



PEMANGKASAN ANGGARAN 2016 DAN TARGET PERTUMBUHAN EKONOMI

Ariesy Tri Mauleny*)

Abstrak

Pemerintah mengoreksi APBNP 2016 dengan mengajukan pemangkasan anggaran K/L sebesar Rp65 triliun dan anggaran transfer daerah sebesar Rp68,8 triliun. Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengatasi melesetnya target penerimaan negara yang dikhawatirkan mengakibatkan defisit anggaran melebihi 3 persen sehingga berpotensi melanggar undang-undang. Meski target pertumbuhan telah diturunkan menjadi 5,1 persen, namun perluantisipasi lebih lanjut agar pemangkasan anggaran yang kedua kalinya pada tahun ini tidak beresiko terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi. DPR bersama Pemerintah perlu segera melakukan evaluasi terhadap efektivitas tax amnesty dan paket kebijakan ekonomi lainnya yang mulai diragukan keberhasilannya dalam menambah kas negara. Selain itu, pembahasan regulasi yang dibutuhkan bagi terciptanya iklim investasi dan perekonomian yang lebih baik harus segera dilakukan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi.

Pendahuluan

Belum genap sepekan menjabat Menteri Keuangan (Menkeu) dalam perombakan Kabinet Kerja Jilid II, Sri Mulyani Indrawati mengajukan pemangkasan anggaran belanja negara sebesar Rp133,8 triliun. Pemangkasan anggaran tersebut dilakukan untuk kedua kalinya pada tahun ini yang disampaikan melalui Sidang Kabinet Paripurna pada awal Agustus lalu.

Sebelumnya, pemerintah melakukan pemangkasan anggaran melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2016 yang ditetapkan pada tanggal 12 Mei 2016. Pemangkasan anggaran yang pertama dilakukan hanya untuk anggaran belanja 87 Kementerian/Lembaga (K/L) dengan total pemangkasan sebesar Rp50,02 triliun.

Pemangkasan anggaran yang diajukan bukan tak beralasan. Hal ini dilakukan untuk memenuhi amanat undang-undang yang mengatur defisit anggaran tidak boleh melebihi 3 (tiga) persen. Pemerintah memproyeksikan penerimaan negara kurang dari yang telah ditargetkan sebesar Rp219 triliun. Sementara kebijakan *Tax Amnesty* yang semula ditargetkan Rp165 triliun, mulai diragukan capaiannya. Ibarat polemik yang tidak bisa dihindari, pemerintah harus mencari jalan untuk menjaga APBN yang sehat dan kredibel.

Pemangkasan anggaran belanja kali ini bukan hanya bersandar pada efisiensi belanja K/L sebesar Rp65 triliun tetapi juga anggaran transfer daerah sebesar Rp68,8 triliun. Hal ini menimbulkan

*) Peneliti Muda Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: ariesy.t.leny@dpr.go.id



kekhawatiran terhadap pergerakan ekonomi domestik di tengah kondisi perlambatan global yang diperkirakan masih terus terjadi. Beberapa hal bisa menjadi pertimbangan terkait dengan pemangkasan anggaran, seperti batas maksimum anggaran belanja K/L yang dapat dipangkas dengan penekanan pada karakteristik K/L; upaya bersama pemerintah dan DPR untuk meningkatkan capaian penerimaan negara dan menjaga target pertumbuhan; konsolidasi pemerintah pusat dan daerah untuk meminimalisir potensi perlambatan ekonomi yang mungkin terjadi pasca-pemangkasan anggaran daerah.

Sisi Pendapatan

Pengajuan pemangkasan berawal dari ketidakpastian target penerimaan negara berdasarkan hitungan terbaru Kemenkeu yang mencatat potensi tidak tercapainya penerimaan perpajakan sebesar Rp219 triliun akibat ketidaktepatan penggunaan basis pajak. Penerimaan perpajakan pada akhir tahun diproyeksikan meleset minus (*shortfall*) 14 persen dari target Rp1.539,2 triliun.

Pemangkasan anggaran yang kedua kalinya pada tahun ini dalam APBN Perubahan 2016 masih diperlukan untuk merespons perlambatan ekonomi global yang masih berlangsung dengan diikuti menurunnya harga komoditas di pasar internasional. Postur APBNP 2016 saat ini memang tidak begitu ideal. Belanja negara dipatok Rp2.083 triliun, sementara pendapatan negara ditargetkan Rp1.786 triliun, di antaranya sebesar Rp1.539 triliun menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kemenkeu. Artinya, 80 persen penerimaan pajak bergantung pada korporasi yang utamanya sangat dipengaruhi harga komoditas internasional. Penurunan harga komoditas tersebut berkontribusi pada penurunan penerimaan negara sebesar Rp108 triliun.

Di tengah kondisi tersebut, pemerintah harus menjaga agar defisit anggaran tidak lebih dari 3 persen setiap tahunnya sesuai undang-undang. Faktanya, defisit anggaran hingga semester I tahun 2016 sudah mencapai Rp276,6 triliun atau 1,83 persen. Hal ini menandakan kondisi kas negara sedang berada pada situasi memprihatinkan.

Upaya mengatasi defisit anggaran dapat dilakukan melalui tiga cara, yakni memangkas anggaran, menambah utang, atau melakukan revisi terhadap batas maksimum defisit melalui Perppu. Pilihan kedua tidak diambil saat ini mengingat posisi utang pemerintah pada enam tahun terakhir yang terus meningkat (Tabel 1). Sementara pilihan ketiga akan semakin melemahkan kredibilitas pemerintah. Dengan begitu, pemangkasan anggaran menjadi

pilihan yang paling realistis saat ini untuk menjaga APBN yang sehat dan aman bagi perekonomian negara.

Tabel 1. Posisi Utang Pemerintah Pusat, 2011-2016
(dalam triliun rupiah)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pinjaman	621	617	714	678	755	740
SBN	1.188	1.361	1.661	1.931	2.410	2.623
Total	1.809	1.978	2.375	2.609	3.165	3.363

Sumber: BSPUPP (*Govt Debt Profile* edisi Juli 2016, DJPPR Kemenkeu)

Namun demikian, pemerintah tidak bisa hanya mengutak atik sisi penggunaan. Masih ada peluang meningkatkan sisi pendapatan. Yang diperlukan adalah kreativitas pemerintah dalam mencari sumber-sumber potensi perpajakan yang baru. Banyaknya potensi pajak yang belum dimanfaatkan secara optimal membutuhkan usaha ekstra keras dari pemerintah. Salah satunya melalui pembaruan sistem perpajakan yang menyeluruh.

Pembaruan sistem perpajakan membutuhkan penguatan jaringan, SDM, maupun infrastruktur pendukung lainnya baik di tingkat nasional maupun internasional. Pada tingkat nasional, perlu dilakukan intensifikasi *database* yang dimiliki, memperluas potensi wajib pajak, mengembangkan efektivitas *tax amnesty*, melakukan penguatan kelembagaan DJP Kemenkeu, merevisi undang-undang terkait perpajakan, perbankan, dan keuangan negara dengan memperluas akses ke data perbankan, serta implementasi SIN (*Single Identification Number*), maupun penegakan hukum perpajakan yang lebih baik. Sementara di tingkat internasional, pemerintah perlu memaksimalkan standar pertukaran informasi (*Exchange of Information-EOI*) untuk meminimalisir praktik penghindaran pajak (*Tax Avoidance*) antarlintas batas negara.

Sejalan dengan hal tersebut dan seiring perkembangan ekonomi yang dinamis maka untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak diperlukan basis data yang kuat sebagai sumber dan otoritas yang profesional dan akuntabel dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang di bidang perpajakan. DPR dan Pemerintah bersepakat melakukan revisi terhadap UU Ketentuan Umum Perpajakan (KUP) yang akan menjadi payung bagi seluruh ketentuan formal perpajakan.

Sisi Belanja

Pertumbuhan ekonomi pada dasarnya memiliki dua pola yakni musiman dan struktural. Pola musiman misalnya ditandai oleh bergesernya musim panen yang dampaknya baru terasa pada triwulan II dan menjadi salah

satu faktor membaiknya pertumbuhan ekonomi pada triwulan II tahun 2016. Sementara faktor struktural dipengaruhi oleh struktur perekonomian global. Pasca keluar dari Uni Eropa, Inggris menghadapi ancaman perlambatan ekonomi yang juga berdampak pada perekonomian negara berkembang. Rapuhnya perekonomian global menjadi salah satu penentu pola struktural pertumbuhan ekonomi domestik yang berisiko pada perlambatan pertumbuhan ekonomi domestik.

Kepala Bappenas selaku mantan Kemenkeu menegaskan agar pemangkasan belanja negara tidak berpotensi memperlambat pertumbuhan kuartal III tahun 2016. Empat aspek yang harus dipenuhi adalah: *Pertama*, pemangkasan atau *self blocking* utamanya memangkas anggaran belanja barang dan perjalanan dinas yang disesuaikan dengan tugas dan fungsi masing-masing K/L. *Kedua*, Kemenkeu harus memfokuskan pada belanja K/L yang pasti tidak bisa terekseseksi 100 persen. *Ketiga*, pemangkasan tidak boleh menyentuh belanja prioritas. *Keempat*, pemangkasan diharapkan tidak menyentuh anggaran yang digunakan untuk lelang.

Pemangkasan anggaran juga sedianya tidak menghambat implementasi paket kebijakan ekonomi yang telah ditetapkan sebelumnya, terutama paket kebijakan yang menopang pola

struktural pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Pemerintah perlu melakukan evaluasi secara bertahap atas kebijakan yang ditetapkan dan berani menyampaikan kepada publik, mana paket kebijakan yang efektif dan mana yang tidak. Dengan begitu, kredibilitas pemerintah sebagai eksekutor pelaksana pembangunan semakin baik dan meningkatkan kepercayaan publik yang menjadi syarat perbaikan ekonomi secara keseluruhan.

Efisiensi Anggaran, Target Pertumbuhan, dan Pembangunan Berkualitas

Dalam pelaksanaan pembangunan, keterbatasan kemampuan fiskal mengharuskan pemerintah untuk melakukan perencanaan anggaran secara cermat dan tepat sasaran. Pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan harus diperhatikan sehingga kebutuhan masing-masing K/L dan daerah terpenuhi sesuai prioritasnya. Perencanaan anggaran yang efisien dan tepat sasaran menjadi prasyarat utama bagi tercapainya target pertumbuhan dan pembangunan yang berkualitas.

Pemangkasan belanja negara yang ditargetkan pemerintah juga memprioritaskan pada anggaran transfer daerah sebesar Rp68,8 triliun. Hal ini tidak dapat dihindari mengingat anggaran untuk transfer daerah mencapai 37,3 persen dari keseluruhan

Tabel 2. Anggaran Infrastruktur Daerah, 2014-2016

(dalam triliun rupiah)

Uraian		2014	2015		2016
I	Infrastruktur Ekonomi	144,4	280,3	247,5	302,6
	A. Melalui Belanja K/L	118,6	196,8	170,3	165,5
	- Kemen PUPR	69,3	111,1	107,4	101,7
	- Kemen Perhubungan	26,2	59,1	44,4	45,5
	- Kemen Pertanian	1,8	8,9	8,1	5,3
	- Kemen ESDM	4,0	8,1	4,4	4,6
	B. Melalui Belanja Non K/L	2,5	6,8	4,1	5,3
	- VGF (termasuk cadangan VGF)	0	1,2	0	1,1
	- Belanja Hibah	0,8	4,5	3,0	4,0
	C. Melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa	14,4	41,0	39,1	83,4
	- Dana Alokasi Khusus (DAK)	11,9	29,7	27,7	62,8
	- Perkiraan Dana Desa untuk Infrastruktur	0	8,3	8,3	18,8
	D. Melalui Pembiayaan	9,0	35,7	34,1	48,3
	- FLPP	3,0	5,1	5,2	9,2
	- Penyertaan Modal Negara (PMN)	4,0	28,8	28,8	38,2
II	Infrastruktur Sosial	8,0	6,3	5,8	6,5
	- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	6,6	4,3	3,9	5,3
	- Kementerian Agama	0,9	2,1	2,0	1,2
III	Dukungan Infrastruktur	2,1	3,7	2,9	4,4
	- BPN	0,0	1,3	0,9	0,3
	- Kemenperin	0,1	0,6	0,6	0,5
Jumlah		154,6	290,3	256,3	313,5

Sumber: Kemenkeu, 2016.

APBN. Pemangkasan anggaran transfer daerah tidak mengganggu pertumbuhan ekonomi apabila diprioritaskan untuk anggaran yang tidak produktif dan sulit terealisasi berdasarkan analisis daya serap sampai dengan pertengahan tahun 2016. Yang terpenting adalah anggaran transfer daerah setelah dipangkas tidak membuatnya lebih rendah dari anggaran transfer daerah tahun sebelumnya. Dengan begitu, pemangkasan anggaran transfer daerah tidak boleh menjadikan anggaran transfer daerah tahun 2016 yang semula sebesar Rp776,3 triliun dan setelah dipangkas Rp68,8 triliun menjadi sebesar Rp707,5 triliun lebih rendah dari capaian realisasi tahun 2015 sebesar Rp664,6 triliun.

Pemangkasan anggaran transfer daerah harus dilakukan secara hati-hati dan bijaksana terutama ketika menyangkut kebutuhan daerah prioritas sebagaimana disampaikan Ketua DPD dalam diskusi dengan Menkeu Sri Mulyani. Pemangkasan anggaran tidak boleh menyentuh anggaran produktif seperti anggaran yang mencakup kebutuhan infrastruktur daerah maupun infrastruktur yang mendukung iklim investasi daerah. Apalagi sejauh ini, anggaran infrastruktur daerah realisasinya sangat baik (lihat Tabel 2 pada halaman sebelumnya).

Pemangkasan anggaran tidak akan mengurangi kemampuan APBN untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi apabila konsolidasi pusat dan daerah dapat dilakukan secara baik untuk mengefektifkan realisasi proyek pembangunan prioritas daerah. Merujuk Tabel 2, anggaran infrastruktur daerah, baik infrastruktur ekonomi maupun infrastruktur sosial, terealisasi secara baik setiap tahunnya. Pemangkasan anggaran tidak boleh dilakukan pada anggaran yang diperuntukkan bagi infrastruktur daerah, baik ekonomi maupun sosial, sehingga target struktural pertumbuhan ekonomi dapat tercapai.

Penutup

Dalam rangka menjaga kredibilitas fiskal Indonesia, defisit APBN tidak boleh melebihi 3 persen setiap tahunnya sesuai amanat UU. Untuk itu dibutuhkan sinergi antara Pemerintah dan DPR. Pemerintah perlu menguatkan sisi pendapatan dan sisi belanja negara. Penguatan sisi pendapatan dilakukan salah satunya dengan pembaharuan sistem perpajakan termasuk memperluas akses penerimaan pajak. Pada sisi belanja, pemangkasan kembali APBNP 2016 masih realistis di tengah melesetnya penerimaan perpajakan namun dilakukan pada pos-pos anggaran yang tidak produktif sehingga potensi perlambatan pertumbuhan ekonomi dapat diminimalisir. Terkait pemangkasan anggaran transfer daerah,

pemerintah pusat dan daerah perlu berhati-hati sehingga pemangkasan tidak menyentuh proyek pembangunan prioritas daerah, baik infrastruktur ekonomi maupun infrastruktur sosial.

Sementara DPR melalui fungsi anggaran akan mengawasi pelaksanaan APBN yang diajukan Pemerintah setiap tahunnya. Dengan pengawasan tersebut, diharapkan APBN menjadi wujud kapasitas, kapabilitas, dan kredibilitas negara karena kemampuannya menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan program-program strategis pembangunan nasional.

Referensi

- Dani Rodrik, *One Economic Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2007.
- A. Prasetyantoko. "Menjaga Momentum Pertumbuhan", *Kompas*, 8 Agustus 2016, hal. 15.
- Bhima Y.A. "Balada Potong Anggaran", *Neraca*, 8 Agustus 2016.
- "Jaga Kualitas Lewat Efisiensi: Anggaran Program Prioritas Tidak Akan Dipotong", *Kompas*, 8 Agustus 2016, hal 17.
- "Target Pertumbuhan Sulit Tercapai", *Republika*, 8 Agustus 2016, hal. 18.
- Bambang Brodjonegoro. "Empat Hal Yang Harus Diperhatikan Dalam Pemangkasan Anggaran". <http://ekonomi.metrotvnews.com/makro/yNL8lVaN-pemangkasan-anggaran-bambang-ingatkan-kemenkeu-empat-hal-ini>, diakses 10 Agustus 2016.
- Yustinus Prastowo. "Harus Ada Cetak Biru Reformasi Perpajakan". <http://news.ddtc.co.id/artikel/6593/yustinus-prastowo-harus-ada-cetak-biru-reformasi-pajak/>, diakses 10 Agustus 2016.
- "Agar Defisit Anggaran Tak Lampaui Tiga Persen PDB". <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/22/150244426/agar.defisit.anggaran.tak.lampaui.tiga.persen.pdb>, diakses 10 Agustus 2016.
- "Anggaran Infrastruktur Daerah", <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/athumbs/apbn/2016Infrastruktur.pdf>, diakses 10 Agustus 2016.
- "Buku Kedua Nota Keuangan Beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016". <http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/NK%20APBN/NK%20RAPBNP%202016.pdf>, diakses 10 Agustus 2016.
- "Mengukur Efektivitas Paket Kebijakan Ekonomi Terkait Fiskal", <http://www.kemenkeu.go.id/Artikel/mengukur-efektifitas-paket-kebijakan-ekonomi-terkait-fiskal>, diakses 10 Agustus 2016.