerah atau dana desa dan hanya menggunakan sedikit porsi pendapatan asli daerahnya.

### **Sekilas Evaluasi Tax Amnesty**

Amnesti pajak adalah program pengampunan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Wajib Pajak meliputi penghapusan pajak yang seharusnya terutang, penghapusan sanksi administrasi perpajakan, serta penghapusan sanksi pidana di bidang perpajakan atas harta yang diperoleh pada tahun 2015 dan sebelumnya yang belum dilaporkan dalam SPT, dengan cara melunasi seluruh tunggakan pajak yang dimiliki dan membayar uang tebusan. Kebijakan ini berlaku sejak disahkan hingga 31 Maret 2017, dan terbagi ke dalam 3 (tiga) periode, yaitu: 1) periode I: Dari tanggal diundangkan s.d 30 September 2016, 2) periode II: Dari tanggal 1 Oktober 2016 s.d 31 Desember 2016; dan terakhir 3) periode III: Dari tanggal 1 Januari 2017 s.d 31 Maret 2017.

Pantauan Ditjen Pajak memperlihatkan tren peningkatan penerimaan uang tebusan dan repatriasi yang baik. Hingga penutupan periode I pengampunan pajak, uang tebusan mencapai Rp80,04

Gambar 3. Realisasi Kebijakan Pengampunan Pajak Periode I



Sumber: Monitoring Amnesty Pajak, 30 September 2016 diakses dari <http://www.pajak.go.id/statistik-amnesti> pajak Indonesia lebih stabil.

triliun dan penerimaan berdasarkan surat setoran pajak Rp90 triliun, hampir mencapai target yang ditetapkan yaitu Rp165 triliun. Adapun total harta yang dilaporkan Rp3.620,26 triliun, dengan repatriasi Rp137,08 triliun<sup>4</sup>. Melihat kondisi ini, pemerintah optimis bahwa target *tax amnesty*, akan terpenuhi di periode akhir pelaksanaan kebijakan pengampunan ini. Meskipun begitu, optimisme pemerintah akan keberhasilan pengampunan pajak ini hendaknya tidak hanya diikuti dengan ucapan selamat saja, karena masih ada dua periode yang harus dilalui. Menghadapi periode berikutnya, pemerintah hendaknya lebih aktif dan tanggap dalam menangkap peluang *tax amnesty* ini, langkah inisiatif seperti mendatangi wajib pajak yang berpotensi menjadi peserta *tax amnesty* perlu dilakukan mengingat nilai tebusan di periode berikutnya lebih besar (3 dan 5 persen). Dengan demikian ada kemungkinan masyarakat enggan melaporkan asetnya. Selain itu, ketika masa *tax amnesty* berakhir, pemerintah perlu menyiapkan langkah-langkah baru agar keberhasilan kebijakan tersebut menjadi *sustainable* dan penerimaan

Namun belajar dari pengalaman APBN 2016, pemerintah perlu lebih cermat dalam melakukan perencanaan agar angka yang ditetapkan lebih matang dan terarah. Banyak ekonom menyatakan bahwa ditetapkannya APBN Perubahan merupakan tanda kurang kompetennya pemerintah dalam mengukur kemampuannya sendiri, sehingga terdapat beberapa item yang meleset dari perkiraan yang telah direncanakan di periode sebelumnya. Di tengah lesunya penerimaan negara dari pajak maupun non pajak dan kondisi ekonomi global yang melemah, pemerintah dalam beberapa tahun terakhir selalu mematok target APBN dengan sangat optimis, termasuk target penerimaan pajak. Namun pada akhirnya, realisasi penerimaan pajak meleset di bawah target yang ditetapkan. Sebagai konsekuensinya, di tengah tahun pemerintah pun harus melakukan perubahan anggaran (penerimaan berkurang, belanja dikurangi, nilai pembiayaan bertambah).

Kedepannya, pemerintah perlu menerima konsekuensi bahwa dalam

Tabel 1. Perkembangan Selisih Asumsi Dasar Ekonomi Makro dengan Realisasinya, 2010-2016

Uraian	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pertumbuhan Ekonomi (%)	0.4	-	(0.2)	(0.6)	(0.4)	(0.9)	-
Inflasi (%)	1.7	(1.9)	(2.5)	1.2	3.1	(1.7)	(0.7)
SPN 3 Bulan (%)	0.1	(0.8)	(1.8)	(0.5)	(0.2)	(0.2)	-
Nilai Tukar (Rp/USD)	(113.0)	79.0	384.0	860.0	278.0	892.0	(400.0)
ICP (USD/Barel)	(0.6)	16.5	7.7	(2.0)	(8.0)	(10.8)	(15.0)
Lifting Minyak (ribu barel per hari)	-	(47.0)	(67.0)	(15.0)	(24.0)	(47.0)	(20.0)
Lifting Gas (ribu barel setara minyak per hari)	-	-	-	(27.0)	-	(26.0)	(40.0)

Sumber: Nota Keuangan APBN 2016 dan Nota Keuangan RAPBNP 2016, Kementerian Keuangan

Keterangan: 1. Tahun 2016 merupakan selisih antara RAPBNP dengan APBN 2016

2. Angka positif menunjukkan angka realisasi lebih tinggi dari asumsinya. Untuk nilai tukar, angka positif menunjukkan depresiasi.

4) Data Dashboard Amnesty Pajak, 30 September 2016, data tersebut merupakan data real time yang ter-update setiap saat, sehingga dapat muncul perbedaan ketika artikel ini diterbitkan. Diakses dari <http://www.pajak.go.id/statistik-amnesti>

perencanaan pembangunan perlu lebih matang lagi, asumsi makro ditentukan dengan lebih akurat. Penentuan asumsi makro menjadi penting karena perubahan APBN didasarkan pada realisasi asumsi tersebut. Jika terdapat deviasi di tengah tahun akan asumsi makro, maka terdapat kemungkinan APBN akan mengalami perubahan. Meskipun begitu, nilai prediksi asumsi makro yang ada selama ini, tetap selalu meleset dari perkiraan yang telah disusun oleh pemerintah dan DPR jika dibandingkan dengan realisasinya. Hal ini menunjukkan perencanaan yang dilakukan pemerintah belum sepenuhnya mempertimbangkan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kondisi ekonomi.

Deviasi asumsi dasar ekonomi makro mengakibatkan terjadinya perbedaan antara target APBN dengan realisasinya, yaitu pada pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran. Namun untuk beberapa pos tertentu seperti DAU, dana otonomi khusus dan penyesuaian, realisasi asumsi dasar ekonomi makro tidak berpengaruh terhadap pos tersebut. Apabila realisasi defisit melebihi target defisit yang ditetapkan dalam APBN, maka hal tersebut merupakan risiko fiskal yang harus dicarikan sumber pembiayaannya.

### Rekomendasi

Menyikapi kondisi ekonomi saat ini, Pemerintah perlu menyiapkan strategi yang mutakhir untuk dapat tetap bertahan. Perencanaan target-target pembangunan perlu diperhitungkan secara seksama dengan memperhatikan beberapa resiko yang dapat terjadi ketika dilaksanakan nanti. Kebijakan *tax amnesty* dijadikan tumpuan untuk memperbaiki lemahnya kinerja penerimaan tahun ini, agar defisit negara tidak melebar dan melebihi batas yang dianjurkan UU. Saat ini kinerja *tax amnesty* memang tergolong baik, meskipun baru periode satu, namun pemerintah juga perlu memperbaiki sistem yang telah berjalan sehingga ketika periode *tax amnesty* telah selesai, problematika rendahnya penerimaan pajak tidak terjadi lagi. Penegakan hukum bagi wajib pajak yang mangkir perlu dilakukan, guna menanamkan efek jera bagi mereka. Dengan penerimaan negara dari sektor pajak yang optimal, maka pelebaran defisit anggaran pun dapat dihindari, tanpa harus menekan belanja pemerintah. Pasalnya, dalam kondisi perekonomian global dan nasional yang saat ini masih cenderung tumbuh lambat, stimulasi dari ekspansi belanja pemerintah sangat dibutuhkan.

Untuk menjaga kredibilitas, target yang ditetapkan dalam penyusunan

APBN, baik asumsi makro ekonomi maupun target penerimaan dan belanja, perlu dibuat lebih realistis dengan menggunakan landasan perhitungan yang jelas dan cermat. Dengan demikian, APBN dapat menjadi acuan yang dapat dipercaya baik oleh jajaran pelaksana dari kalangan pemerintah sendiri maupun bagi para pelaku usaha di sektor swasta. Jika tidak, maka pemangkasan anggaran di tengah tahun akan sangat mungkin terus terjadi di tahun-tahun mendatang. Pemangkasan di tengah jalan ini akan membawa dampak yang buruk terhadap kelancaran program-program pemerintah, kepercayaan pelaku usaha, serta terhadap perekonomian nasional dan daerah secara keseluruhan.

Jika anggaran belanja negara memang tidak mampu membiayai pembangunan, maka diperlukan optimalisasi peran swasta dalam pembangunan. Keikutsertaan swasta dalam pembangunan harus selalu didukung oleh pemerintah, karena dengan berkembangnya peran pihak swasta maka potensi penerimaan negara juga akan bertambah atau setidaknya stabil. Peran swasta untuk pembangunan ini dapat dilakukan dengan melalui kerjasama pemerintah dengan swasta, mendorong perusahaan swasta untuk melakukan kegiatan yang bersifat *corporate social responsibility* (CSR) jika memungkinkan mensinkronkannya dengan program pemerintah, atau melalui skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) yang sekarang sedang dilaksanakan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur.

### Daftar Pustaka

- Core Indonesia. (2016). *Kredibilitas APBN dan Reformasi Sistem Pengumpulan Pajak*. Diakses dari <http://www.coreindonesia.org/view/191/cmd-21-kredibilitas-apbn-dan-reformasi-sistem-pengumpulan-pajak.html>
- Direktorat Jenderal Pajak. (2016). *Dashboard Amnesti Pajak*, Diakses dari <http://www.pajak.go.id/statistik-amnesti>
- SM. Fajar Marta. (2016). *Strategi Anggaran Jokowi: APBN Perubahan Atau APBN Pengurangan?* oleh, diakses dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/03/081844826/strategi.anggaran.jokowi.apbn.perubahan.atau.apbn.pengurangan>.
- Kementerian Keuangan RI. *Nota Keuangan APBN dan APBNP 2010-2016*
- Badan Pemeriksa Keuangan RI. (2016) *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2015*
- OECD. (2016). *OECD Interim Economic Outlook, Global growth warning: Weak trade, financial distortions*. Diterbitkan pada 21 September 2016



**Buletin APBN**  
**Pusat Kajian Anggaran**  
**Badan Keahlian DPR RI**  
**[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)**  
**Telp. 021-5715635/5715528, Fax. 021-5715528**  
**e-mail [puskaji.anggaran@dpr.go.id](mailto:puskaji.anggaran@dpr.go.id)**



9 772502 868006