



APBN 2016 DAN TANTANGAN TARGET PERTUMBUHAN EKONOMI

Ariesy Tri Mauleny*)
Abstrak

Sidang Paripurna DPR RI akhirnya mensahkan APBN 2016 dengan catatan pembahasan PMN sebesar Rp40,42 triliun, termasuk untuk percepatan infrastruktur dikembalikan ke komisi. Konsekuensinya, perlambatan pembangunan infrastruktur yang merupakan prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan bisa saja terjadi karena terdapat sinergi yang harmonis antara postur APBN 2016, capaian pertumbuhan ekonomi yang diinginkan, dan paket kebijakan ekonomi yang digulirkan. Pemerintah dan DPR hanya perlu menentukan jenis infrastruktur prioritas yang akan dibangun, mekanisme PMN yang digunakan, dan target dividen serta imbal jasa yang harus diberikan BUMN serta transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahapan evaluasinya. Dengan begitu, bukan saja pertumbuhan ekonomi 5,3 persen tetapi juga target pembangunan yang meliputi angka pengangguran 5,2-5,5%, tingkat kemiskinan 9-10%, gini rasio 0,39, dan IPM sebesar 70,1 akan dapat terpenuhi.

Pendahuluan

Rancangan Undang-Undang APBN 2016 akhirnya disetujui DPR untuk menjadi undang-undang pada 30 Oktober 2015. Dinamika pembahasan yang muncul mencerminkan pergulatan pandangan di antara dua kepentingan: pemerintah dan DPR. Mekanisme lobi antarpimpinan fraksi pun harus dilakukan mengingat dalam pandangan mini, terdapat fraksi yang tidak menyetujui RUU tersebut. Akhirnya setelah melalui skorsing dua kali, RUU APBN 2016 pun disahkan dengan catatan.

APBN 2016 disahkan dengan dua catatan berdasarkan hasil lobi antara pemerintah dengan DPR. *Pertama*, pemerintah harus menjadikan catatan-catatan dari seluruh fraksi menjadi bagian utuh yang harus

dilaksanakan pemerintah. *Kedua*, pemerintah dan DPR sepakat menghentikan sementara pemberian penyertaan modal negara (PMN) sebesar Rp40,42 triliun dan dikembalikan ke komisi terkait untuk dibahas ulang dan baru dialokasikan kembali dalam APBN Perubahan 2016.

Konsekuensi tidak dimasukkannya PMN ke dalam APBN 2016, menyebabkan pelaksanaan sejumlah proyek BUMN akan terhambat, termasuk di dalamnya proyek infrastruktur. Bagi pemerintah, PMN kepada BUMN dapat menjadi motor penggerak roda perekonomian yang pada tahun 2016 diharapkan tumbuh 5,3%. Target tersebut cukup realistis, namun membutuhkan kerja ekstra di tengah-tengah kondisi perlambatan ekonomi global

*) Peneliti Muda pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: ariesy.t.leny@gmail.com.



yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi yang cenderung menurun sepanjang tahun 2015 dengan kisaran 4,67%.

Di tengah-tengah beratnya tantangan perekonomian ini, *effort* yang lebih besar dan luas sangat dibutuhkan dalam memenuhi target pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan. Saat ini, Indonesia belum bisa berharap banyak dari pendapatan ekspor. Harga komoditas pun diperkirakan masih tertekan. Sementara ekspor manufaktur belum dapat diandalkan karena perlambatan ekonomi global. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan: (1) apa saja pokok-pokok kebijakan fiskal dalam APBN 2016? dan (2) apa saja tantangan yang dihadapi dalam mencapai target pertumbuhan ekonomi?

Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal APBN 2016

Anjloknya harga minyak dunia dan turunnya penerimaan cukai negara berimplikasi pada menurunnya penerimaan negara. Situasi seperti ini membuat postur APBN 2016 berubah dari rencana semula. Perubahan tersebut didorong oleh kebutuhan untuk menjaga kesinambungan defisit anggaran sesuai yang tercantum dalam nota keuangan. Target defisit anggaran dalam APBN 2016 ditetapkan sebesar Rp273,2 triliun atau setara 2,15% terhadap PDB yang berarti secara nominal sama dengan besaran defisit dalam RAPBN 2016. Kebijakan defisit tersebut diarahkan untuk memperkuat stimulus fiskal, melalui pengalokasian anggaran untuk kegiatan produktif, peningkatan kapasitas perekonomian, penguatan daya saing, dan menjaga keseimbangan ekonomi makro.

Dari asumsi dasar ekonomi makro yang ditetapkan, terlihat upaya pemerintah mencoba lebih realistis di tengah-tengah risiko ketidakpastian global, kebijakan moneter negara-negara maju, dan perlambatan ekonomi yang terjadi di Tiongkok. Asumsi pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan turun empat poin dari 5,7% pada APBN-P 2015 menjadi 5,3% (Tabel 1).

APBN tahun 2016 terus mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Pendapatan negara tahun 2016 direncanakan sebesar Rp1.822,5 triliun yang didominasi oleh penerimaan perpajakan nonmigas sebesar Rp1.505,2 triliun dengan rasio penerimaan negara terhadap PDB sebesar 13,11%. Target besaran ini membutuhkan intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan, cukai, dan kepabeanan tanpa mengganggu iklim investasi dunia usaha untuk mencapainya (Tabel 2).

Tabel 1. Indikator Makroekonomi

Indikator Makroekonomi	APBN-P 2015	APBN 2016
Pertumbuhan ekonomi (%)	5,7	5,3
Inflasi (%)	4,5	4,7
Nilai Tukar (Rp/US\$)	12.500	13.900
Suku Bunga SBN 3 bulan (%)	6,2	5,5
Harga Minyak/ICP (US\$/barell)	60	50
Produksi Minyak (Ribul barell/hari)	825	830
Produksi Gas Bumi (Ribul barell/hari)	1221	1155

Sumber: Kementerian Keuangan (2015)

Belanja negara mencapai Rp2.095,7 triliun dan didominasi oleh belanja pemerintah pusat untuk memenuhi beberapa kebijakan unggulan. Di antara beberapa kebijakan tersebut adalah melanjutkan kebijakan subsidi yang tepat sasaran dan pengembangan infrastruktur untuk pembangunan, pemenuhan anggaran kesehatan 5%, dan anggaran pendidikan 20% serta mendukung desentralisasi fiskal. Dukungan terhadap langkah desentralisasi fiskal tersebut mencakup pengalihan alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan di kementerian/lembaga ke dalam skema dana alokasi khusus.

Jika dibandingkan dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2014, target penerimaan perpajakan yang ditetapkan pemerintah naik 34,8% pada APBN 2016. Target optimis tersebut perlu diapresiasi jika dapat dipenuhi pemerintah. Sementara untuk penerimaan negara bukan pajak justru turun sebesar 31,2% pada APBN 2016. Kinerja perekonomian sangat ditentukan dari kemampuan pemerintah memobilisasi penerimaan negara untuk membiayai pembangunan.

Tantangan ini seharusnya lebih mudah dikelola oleh pemerintah. Tahun 2016 merupakan tahun perdana bagi Pemerintahan Kabinet Kerja bersama DPR RI dalam merumuskan dan menyusun RAPBN secara utuh sehingga anggaran tahun 2016 diupayakan menampung secara utuh kebijakan dan program-program pemerintahan Kabinet Kerja.

Tantangan Pencapaian Target Pertumbuhan Ekonomi

Asumsi pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3% menjadi tantangan yang harus diupayakan pemerintah sepanjang tahun 2016, meskipun

Tabel 2. Postur Anggaran APBN 2014-2016

Postur Anggaran	LKPP 2014	APBN-P 2015	APBN 2016
A. Pendapatan Negara dan Hibah	1.550.490,8	1.761.642,8	1.822.545,8
I. Pendapatan Dalam Negeri	1.545.456,3	1.758.330,9	1.820.514,1
1. Penerimaan perpajakan	1.146.865,8	1.489.255,5	1.546.664,6
- Pendapatan pajak dalam negeri	1.103.217,6	1.439.998,6	1.506.577,5
- Pendapatan pajak perdagangan internasional	43.648,1	49.256,9	40.087,1
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	398.590,5	269.075,4	273.849,4
II. Penerimaan hibah	5.034,5	3.311,9	2.031,8
B. Belanja Negara	1.777.182,8	1.984.149,7	2.095.724,7
1. Belanja pemerintah pusat	1.203.577,2	1.319.549,0	1.325.551,4
2. Transfer ke daerah dan dana desa	573.703,0	664.600,7	770.173,3
C. Keseimbangan Primer	(93.250,7)	(66.776,0)	(88.238,2)
D. Surplus/Defisit Anggaran	(226.692,0)	(222.506,9)	(273.178,9)
E. Pembiayaan	248.892,8	222.506,9	273.178,9
1. Pembiayaan Dalam Negeri	261.245,0	242.515,0	272.780,7
2. Pembiayaan Luar Negeri	(12.352,2)	(20.008,1)	398,2
Kelebihan/Kekurangan Pembiayaan	22.200,9	0	0

Sumber: Kementerian Keuangan (2015).

asumsi pertumbuhan tersebut merupakan koreksi 0,2% dari RAPBN 2016 yang semula 5,5%. Besaran asumsi tersebut dianggap cukup tinggi meskipun masih realistis untuk diwujudkan selama faktor-faktor yang memengaruhi dapat dipenuhi.

Sisi eksternal terlihat dari proyeksi perekonomian global yang diperkirakan lebih baik dari kondisi dua tahun terakhir. Namun demikian, pemerintah masih tetap perlu mewaspadai potensi penurunan pertumbuhan ekonomi Tiongkok. Dengan begitu, pemerintah diharapkan dapat terus mendorong kinerja ekspor dan investasi.

Sementara pada sisi internal, dukungan terhadap capaian pertumbuhan ekonomi diperoleh dari kontribusi meningkatnya kinerja perekonomian yang bertumpu pada investasi. Pemerintah cukup serius dalam menggairahkan perekonomian, yang ditunjukkan dengan masifnya paket kebijakan ekonomi yang dikeluarkan.

Pemerintah telah mengeluarkan enam paket kebijakan stimulus untuk mendorong investasi. Mulai dari komitmen untuk melakukan harmonisasi regulasi, penyederhanaan birokrasi dan perijinan, hingga pemberian insentif. Kebijakan terbaru dalam paket stimulus ke-6 misalnya, pemerintah berkomitmen memberikan insentif fiskal dan non-fiskal kepada 8 kawasan ekonomi khusus (KEK), yaitu Tanjung Lesung (Banten), Sei Mangkei (Sumatera Utara), Palu (Sulawesi Tengah), Bitung (Sulawesi Utara), Mandalika (NTB), Morotai (Maluku Utara),

Tanjung Api-Api (Sumatera Selatan), dan Maloi Batuta Trans Kalimantan/MBTK (Kalimantan Timur).

Kebijakan pengembangan KEK ini diharapkan dapat memberikan kepastian dan juga daya tarik bagi penanaman modal sehingga menciptakan lapangan kerja dan memberikan penghasilan bagi pekerja di wilayah masing-masing. Untuk itu, pemerintah perlu memberikan sejumlah insentif yang bertujuan mendorong pengembangan dan pendalaman kluster industri berbasis sumber daya lokal yang dimiliki oleh masing-masing wilayah di sekitar KEK.

Salah satu peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) menyebutkan bahwa tawaran pemberian insentif untuk pengembangan 8 KEK tersebut sebenarnya sudah ada sejak era pemerintahan sebelumnya. Namun demikian, insentif saja tidak cukup. Pengembangan industri juga memerlukan infrastruktur logistik yang efisien, ketersediaan air bersih, dan pasokan energi yang memadai sebagai infrastruktur dasar. Tanpa adanya penguatan infrastruktur dasar tersebut, kebijakan stimulus insentif kurang dapat mendorong sasaran yang ditetapkan. Dilemanya, terbatasnya pembangunan infrastruktur tersebut untuk sebagian karena keterbatasan APBN untuk pembiayaan infrastruktur terutama pembiayaan jangka panjang. Data menunjukkan misalnya, dari kebutuhan sekitar Rp4.800 triliun sampai tahun 2019, pemerintah hanya bisa memenuhi

setengahnya.

Belum tuntas di sini, keterbatasan skema APBN ternyata bukan hanya dari sisi pembiayaan, melainkan juga dari birokrasi dan prosedur anggaran yang berbelit. Implikasinya, penyerapan anggaran rendah. Selain itu, kelemahan mekanisme APBN. Sebagai contoh, ketika ingin menambah belanja infrastruktur, pada saat yang sama pemerintah juga harus menambah porsi anggaran mandatoris, seperti pendidikan, kesehatan, dan dana transfer daerah.

Menghadapi permasalahan tersebut, pemerintah perlu memberikan kesempatan kepada semua pihak untuk berpartisipasi menjadi mitra kementerian dalam pelaksanaan rencana kerja. Salah satunya dengan melibatkan BUMN melalui PMN untuk mempercepat pembangunan infrastruktur. Penugasan langsung kepada BUMN tertentu dapat lebih fokus dalam mempercepat pembangunan infrastruktur prioritas dibandingkan harus melalui pihak ketiga sebagaimana yang dilakukan kementerian selama ini.

Keberadaan PMN kepada BUMN dalam proyek infrastruktur yang diprioritaskan sebenarnya sudah tepat selama jauh dari politik kepentingan. PMN tetap diposisikan sebagai proyek pemerintah yang dititipkan untuk memperkuat permodalan BUMN. Dengan begitu, BUMN dapat bekerja sama dengan berbagai pihak untuk meningkatkan perannya sebagai agen pembangunan yang berkontribusi bukan saja dalam penerimaan negara tetapi juga mendorong pertumbuhan ekonomi. Pemerintah dan DPR hanya perlu menentukan infrastruktur prioritas yang akan dibangun, mekanisme PMN yang digunakan, dan target dividen serta imbal jasa yang harus diberikan BUMN serta transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahapan evaluasi.

Dengan demikian, terdapat sinergi yang harmonis antara postur APBN 2016, capaian pertumbuhan ekonomi yang diinginkan, dan paket kebijakan ekonomi yang digulirkan. Ketika semua aspek dapat berperan optimal mengisi setiap tanggung jawab dan kewenangan yang tersedia, maka optimisme tingkat pertumbuhan ekonomi pada 2016 akan semakin kuat. Kondisi ini pada gilirannya akan memperkuat bagi terwujudnya misi pembangunan yang berkualitas dan berkelanjutan.

Penutup

RUU APBN 2016 akhirnya disahkan dengan catatan pembahasan PMN sebesar

Rp40,42 triliun dikembalikan ke komisi. Konsekuensinya akan berdampak pada perlambatan pembangunan infrastruktur strategis karena anggaran tersebut juga diperuntukkan bagi percepatan pembangunan infrastruktur yang merupakan prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Sejatinya postur APBN disusun untuk memenuhi target pertumbuhan. Pemerintah pun menggulirkan paket kebijakan untuk mendukungnya. Namun demikian, seluruh paket kebijakan hanya dapat diimplementasikan dengan syarat tersedianya infrastruktur dasar. Dengan begitu, sinergi yang harmonis antara postur APBN 2016, target pertumbuhan ekonomi, dan paket kebijakan dapat tercapai jika percepatan infrastruktur diberikan, Pemerintah dan DPR hanya perlu menentukan infrastruktur prioritas yang akan dibangun. Termasuk mekanisme PMN, target dividen serta tahapan imbal jasa yang harus diberikan BUMN serta transparansi dan akuntabilitas dalam setiap pelaksanaannya. Dengan begitu, optimisme tingkat pertumbuhan ekonomi pada 2016 akan semakin kuat, suatu kondisi yang pada gilirannya akan memperkuat upaya pencapaian misi pembangunan yang berkualitas dan berkelanjutan.

Referensi

- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016.
- Pendapat Akhir Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2016 pada Rapat Paripurna DPR RI dalam rangka Pembicaraan Tingkat II atau Pengambilan Keputusan.
- “Perdebatan APBN 2016 Bukan Demi Kualitas”, *Kompas*, 31 Oktober 2015.
- “Penolakan PMN oleh DPR”, *Kompas*, 4 November 2015.
- “PMN Percepat Pembangunan”, *Kompas*, 7 November 2015.
- “Menakar Untung Rugi PMN dalam Infrastruktur”, *Kompas*, 9 November 2015.
- “Membangun Lanskap Baru Sektor ESDM”, *Kompas*, 9 November 2015.
- “Paket Kebijakan Ekonomi Jilid 6”, <http://ksp.go.id/ini-paket-kebijakan-ekonomi-jilid-6/>, diakses tanggal 6 November 2015.
- “Paket Kebijakan Jilid 6, Harapan Asosiasi Industri”, <http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/11/04/090715911/paket-kebijakan-jilid-6/>, diakses tanggal 6 November 2015.