

# BULETIN APBN

Vol. X, Edisi 13, Juli 2025

## **Produksi dan Deregulasi Impor Susu Indonesia**

*p.4*

## **Sektor Pariwisata Dalam Pusaran Kebijakan Efisiensi, Wisman Harus Jadi Tumpuan**

*p.9*

ISO 9001:2015  
Certificate No. IR/QMS/00138



9 772502 868006

ISSN 2502-8685



# Dewan Redaksi

## Pengarah

Dr. Inosentius Samsul, S.H.,  
M.Hum.

## Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

## Rastri Paramita

Rosalina Tineke Kusumawardhani  
Tio Riyono

## Penanggung Jawab

Dr. Furcony Putri Syakura, S.H.,  
M.H., M.Kn., QGIA, QHIA., QIA

## Redaktur

Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo  
Dahiri  
Martha Carolina

## Editor

Riza Aditya Syafri  
Orlando Raka Bestianta

## Produksi dan Deregulasi Impor Susu Indonesia

p.4

*Program makan bergizi gratis yang dicanangkan oleh pemerintah menjadi momentum penting dalam peningkatan konsumsi gizi anak, salah satunya melalui pemberian susu kepada peserta didik. Namun, tingkat konsumsi susu nasional masih tergolong rendah dan pasokan susu domestik belum mencukupi, sehingga ketergantungan pada impor masih tinggi. Meskipun kebijakan ini membuka peluang partisipasi sektor swasta dan mendukung deregulasi impor, implementasinya menghadapi sejumlah tantangan, seperti rendahnya realisasi investasi sapi perah, potensi kecurangan dalam penunjukan entitas impor, serta risiko terganggunya keberlangsungan peternakan lokal. Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI melalui Komisi IV memperkuat fungsi pengawasan, memastikan pelibatan dunia usaha secara adil, dan menjaga keseimbangan antara kebutuhan impor dan perlindungan produksi dalam negeri, guna menjamin keberlanjutan kebijakan pangan nasional.*

## Sektor Pariwisata Dalam Pusaran Kebijakan Efisiensi, Wisman Harus Jadi Tumpuan

p.9

*Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang memiliki peran penting bagi perekonomian nasional. Saat ini, kinerja sektor pariwisata (khususnya perhotelan) mengalami tekanan serius akibat kebijakan efisiensi anggaran. Kondisi yang tidak dapat dihindari karena tingginya ketergantungan perhotelan terhadap belanja aktivitas birokrasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Dalam perspektif jangka pendek, Badan Anggaran dan Komisi XI DPR RI perlu mendorong Pemerintah untuk segera menempuh langkah mitigasi agar pelemahan kinerja perhotelan tidak berlanjut dan semakin memburuk. Dalam perspektif jangka panjang, wisman harus dijadikan tumpuan pariwisata nasional di masa depan. Oleh karena itu, Komisi VII DPR RI perlu meminta penjelasan yang komprehensif dan komitmen kuat dari Kementerian Pariwisata terkait grand strategy mewujudkan kunjungan wisman sebesar 20-23,5 juta pada 2029, sesuai dengan target RPJMN 2025-2029. Selain itu, Komisi I DPR RI perlu mendorong Kementerian Luar Negeri meningkatkan dan memperkuat diplomasi pariwisata ke beberapa negara potensial.*

### Kritik/Saran

<http://pa3kn.dpr.go.id/kontak>

Terbitan ini dapat diunduh di halaman website [www.pa3kn.dpr.go.id](http://www.pa3kn.dpr.go.id)



**Next on  
Buletin APBN  
Edisi 14**

***Gambaran Ekonomi “in this Economy”***

***Koperasi Merah Putih: Strategi, Risiko, dan  
Jalan Menuju Desa Sejahtera***

# Produksi dan Deregulasi Impor Susu Indonesia

Fajri Ramadhan\*)

## Abstrak

*Program makan bergizi gratis yang dicanangkan oleh pemerintah menjadi momentum penting dalam peningkatan konsumsi gizi anak, salah satunya melalui pemberian susu kepada peserta didik. Namun, tingkat konsumsi susu nasional masih tergolong rendah dan pasokan susu domestik belum mencukupi, sehingga ketergantungan pada impor masih tinggi. Pemerintah merespons kondisi ini melalui kebijakan peningkatan produktivitas susu, termasuk rencana impor sapi perah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2025. Meskipun kebijakan ini membuka peluang partisipasi sektor swasta dan mendukung deregulasi impor, implementasinya menghadapi sejumlah tantangan, seperti rendahnya realisasi investasi sapi perah, potensi kecurangan dalam penunjukan entitas impor, serta risiko terganggunya keberlangsungan peternakan lokal. Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI melalui Komisi IV memperkuat fungsi pengawasan, memastikan pelibatan dunia usaha secara adil, dan menjaga keseimbangan antara kebutuhan impor dan perlindungan produksi dalam negeri, guna menjamin keberlanjutan kebijakan pangan nasional.*

Program makan bergizi gratis yang dicanangkan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih, Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka, menjadi momentum penting dalam upaya peningkatan gizi anak-anak Indonesia. Salah satu komponen utama dari program ini adalah pemberian susu kepada peserta didik, yang diharapkan dapat membantu mencukupi kebutuhan makronutrien dan mikronutrien generasi muda Indonesia. Namun, kebijakan tersebut tidak serta-merta dapat diimplementasikan tanpa tantangan, khususnya dalam aspek penyediaan pasokan susu nasional yang hingga kini masih sangat bergantung pada impor (Kementan, 2024).

Indonesia memiliki tingkat konsumsi susu yang tergolong rendah dibandingkan negara-negara tetangga di ASEAN. Berdasarkan Kementan (2025), konsumsi susu per kapita/tahun negara-negara di Asia Tenggara secara berurutan adalah Brunei Darussalam sebanyak 40 kg, Myanmar sebanyak 31 kg, Thailand sebanyak 29 kg, Malaysia sebanyak 25 kg, Vietnam sebanyak 25 kg, dan Indonesia sebanyak 16 kg. Lebih lanjut diketahui bahwa Indonesia belum memenuhi standar minimal konsumsi susu dengan batas minimal konsumsi

adalah 240 gram per hari per kapita dan realisasi konsumsi susu masyarakat Indonesia hanya sebesar 45,6 gram per hari per kapita (Kemenkeu, 2025).

Rendahnya konsumsi ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti rendahnya daya beli masyarakat, terbatasnya distribusi susu ke wilayah terpencil, serta keterbatasan produksi susu dalam negeri (Bappenas, 2024). Di sisi lain, Pemerintah menghadapi dilema dalam menentukan sumber pasokan susu untuk program makan bergizi gratis. Ketergantungan pada impor berisiko terhadap kestabilan harga dan ketahanan pangan nasional, terlebih di tengah ketidakpastian ekonomi global (World Bank, 2024). Wacana alternatif seperti penggunaan “susu ikan” juga menimbulkan kontroversi karena efektivitasnya sebagai pengganti susu sapi diragukan dari sisi nilai gizi dan efisiensi biaya.

Peningkatan konsumsi susu perlu didukung pasokan susu yang memadai dalam upaya memenuhi kebutuhan gizi masyarakat. Peningkatan pasokan susu secara umum dapat dipenuhi melalui dua cara yaitu peningkatan produktivitas susu dalam negeri dan impor susu. Peningkatan produktivitas menjadi

\*) *Analisis APBN ASN, Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian, Setjen DPR RI.*

kebijakan paling ideal untuk dilaksanakan karena akan menciptakan keberlanjutan produksi susu dan impor susu sebagai produk jadi merupakan hal yang perlu dihindari karena akan memperbesar defisit perdagangan, serta tidak mendorong keberlanjutan produksi susu dalam negeri. Namun demikian, kebijakan ini juga perlu diikuti dengan impor sapi perah sebagai faktor produksi utama dalam menghasilkan susu. Hal ini karena proses pengembangbiakan dengan menggunakan sapi yang ada saat ini tidak akan cukup dalam mencapai target produksi susu. Dalam rangka memberikan kemudahan impor sapi perah, Pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2025 tentang impor ternak dan/atau produk hewan dengan syarat tertentu dari negara atau zona tertentu.

Analisis atas produktivitas susu dan pemberlakuan peraturan baru terkait impor sapi perah menjadi pembahasan utama pada tulisan ini. Analisis produktivitas susu mencakup target pemerintah dalam mendorong produksi susu dari tahun ke tahun. Selain itu produktivitas susu juga terkait dengan berapa jumlah sapi perah yang akan diimpor tiap tahunnya hingga dapat memenuhi konsumsi susu masyarakat. Tulisan ini juga akan memberikan catatan kritis atas pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2025 terutama terkait pelibatan BUMN dan sektor swasta pada proses impor sapi perah.

### **Program Pemerintah untuk Meningkatkan Produktivitas Susu**

Prioritas Pemerintah terhadap penguatan pasokan susu menjadi hal utama

yang terefleksikan pada dokumen Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2026 (Kemenkeu, 2025). Pemerintah Indonesia telah mengidentifikasi *food security* atau keamanan pangan sebagai strategi kebijakan ekonomi dan fiskal untuk jangka menengah sebagai bentuk komitmen Pemerintah di tengah kondisi ketidakpastian global. Pemenuhan keamanan pangan melalui peningkatan produksi susu dilakukan pemerintah dengan pelaksanaan impor sapi perah yang dilaksanakan pada 2025-2029 (Kemenkeu, 2025). Ditjen PKH Kementerian Pertanian juga akan meningkatkan investasi untuk impor sapi perah melalui beberapa kebijakan seperti *Tax Holiday*, pembebasan biaya, dan insentif sewa lahan (Kementan, 2025).

Implementasi teknis KEM PPKF 2026 telah dituangkan pada rencana Dirjen PKH terkait impor sapi perah serta konsumsi dan produksi susu selama 2025-2026. Tabel 1 menunjukkan rencana pemerintah selama 2025-2029 dalam upaya peningkatan produksi susu dan penurunan defisit konsumsi susu. Proyeksi konsumsi susu diperkirakan akan mengalami peningkatan hingga 2029 dengan kemampuan produksi susu pada tahun 2025 yang masih relatif rendah. Pemerintah berencana melakukan impor sapi perah hingga tahun 2028 dengan tren yang mengalami peningkatan dari 200.000 sapi perah pada 2025 menjadi 400.000 sapi perah pada tahun 2027, serta mengalami penurunan menjadi 100.000 pada 2028. Pada tahun 2029 diproyeksikan tidak dilakukan impor sapi perah mengingat nilai produksi yang sudah mencapai 96,28% dengan

**Tabel 1.** Rencana Produksi Susu Indonesia 2025-2029

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>
Impor Sapi Perah (Ekor)	200.000	300.000	400.000	100.000	-
Konsumsi Susu (Juta Ton)	8,26	8,32	8,37	8,43	8,48
Produksi Susu (Juta Ton)	1,55 (18,72%)	2,90 (34,89%)	5,07 (60,48%)	6,53 (77,51%)	8,17 (96,28%)
Defisit (Juta Ton)	6,72 (81,28%)	5,42 (65,11%)	3,31 (39,52%)	1,89 (22,49%)	0,32 (3,72%)

Sumber: Kementan (2025), diolah.

besaran defisit yang telah turun ke level 3,72%. Jika rencana ini terlaksana dengan baik, produksi susu Indonesia dapat mengimbangi nilai konsumsi dan defisit dapat dikurangi secara signifikan dibanding kondisi pada tahun 2025.

### Peran PP No. 5/2025 dalam Peningkatan Produksi Susu

Kementerian Pertanian telah mengeluarkan peraturan baru untuk mendorong peningkatan impor sapi perah sebagai upaya untuk meningkatkan produksi susu, yaitu Peraturan Pemerintah No.5 Tahun 2025 mengenai impor ternak dan/atau produk hewan dengan syarat tertentu dari negara atau zona tertentu. Peraturan ini adalah revisi dari Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2016 sebelumnya, yang bertujuan untuk mendukung pemenuhan

Inisiatif Program Pangan Bergizi Gratis dengan membuka kemungkinan impor tambahan dari negara yang bebas dari penyakit hewan. Peraturan ini juga bertujuan untuk memaksimalkan upaya karantina guna mencegah penyebaran penyakit terkait ternak. Sejalan dengan penjelasan pemerintah dalam Kerangka Makroekonomi dan Kebijakan Fiskal Utama Anggaran 2026, regulasi ini juga bertujuan untuk meningkatkan konsumsi susu di Indonesia, yang lebih rendah dibandingkan dengan konsumsi susu di negara-negara ASEAN lainnya, dan untuk meningkatkan kecukupan pasokan ternak.

Berikut adalah tabel yang merangkum beberapa poin penting yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 5/2025:

**Tabel 2.** Rangkuman Peraturan Pemerintah No.5/2025

No.	Pasal	Cakupan Pengaturan	Penjelasan Tambahan
1	Pasal 3 ayat 2	Impor hewan ternak mencakup: a. Sapi bakalan dan sapi pedaging; dan b. Sapi perah dan kerbau	Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016 belum mengatur terminologi sapi perah dan kerbau
2	Pasal 5	Mengatur kondisi yang menjadi sebab impor hewan ternak ke Indonesia seperti kondisi kebencanaan, rendahnya pasokan hewan ternak, dan tingginya tingkat harga produk ternak	Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016 hanya mengatur "daging" sebagai subyek dan obyek regulasi, namun Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2025 menekankan bahwa hewan ternak juga mencakup "sapi perah" dan "kerbau"
3	Pasal 6A	Mengatur karantina sapi dan hewan ternak dari negara yang tidak bebas dari kontaminasi penyakit hewan. Pasal 6A menjelaskan bahwa persyaratan impor dari negara yang tidak bebas dari penyakit harus memiliki program pengendalian resmi untuk penyakit mulut dan kuku yang diakreditasi oleh otoritas veteriner nasional. Regulasi teknis lebih lanjut akan diatur oleh undang-undang lainnya.	Pasal 6A yang mengatur mekanisme dan peran Badan Karantina Nasional yang sebelumnya tidak diatur Pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016. Pengaturan pada Pasal 6A disusun untuk memastikan pencegahan penyebaran penyakit yang berasal dari hewan ternak.

No.	Pasal	Cakupan Pengaturan	Penjelasan Tambahan
4	Pasal 7	Impor hewan ternak dan produk ternak dapat dilakukan oleh entitas bisnis lain selain BUMN. Entitas usaha lain dapat melakukan impor apabila menerima izin penunjukan dari lembaga pemerintah yang mempunyai otoritas di bidang pangan. Jumlah hewan ternak yang diimpor ditentukan oleh neraca komoditas yang diusulkan oleh kepala badan yang mempunyai otoritas di bidang pangan kepada Kemenko Pangan.	Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016 hanya mengatur Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan tidak menyebutkan terminologi "entitas bisnis lainnya". Regulasi juga menjelaskan prosedur secara lebih terperinci dibanding peraturan sebelumnya. Penjelasan prosedur mencakup mekanisme antara entitas bisnis dan lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan di bidang pangan dan Kementerian Koordinator Pangan. Keterlibatan entitas bisnis lainnya menjadi indikasi penerapan kebijakan deregulasi.

Sumber: PP Nomor 5 Tahun 2025, diolah

Peraturan Pemerintah No.5/2025 menjadi peraturan yang menunjukkan arah Pemerintah dalam proses deregulasi impor. Penambahan terminologi "entitas bisnis lainnya" pada pasal 7 membuat setiap bisnis yang telah memperoleh izin impor dari lembaga pemerintah yang berwenang di sektor pangan dapat melakukan impor ternak. Meskipun ada beberapa tambahan pengaturan prosedur terkait karantina, penambahan pihak lain selain BUMN akan membuka peluang partisipasi dari sektor swasta di Indonesia. Walaupun hingga saat ini sektor swasta telah berpartisipasi pada proses impor komoditas, namun penegasan pada PP No.5/2025 menjadi dasar yang cukup kuat untuk peningkatan partisipasi swasta dalam proses impor susu dan daging.

Peraturan Pemerintah Nomor 5/2025 juga menciptakan klasifikasi yang jelas mengenai ternak yang akan digemukkan untuk daging dan ternak untuk produksi susu. Peraturan baru ini sejalan dengan program pemerintah untuk meningkatkan produktivitas produk susu sesuai dengan dokumen KEM-PPKF 2026 yang mengarusutamakan keamanan pangan sebagai program utama pemerintah. Dengan kondisi produksi susu dalam negeri saat ini yang masih rendah, diperlukan impor sapi perah untuk memastikan keberlanjutan produksi susu.

### Tantangan Target Produktivitas Susu dan Implementasi PP No.5/2025

Dibalik rencana produksi susu Pemerintah dan implementasi PP No.5/2025, masih terdapat berbagai tantangan. Data per 3 Juni 2025 menunjukkan bahwa komitmen investasi sektor swasta dalam proses impor sapi perah tercatat sebanyak 48.754 ekor, dengan realisasi investasi sebesar 9.736 ekor (Kementan, 2025). Mengacu pada perbandingan data komitmen dan realisasi investasi sapi perah, Pemerintah perlu melakukan upaya ekstra agar dapat mewujudkan sasaran impor sapi perah sebesar 200.000 ekor pada tahun 2025. Seiring waktu yang telah memasuki kuartal ketiga 2025, langkah akselerasi perlu dilakukan untuk memastikan ketercapaian rencana pemerintah. Terkait hal ini, Pemerintah telah mengeluarkan PP No.5/2025 untuk kemudahan impor sapi perah.

Implementasi PP No.5/2025 pada sisi lain perlu didukung pengawasan yang memadai mengingat potensi impor yang besar akan memberikan celah kecurangan terkait penunjukan perusahaan pengimpor. Hal ini secara khusus tercantum pada Pasal 7 yang memberikan ruang bagi badan usaha selain BUMN untuk dapat melakukan impor setelah mendapat penunjukan

dari badan yang memiliki kewenangan terkait pangan. Proses penunjukan badan usaha ini menimbulkan risiko terjadinya pelanggaran hukum bila tidak ada pengendalian dan pengawasan yang memadai.

Peningkatan jumlah impor juga perlu memperhatikan kondisi ekonomi global yang mana faktor-faktor utama seperti kurs dan kesediaan negara asal impor menjadi hal utama yang perlu diperhatikan oleh pemerintah. Kelangsungan usaha peternak lokal juga menjadi catatan kritis di mana masih terjadi kondisi susu produksi dalam negeri tidak bisa terserap oleh industri dalam negeri. Lebih lanjut, kebijakan impor juga perlu dilaksanakan secara terencana dan memiliki batas waktu tertentu, sehingga tidak memberikan dampak negatif pada neraca perdagangan Indonesia. Batas waktu dan klasifikasi perusahaan pengimpor sapi perah juga perlu disusun secara baik dalam mencegah penularan penyakit hewan yang dapat berdampak pada kondisi kesehatan manusia dan hewan di Indonesia.

## Rekomendasi

Produksi susu Indonesia saat ini perlu ditingkatkan bukan hanya karena adanya peningkatan kebutuhan susu sebagai dampak implementasi program makan bergizi gratis, namun perlu adanya pemenuhan gizi masyarakat yang terkandung pada susu sebagai salah satu jenis minuman yang bergizi. Pemerintah telah menyadari urgensi peningkatan konsumsi susu dan akan menerapkan program peningkatan produksi susu yang secara umum telah dimuat pada KEM PPKF 2026 dan rencana Kementerian Pertanian melalui Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam upaya peningkatan produktivitas susu, Pemerintah mengutamakan proses impor sapi perah yang diharapkan dapat memberikan keberlanjutan produksi susu. Pada sisi lain, rencana impor sapi perah juga menimbulkan catatan kritis yaitu kontribusi negatif peningkatan impor pada neraca perdagangan Indonesia,

terpinggirkannya peternakan sapi lokal, dan potensi pelanggaran hukum impor sapi perah.

DPR RI melalui Komisi IV perlu mendorong Pemerintah untuk memastikan target produksi susu dapat tercapai sesuai dengan rencana yang telah dicanangkan melalui kebijakan impor sapi perah sesuai ketentuan yang berlaku dengan memperhatikan asas keadilan dan pelibatan dunia usaha secara merata. Komisi IV DPR RI juga perlu melakukan pengawasan atas realisasi target impor agar sesuai dengan target yang ditetapkan dan tidak melampaui jumlah tahunan yang telah direncanakan. Dalam hal pengawasan, Komisi IV DPR RI juga dapat meminta partisipasi BPKP agar memastikan proses impor tidak menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjadi celah korupsi.

## Daftar Pustaka

- Bappenas. (2024). RPJMN 2025–2029. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Kemenkeu. (2025). Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2026. Jakarta: Kemenkeu.
- Kementan. (2025). Percepatan Peningkatan Produksi Susu dan Daging Nasional (P2SDN). Disampaikan oleh Dr.drh.Agung Suganda, M.Si pada Webinar Nasional Hari Susu Nusantara Fakultas Peternakan-Universitas Andalas “Inovasi dan Keberlanjutan Produksi dalam Mencegah Stunting”, Padang, 11 Juni 2025
- Kementan. (2024). Statistik Peternakan dan Kesehatan Hewan 2024. Jakarta: Kementerian Pertanian RI.
- Republik Indonesia. (2025). Peraturan Pemerintah No 5 2025
- World Bank. (2024). *Global Economic Prospects: Trade and Commodity Vulnerability*. Diakses dari: <https://openknowledge.worldbank.org/boost%20longer%2Dterm%20monetary%20conditions>.

# Sektor Pariwisata Dalam Pusaran Kebijakan Efisiensi, Wisman Harus Jadi Tumpuan

Orlando Raka Bestianta\*)

## Abstrak

*Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang memiliki peran penting bagi perekonomian nasional. Saat ini, kinerja sektor pariwisata (khususnya perhotelan) mengalami tekanan serius akibat kebijakan efisiensi anggaran. Kondisi yang tidak dapat dihindari karena tingginya ketergantungan perhotelan terhadap belanja aktivitas birokrasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Dalam perspektif jangka pendek, Badan Anggaran dan Komisi XI DPR RI perlu mendorong Pemerintah untuk segera menempuh langkah mitigasi agar pelemahan kinerja perhotelan tidak berlanjut dan semakin memburuk. Dalam perspektif jangka panjang, wisman harus dijadikan tumpuan pariwisata nasional di masa depan. Oleh karena itu, Komisi VII DPR RI perlu meminta penjelasan yang komprehensif dan komitmen kuat dari Kementerian Pariwisata terkait grand strategy mewujudkan kunjungan wisman sebesar 20-23,5 juta pada 2029, sesuai dengan target RPJMN 2025-2029. Selain itu, Komisi I DPR RI perlu mendorong Kementerian Luar Negeri meningkatkan dan memperkuat diplomasi pariwisata ke beberapa negara potensial.*

Sektor pariwisata memiliki peran penting dalam perekonomian nasional. Pariwisata memiliki kontribusi besar terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), penciptaan lapangan kerja, hingga devisa negara menjadikannya sebagai sektor strategis pembangunan. Sektor pariwisata Indonesia sempat menghadapi tantangan besar saat pandemi Covid-19. Pembatasan sosial yang diterapkan untuk menekan penyebaran virus menyebabkan tertekannya aktivitas pariwisata. Sebelum pandemi, sektor pariwisata Indonesia menunjukkan kinerja yang sangat menjanjikan. Data Badan Pusat Statistik (2020) menunjukkan bahwa kontribusi sektor pariwisata terhadap PDB Indonesia mencapai 4,7 persen pada tahun 2019 dan mampu menghasilkan devisa USD 20 miliar dengan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) mencapai lebih dari 16 juta orang. Pada tahun 2020 ketika pandemi terjadi, kontribusi sektor pariwisata turun drastis hanya menjadi 2,23% terhadap PDB dan devisa yang dihasilkan menyusut menjadi USD 3,38 miliar. Setelah itu, terus mengalami perbaikan dengan kontribusi sektoral terhadap PDB dan sumbangsih devisa

yang terus meningkat setiap tahun. Tahun ini, sektor pariwisata nasional dihadapkan pada tantangan kebijakan efisiensi anggaran yang ditempuh pemerintah.

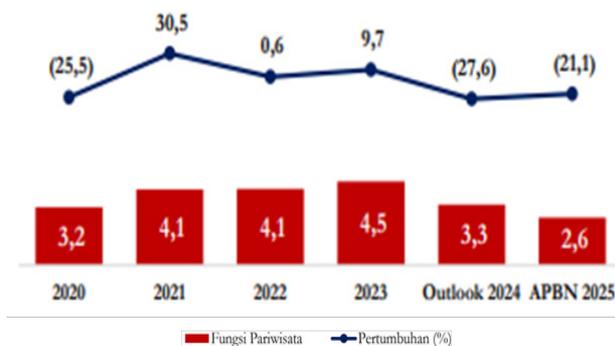
## Pariwisata Dalam RPJMN 2025-2029

Pariwisata ditetapkan sebagai salah satu sektor prioritas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025-2029 (RPJMN 2025–2029). Pemerintah menetapkan pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas dalam kerangka transformasi ekonomi nasional, dengan fokus pada pembangunan sektor pariwisata yang berkualitas, berbasis potensi lokal, dan memperhatikan keberlanjutan lingkungan serta sosial budaya. Pemerintah akan mendorong pengembangan destinasi pariwisata berkualitas dan berkelanjutan, peningkatan nilai tambah ekonomi kreatif yang berbasis budaya, serta peningkatan daya saing Sumber Daya Manusia (SDM) pariwisata melalui pelatihan dan sertifikasi.

Pengembangan pariwisata akan diarahkan untuk meningkatkan daya saing destinasi wisata unggulan dan

\*) *Analisis APBN ASN, Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Keahlian, Setjen DPR RI.*

**Gambar 1.** Fungsi Pariwisata, 2020-2025 (Triliun Rupiah)



Sumber: Nota Keuangan APBN, (2025).

memperkuat sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Namun, keberhasilan agenda tersebut sangat bergantung pada keberlanjutan dukungan anggaran, baik dalam bentuk pembangunan infrastruktur, promosi, maupun penguatan kapasitas pelaku wisata. Apabila mencermati postur APBN, salah satu dukungan anggaran kepada sektor pariwisata dilakukan belanja fungsi pariwisata, yang merupakan belanja pemerintah pusat yang dikelola Kementerian Pemuda dan Olah Raga, Kementerian Pariwisata dan Kementerian Ekonomi Kreatif. Anggaran pada fungsi pariwisata mengalami penurunan pada beberapa tahun terakhir (Gambar 1).

Tren anggaran pariwisata yang menurun harus menjadi perhatian Pemerintah pada beberapa tahun ke depan, mengingat sektor pariwisata merupakan salah satu sektor prioritas dalam RPJMN 2025-2029. Apabila tren penurunan tersebut berlanjut, kondisi ini menunjukkan adanya ketidakselarasan antara komitmen Pemerintah menempatkan sektor pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas dengan dukungan anggaran yang diberikan dalam APBN.

### Sektor Pariwisata Dalam Pusaran Kebijakan Efisiensi

Kinerja sektor pariwisata tidak hanya dipengaruhi oleh seberapa besar dukungan anggaran yang disediakan Pemerintah, namun juga dipengaruhi kebijakan Pemerintah yang memiliki dampak dan keterkaitan langsung dengan ekosistem sektor pariwisata nasional.

Beberapa waktu lalu, Pemerintah menerbitkan Inpres 1 Tahun 2025 terkait efisiensi belanja dalam APBN dan APBD tahun 2025. Terbitnya Inpres tersebut, merupakan salah satu strategi fiskal yang ditempuh Pemerintah guna memastikan adanya alokasi yang memadai untuk beberapa program prioritas Presiden dan juga guna menghadapi tekanan fiskal yang sedang dihadapi pemerintah. Melalui Inpres tersebut, Presiden menginstruksikan Menteri/Pimpinan Lembaga, Gubernur dan Bupati/Walikota untuk melakukan pembatasan dan penghematan belanja yang dianggap tidak mendesak atau memiliki prioritas rendah, serta belanja yang sifatnya seremonial.

Belanja perjalanan dinas dalam dan luar kota, termasuk paket *meeting*, merupakan salah satu jenis belanja yang dilakukan penghematan signifikan melalui Inpres tersebut. Selain itu, jenis belanja untuk pendanaan *event* daerah seperti festival budaya, olahraga dan seni juga merupakan jenis belanja yang dilakukan penghematan oleh pemerintah daerah. Jenis-jenis belanja tersebut merupakan jenis belanja yang akan berdampak langsung pada kinerja sektor pariwisata, khususnya perhotelan, restoran dan *Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition* (MICE). Tidak dapat dipungkiri bahwa industri perhotelan di Indonesia sangat bergantung pada serapan belanja birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah, terutama untuk kebutuhan rapat, pelatihan, hingga *monitoring* dan evaluasi (Siagian, 2025). Kontribusi belanja APBN/APBD terhadap sektor hotel di beberapa daerah berdasarkan data Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) dapat mencapai 40%-60%, sehingga denyut nadi perhotelan, terutama di daerah, sangat bergantung pada aktivitas birokrasi (Siagian, 2025).

Setali tiga uang, fakta yang diungkap PHRI tersebut terjadi ketika kebijakan efisiensi diberlakukan. Badan Pusat Statistik (2025) mencatat okupansi hotel bintang Per Mei 2025 sebesar 48,28%. Angka tersebut menurun sebesar 11,72% dibandingkan Mei 2024 yang sebesar

54,69%. PHRI menyatakan sektor perhotelan mengalami tekanan, dan penurunan pendapatan, yang membuat 88% pelaku usaha mempertimbangkan pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat kebijakan efisiensi telah mengikis aktivitas di perhotelan (PHRI, 2025). Spesifik di Provinsi DKI Jakarta, sebanyak 96,7% hotel melaporkan penurunan okupansi pada kuartal I-2025, dengan segmen Pemerintah menjadi penyumbang utama penurunan (Bisnis.com, 2025). Kondisi yang sama juga terjadi di Provinsi DI Yogyakarta. Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah DI Yogyakarta menyatakan Provinsi DI Yogyakarta yang juga merupakan salah satu destinasi pertemuan dan aktivitas MICE mengalami penurunan okupansi sebesar 70 persen (PA3KN, 2025a). Tidak hanya pada okupansi hotel, kebijakan efisiensi juga berimbas pada kinerja sektor UMKM. Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Sleman pada 2 Juli 2025 menyatakan bahwa kebijakan efisiensi berdampak terhadap penjualan UMKM yang mengalami penurunan (PA3KN, 2025b).

Apabila dampak terhadap penurunan okupansi dan kinerja UMKM terus menerus berlanjut, PHK dan gulung tikar merupakan konsekuensi logis yang akan terjadi dan dihadapi akibat adanya penurunan pendapatan oleh pelaku usaha pariwisata, khususnya perhotelan. Tidak hanya itu saja, kondisi ini juga akan berdampak pada pemerintah daerah. Penurunan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak hotel, restoran, pajak hiburan, dan retribusi wisata juga tidak terhindarkan akibat penurunan aktivitas di sektor pariwisata.

### **Menatap Masa Depan, Wisman Harus Jadi Tumpuan**

Kebijakan efisiensi dan dampaknya terhadap sektor pariwisata, khususnya sektor perhotelan, harus menjadi titik awal perubahan besar pembangunan pariwisata di masa mendatang. Sektor perhotelan yang sangat bergantung pada aktivitas birokrasi pemerintah

harus perlahan demi perlahan bergeser pada aktivitas kunjungan wisatawan mancanegara (wisman). Terlebih kebijakan efisiensi fiskal juga akan tetap dilaksanakan pada tahun mendatang seperti yang diungkapkan Menteri Keuangan sesuai Rapat Paripurna ke-18 di Kompleks Parlemen, Selasa 20 Mei 2025 (Tempo, 2025).

Kinerja kunjungan wisman nyatanya mengalami perkembangan yang cukup baik. Hal ini ditunjukkan dari data Perkembangan Wisatawan Mancanegara Mei 2025. Badan Pusat Statistik (2025) mencatat jumlah kunjungan wisman ke Indonesia pada Mei 2025 mencapai 1,31 juta kunjungan. Jumlah tersebut mengalami peningkatan sebesar 12,15% bila dibandingkan dengan bulan sebelumnya (*m-to-m*) dan naik 14,01% dibandingkan bulan Mei 2024 (*y-on-y*). Lebih jauh, kunjungan wisman periode Januari hingga Mei 2025 bertumbuh 7,44% dibanding periode yang sama pada tahun 2024.

Dalam konteks jangka panjang, pertumbuhan kunjungan wisman tersebut menandakan bahwa sebenarnya pariwisata Indonesia dapat dioptimalkan. Hal ini sejalan dengan target kunjungan wisman dalam RPJMN 2025-2029. Pemerintah menargetkan kunjungan wisman pada tahun 2029 mencapai 20 hingga 23,5 juta kunjungan. Optimalisasi kunjungan wisman tersebut bukanlah sesuatu yang tanpa alasan dan mustahil dilakukan di masa mendatang, mengingat pariwisata dan perjalanan wisata global akan tetap kuat beberapa tahun ke depan. World Travel and Tourism Council (2025a) memproyeksi perjalanan dan pariwisata akan berkontribusi 10,3% terhadap PDB Global. Angka kontribusi tersebut diproyeksikan meningkat menjadi 11,5% pada tahun 2035 (World Travel and Tourism Council, 2025a). Spesifik untuk Indonesia, pengeluaran wisman pada tahun 2025 diproyeksikan sebesar Rp344 triliun dan meningkat menjadi Rp590 triliun (World Travel and Tourism Council, 2025b).

**Tabel 1.** Negara dengan Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara Terbesar di Indonesia per Mei 2025

No	Kebangsaan	Jumlah Kunjungan					Pertumbuhan		
		Mei-25	Apr-25	Mei-24	Jan-Mei24	Jan-Mei25	Mei25 thd Mei24	Mei25 thd Apr25	JanMei25 thd JanMei24
1	Malaysia	238.497	170.018	200.070	904.253	1.004.489	19,21	40,28	11,08
2	Australia	147.650	149.694	137.200	618.814	659.328	7,62	-1,37	6,55
3	Singapura	126.391	97.506	111.021	513.835	525.021	13,84	29,62	2,18
4	Tiongkok	114.706	106.553	98.631	470.963	506.284	16,3	7,65	7,5
5	India	84.381	61.694	81.095	283.319	297.267	4,05	36,77	4,92
6	Korea Selatan	38.581	33.281	32.031	157.975	186.316	20,45	15,93	17,94
7	Inggris	36.877	40.946	34.205	155.381	163.222	7,81	-9,94	5,05
8	Perancis	35.244	33.373	33.081	114.859	117.643	6,54	5,61	2,42
9	Amerika Serikat	35.012	35.776	36.732	167.822	161.670	-4,68	-2,14	-3,67
10	Jepang	25.758	23.534	23.586	117.468	131.316	9,21	9,45	11,79

Sumber: Kementerian Pariwisata, (2025).

Berbagai angka proyeksi tersebut menandakan bahwa optimisme peningkatan kunjungan wisman beberapa tahun ke depan dapat diwujudkan. Namun agar lebih terarah dan terukur, fokus pada jumlah kunjungan wisman dan lama tinggal wisman berdasarkan negara asal dapat menjadi salah satu langkah utama yang ditempuh pemerintah untuk dioptimalkan. Kementerian Pariwisata (2025) mencatat jumlah kunjungan berdasarkan negara asal terbesar yaitu Malaysia, Australia, Singapura, dan Tiongkok (Tabel 1).

Berdasarkan lama tinggal, wisman dengan jumlah rata-rata lama tinggal terlama yaitu Rusia, Tiongkok, Belanda, Jerman, dan Perancis malam (Tabel 2).

**Tabel 2.** Negara dengan Wisatawan Mancanegara Rata-Rata Lama Tinggal Tertinggi di Indonesia per Mei 2025

No	Kebangsaan	Lama Tinggal (Mei 2025)
1	Rusia	26,71
2	Tiongkok	19,28
3	Belanda	19,27
4	Jerman	17,88
5	Perancis	15,19
6	Kanada	13,95
7	Inggris	13,42
8	Arab Saudi	13,09
9	Amerika Serikat	11,96
10	Australia	9,29

Sumber: Kementerian Pariwisata, (2025).

Apabila merujuk pada data pada tabel 1 dan tabel 2, target optimalisasi kunjungan wisman dapat menyasar negara-negara tersebut. Promosi pariwisata secara masif ke Malaysia, Australia, Singapura, Tiongkok, Rusia, Belanda, Jerman dan Perancis merupakan negara-negara target logis yang harus segera dilakukan

Pemerintah di masa mendatang. Namun, promosi masif tersebut juga harus diimbangi dengan upaya serius untuk mengatasi berbagai masalah, hambatan dan tantangan pariwisata di dalam negeri agar pariwisata Indonesia mampu memberikan pengalaman (*experience*) yang berkesan dan bermakna bagi wisatawan, khususnya wisman. Terdapat beberapa masalah, hambatan, dan tantangan yang perlu menjadi perhatian pemerintah, antara lain: (i) kurangnya infrastruktur pendukung di daerah terpencil yang menghambat aksesibilitas ke destinasi wisata; (ii) kualitas dan ketersediaan SDM pemandu wisata dan operator lokal sering kali belum memenuhi standar, sehingga berdampak pada mutu layanan; (iii) lemahnya kolaborasi *pentahelix* antara pemerintah, akademisi, pelaku usaha, komunitas, dan media sebagai fondasi bagi pengembangan pariwisata yang berkelanjutan; (iv) keterbatasan data dan riset pasar terkait preferensi wisatawan dan potensi pasar; (v) perubahan iklim dan ancaman degradasi lingkungan akibat eksploitasi wisata yang berlebihan; (vi) tren pergeseran preferensi wisatawan ke berbasis komunitas dan autentik; (vii) kualitas layanan dan pengalaman wisatawan; dan (viii) perkembangan dan disrupsi digital (Deputi Bidang Produk Wisata dan Penyelenggara Kegiatan, 2025; Deputi Bidang Pemasaran, 2025).

## Rekomendasi

Kinerja pariwisata, khususnya perhotelan, restoran dan MICE, yang tertekan akibat kebijakan efisiensi anggaran merupakan

pil pahit yang tidak terhindarkan, mengingat pariwisata nasional masih sangat bergantung dan bertumpu pada belanja aktivitas birokrasi pemerintahan. Kondisi tersebut memberikan sinyalemen dibutuhkan upaya bertahap mengurangi ketergantungan pariwisata nasional pada aktivitas birokrasi. Dalam perspektif jangka pendek, Badan Anggaran dan Komisi XI DPR RI perlu mendorong Pemerintah untuk segera menempuh langkah mitigasi agar pelemahan kinerja perhotelan tidak berlanjut dan semakin memburuk. *Monitoring* secara berkala terkait *multiplier effect* kebijakan efisiensi terhadap sektor pariwisata, pelonggaran kebijakan efisiensi secara terukur dan pemberian insentif pajak (baik pajak nasional maupun pajak daerah) bagi sektor pariwisata (khususnya perhotelan) merupakan beberapa pilihan yang dapat ditempuh.

Dalam perspektif jangka panjang, akselerasi upaya peningkatan kunjungan wisman harus menjadi pilihan yang wajib ditempuh agar ketergantungan sektor pariwisata terhadap belanja aktivitas birokrasi semakin berkurang. Komisi VII DPR RI perlu meminta penjelasan yang komprehensif kepada Kementerian Pariwisata terkait *grand strategy* mewujudkan kunjungan wisman sebesar 20-23,5 juta pada 2029. Komisi VII DPR RI perlu memastikan *grand strategy* tersebut telah menggambarkan upaya dan komitmen pemerintah menyelesaikan berbagai masalah, hambatan dan tantangan pariwisata nasional, seperti infrastruktur pendukung pariwisata, SDM pariwisata, data dan riset pasar terkait preferensi wisatawan dan potensi pasar, mitigasi perubahan iklim dan ancaman degradasi lingkungan, kualitas layanan dan pengalaman wisatawan, serta mitigasi perkembangan dan disrupsi digital. Selain itu, Komisi VII DPR RI juga perlu mendorong pemerintah agar berbagai upaya tersebut dilakukan melalui penguatan kolaborasi *pentahelix* antara pemerintah, akademisi, pelaku usaha, komunitas, dan media sebagai fondasi bagi pengembangan pariwisata

yang berkelanjutan. Upaya akselerasi peningkatan kunjungan wisman juga perlu menjadi salah satu *concern* Kementerian Luar Negeri. Komisi I DPR RI perlu mendorong Kementerian Luar Negeri meningkatkan dan memperkuat diplomasi pariwisata ke beberapa negara potensial, seperti Malaysia, Australia, Singapura, Tiongkok, Rusia, Belanda, Jerman dan Perancis.

## Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik. (2024). Statistik Pariwisata Indonesia 2023. Jakarta: BPS.

Badan Pusat Statistik. (2025). Tingkat Penghunian Kamar pada Hotel Bintang, 2025. Jakarta: BPS.

Badan Pusat Statistik. (2025). Perkembangan Pariwisata Mei 2025. Jakarta: BPS.

Bisnis. (2025). Pengusaha Hotel Menjerit. Okupansi Anjlok Imbas Efisiensi Anggaran. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20250526/12/1879996/pengusaha-hotel-menjerit-okupansi-anjlok-imb-efisiensi-anggaran?>

Deputi Bidang Pemasaran. (2025). Laporan Deputi Bidang Pemasaran Kementerian Pariwisata Tahun 2024. Jakarta: Kementerian Pariwisata.

Deputi Bidang Produk Wisata dan Penyelenggara Kegiatan. (2025). Laporan Kegiatan Deputi Bidang Produk Wisata dan Penyelenggara Kegiatan Kementerian Pariwisata Tahun 2024. Jakarta: Kementerian Pariwisata.

Kementerian Keuangan. (2024). Nota Keuangan APBN 2025. Jakarta: Kementerian Keuangan.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. (2024). Rancangan Awal RPJMN 2025–2029. Jakarta: Bappenas.

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2023). Laporan Tahunan Kemenparekraf 2023. Jakarta: Kemenparekraf.

Kementerian Pariwisata. (2025).

Perkembangan Wisatawan Mancanegara Mei 2025. Jakarta: Kementerian Pariwisata.

Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia. (2024). Data Perkembangan Okupansi Hotel Nasional 2023–2024.

Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia. (2025). Solusi Pramono saat Okupansi Hotel di Jakarta Menurun: Perbanyak Konser Musik. Diakses dari <https://www.phri.or.id/media/detail/4898?>

Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia. (2025). PHRI Keluhkan Efisiensi Anggaran, 88 Persen Hotel Bersiap PHK. Diakses dari <https://phri.or.id/media/detail/4235>

Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara. (2025a). Laporan Kegiatan terkait Strategi Optimalisasi Pengelolaan Transfer Ke Daerah (TKD) Guna Menjaga Pembangunan Daerah di Tengah Efisiensi Anggaran. Jakarta: PA3KN.

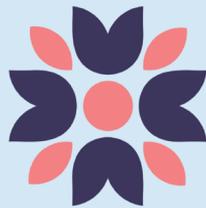
Pusat Analisis Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara. (2025b). Laporan Kegiatan terkait Peningkatan Akses Kredit Usaha Rakyat (KUR) dalam Rangka Mendorong UMKM Naik Kelas dan Berdaya Saing. Jakarta: PA3KN.

Siagian, Nicholas Martua (2025). Lesunya Industri Perhotelan dan Ketergantungan Serapan Birokrasi. Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/opini/20250612083005-14-640271/lesunya-industri-perhotelan-dan-ketergantungan-serapan-birokrasi>

Tempo. (2025). Alasan Mengapa Efisiensi Anggaran Berlanjut ke 2026. Diakses dari <https://www.tempo.co/ekonomi/alasan-mengapa-efisiensi-anggaran-berlanjut-ke-2026-1503808>

World Travel dan Tourism Council. (2025a). Global Travel & Tourism is Strong Despite Economic. Diakses dari <https://wtcc.org/news/global-travel-and-tourism-is-strong-despite-economic-headwinds>

World Travel dan Tourism Council. (2025b). Indonesia's International Visitor Spend to Reach a Record-Breaking IDR 344TN in 2025. Diakses dari <https://wtcc.org/news/indonesias-international-visitor-spend-to-reach-a-record-breaking-idr-344tn-2025>.



**PA3KN**  
#Menyala

[www.pa3kn.dpr.go.id](http://www.pa3kn.dpr.go.id)  
Telp. 021-5715635 Fax. 021-5715635  
Instagram: @pa3kn.bkdprri  
Youtube: PA3KN BK DPR RI

