



Badan Keahlian DPR RI

BUNGA RAMPAI ISU - ISU STRATEGIS APBN

BUNGA RAMPAI ISU - ISU STRATEGIS APBN

336.598
BUN

PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR-RI 2016

Jl. Jendral Gatot Subroto - Jakarta Pusat
Telp. (021) 5715820 - Fax. (021) 5715267
www.puskajianggaran.dpr.go.id

ISBN 978-602-74661-2-8

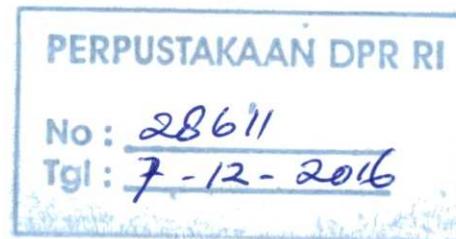


9 78602 466128

PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR-RI 2016

336.598
BUN

BUNGA RAMPAI ISU-ISU STRATEGIS APBN



PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2016

**Bunga Rampai
Isu-Isu Strategis APBN**

Tim Penyusun

Penanggung Jawab

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

Penulis

Ade Nurul Aida, S.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

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

Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, S.M

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

Penyunting

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

Desain Sampul

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

Cetakan Pertama, Oktober 2016

ISBN : 978 - 602 - 74661 - 2 - 8

Diterbitkan oleh
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI

All right reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

PENGANTAR
KEPALA PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji dan syukur dipanjatkan kepada Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya, buku Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN ini dapat diterbitkan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, secara jelas menengaskan bahwa negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan umum. Artinya, negara yang diwakilkan oleh Pemerintah harus terus melakukan proses pembangunan dari masa ke masa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan bagi hampir 256 juta jiwa penduduk Indonesia, sudah pasti membutuhkan sumber pendanaan yang cukup besar. Pendanaan yang sangat besar tersebut sudah pasti tidak dapat dipenuhi sepenuhnya oleh pemerintah melalui keuangan negara. Peran swasta dan entitas masyarakat sangat dibutuhkan.

Ditengah perlambatan ekonomi yang masih terus berlanjut hingga saat ini, mengharapkan peran swasta dalam konteks pendanaan pembangunan juga dirasa sulit. Padahal percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia sudah menjadi sebuah keharusan agar tidak semakin tertinggal dengan bangsa-bangsa lain. Mau tidak mau, suka tidak suka, peran pendanaan yang bersumber dari APBN harus dioptimalkan dan diperkuat untuk memastikan proses pembangunan terus berjalan dan berkesinambungan. Bahkan tidak hanya berjalan saja, proses

pembangunan juga harus mampu mendorong akselerasi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Akan tetapi, berkaca pada kondisi keuangan negara hingga saat ini yang kapasitasnya masih rendah, rasanya menjadi sulit mengharapkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang signifikan dapat terjadi dalam waktu dekat. Banyak tantangan dan permasalahan yang dihadapi terkait keuangan negara kita. Mulai dari masih terbatas dan rendahnya sumber-sumber penerimaan negara, hingga pada efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran negara yang harus terus ditingkatkan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berangkat dari pemikiran bahwa peran pendanaan pembangunan yang bersumber dari APBN harus dioptimalkan dan diperkuat serta masih banyaknya tantangan dan permasalahan terkait kondisi keuangan negara itulah, buku ini kami susun dan terbitkan. Buku ini akan mengupas beberapa isu-isu strategis terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dapat dijadikan referensi para perumus kebijakan dalam mengoptimalkan dan memperkuat peran APBN dalam proses pembangunan di Indonesia.

Bab pertama buku ini mengangkat judul "**Pengelolaan PNBP SDA Guna Meningkatkan Penerimaan Negara**". Bab ini mencoba mengurai ditengah-tengah tren realisasi penerimaan perpajakan yang selalu tidak mencapai target dalam APBN, pemerintah harus didorong untuk mampu mencari dan menggali sumber potensi penerimaan lainnya guna menutupi kebutuhan belanja dalam mengakselerasi pembangunan. PNBP SDA merupakan alternatif penerimaan yang kiranya cukup membantu dalam menutupi

kontribusi pajak yang kian kurang optimal. Untuk itu peran pemerintah dalam melahirkan strategi dan arah kebijakan dalam pengelolaan PNBP sangat dibutuhkan, sehingga peran PNBP untuk kesinambungan fiskal dapat terwujud.

Bab kedua mengangkat judul "**Menggali Potensi Cadangan Migas Indonesia**". Bab ini mencoba mengurai bahwa pendapatan negara terbesar setelah pajak adalah sektor migas, dimana sektor migas dalam kurun waktu 2010-2014 memberikan kontribusi rata-rata sebesar 21,61 persen terhadap pendapatan negara. Namun, anjloknya harga minyak mentah dunia hingga saat ini memberikan dampak negatif terhadap kinerja sektor migas. Dampak tersebut pada akhirnya mengakibatkan penerimaan dari sektor migas baik PNBP migas maupun PPh migas mengalami penurunan. Disisi lainnya, kondisi sumur eksplorasi dan eksplorasi setiap tahun terus mengalami penurunan. Bahkan cadangan minyak dan gas semakin menipis. Untuk memastikan sumbangsih sektor migas tetap besar terhadap pendapatan negara, pemerintah perlu berupaya melahirkan berbagai regulasi untuk mengatasi kondisi tersebut, khususnya regulasi dalam sistem kontrak yang mampu meningkatkan daya tarik investor. Selain itu, untuk mengurangi biaya dalam operasional di sektor migas, pemerintah perlu mendorong Fasilitas Sharing antar KKKS. Dengan meminimalisir biaya operasional akan membawa dampak positif terhadap penerimaan migas yaitu Cost recovery yang dapat diminimalisir.

Bab ketiga mengangkat judul "**Kemiskinan, UMK(M), LKM Dan Dana Desa**". Bab ini mencoba mengurai bahwa pengentasan kemiskinan merupakan salah satu agenda besar yang terus diupayakan oleh setiap negara, khususnya negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Mempertahankan program-

program pengentasan kemiskinan, seperti subsidi, program Indonesia pintar, program Indonesia sehat dan program Indonesia sejahtera, masih perlu dipertahankan. Hal ini penting, agar kemiskinan di Indonesia tidak semakin parah. Itupun, harus diikuti dengan perbaikan-perbaikan agar program-program tersebut tepat sasaran dan sesuai dengan target. Akan tetapi, yang tidak kalah penting adalah upaya pemerintah untuk mendorong peningkatan kemampuan ekonomi atau pendapatan masyarakat miskin. Salah satu cara yang dapat digunakan untuk meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat miskin adalah melalui upaya pengembangan dan penguatan UMKM. Kontribusi sektor UMKM yang begitu besar dan signifikan terhadap kinerja perekonomian, termasuk pengentasan kemiskinan, merupakan dasar upaya pengembangan dan penguatan UMKM. Sejalan dengan gagasan tersebut, pemanfaatan dana desa yang terus meningkat harusnya dapat dioptimalkan pemanfaatannya untuk mengembangkan dan menguatkan UMKM di desa-desa seluruh Indonesia.

Bab keempat mengangkat judul "**Upaya Meningkatkan Tax Ratio Melalui Kesadaran Membayar Pajak**". Bab ini mencoba mengurai bahwa hingga saat ini *tax ratio* Indonesia masih tertinggal dengan negara-negara tetangga di ASEAN dan juga dengan negara-negara yang tergabung dalam OECD. Padahal *tax ratio* merupakan salah satu ukuran kinerja penerimaan pajak dalam suatu negara. Dalam konteks meningkatkan *tax ratio* ke depan, maka diperlukan kesadaran dan kepatuhan yang tinggi dari wajib pajak yang tentunya disertai dengan perbaikan kebijakan di sektor perpajakan. Penigkatan kesadaran dan kepatuhan ini sangat penting mengingat sistem perpajakan Indonesia menganut sistem *self assessment*.

Bab terakhir mengangkat judul “**Transfer Ke Daerah Dan Kemandirian Daerah**”. Bab ini mencoba mengurai bahwa pelimpahan kewenangan pemerintah pusat ke daerah sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah berangkat dari keinginan untuk memperbaiki kesenjangan yang terjadi antar daerah maupun antara pusat dengan daerah (*horizontal* dan *vertical imbalance*), dan memberikan keleluasaan daerah dalam mengatur ekonominya dalam rangka meningkatkan kemandirian daerah. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa deviasi seperti menumpuknya SiLPA daerah, dan meningkatkan dana pemerintah daerah di perbankan. Selain itu, mekanisme transfer daerah yang sudah diberlakukan selama 15 tahun, belum mampu mengurangi ketergantungan daerah terhadap transfer daerah dari pemerintah pusat. Ketergantungan daerah terhadap dana transfer pusat masih tinggi. Mengingat alokasi dan peningkatan alokasi transfer ke daerah dan dana desa merupakan *mandatory spending* yang harus dipenuhi oleh pemerintah, maka ke depan diperlukan kebijakan-kebijakan yang sifatnya *affirmative* untuk mempercepat pencapaian tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah.

Isu atau tema yang kami angkat dalam buku ini hanya sebagian dari isu-isu strategis berkaitan dengan APBN. Masih banyak permasalahan atau isu-isu APBN yang harus menjadi perhatian pemerintah. Oleh karena itu, kami menyadari buku ini masih jauh dari komprehensif dan sempurna.

Namun demikian, buku ini diharapkan setidaknya mampu memaparkan sedikit banyak tentang hal-hal apa saja yang harus diperhatikan pemerintah dalam mengoptimalkan dan memperkuat peran APBN dalam mempercepat proses pembangunan. Berbagai masukan dan kritikan senantiasa kami harapkan guna lebih

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

mempertajam substansi dan isi buku-buku yang akan kami terbitkan di masa mendatang. Dan terakhir, semoga buku ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pembaca.

Jakarta, Oktober 2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Asep AS". The signature is fluid and cursive, with "Asep" on top and "AS" on the bottom right.

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

Daftar Isi

Pengantar Kepala Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI	iii
Daftar Isi	ix
BAB I PENGELOLAAN PNBP SDA GUNA MENINGKATKAN PENERIMAAN NEGARA	1
Ade Nurul Aida, S.E.	
BAB II MENGGALI POTENSI CADANGAN MIGAS INDONESIA	11
Dahiri, S.Si., M.Sc	
BAB III KEMISKINAN, UMK(M), LKM DAN DANA DESA	21
Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.	
BAB IV UPAYA MENINGKATKAN TAX RATIO MELALUI KESADARAN MEMBAYAR PAJAK.....	34
Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, S.M	
BAB V TRANSFER KE DAERAH DAN KEMANDIRIAN DAERAH	44
Slamet Widodo, S.E., M.E.	

BAB I

PENGELOLAAN PNBP SDA GUNA MENINGKATKAN PENERIMAAN NEGARA

Ade Nurul Aida, S.E.¹

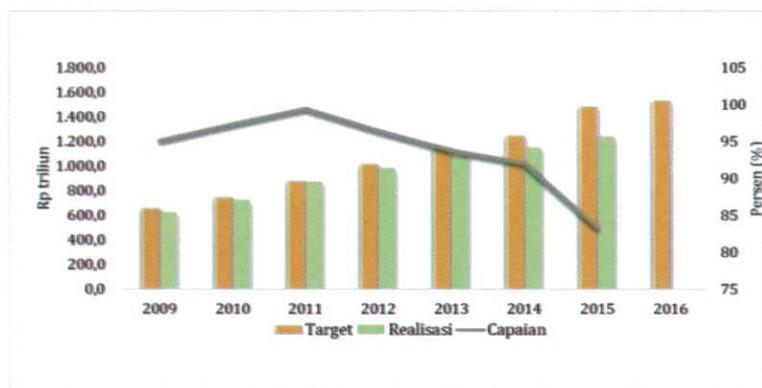
A. Pendahuluan

Sejak tahun 2009, tren realisasi penerimaan pajak tidak pernah mencapai target yang ditetapkan dalam APBN. Bahkan ditahun 2015, realisasi penerimaan pajak untuk pertama kalinya mencatatkan persentase terendah terhadap target yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebesar 83 persen. Padahal lebih dari 70 persen struktur penerimaan negara ditopang oleh penerimaan pajak. Disisi lain, pemerintah masih membutuhkan dana yang cukup besar untuk menutupi kebutuhan belanja dalam mendorong pembangunan di Indonesia. Melihat kondisi tersebut, banyak perdebatan opini yang muncul terutama terkait dengan bagaimana solusi untuk meningkatkan penerimaan perpajakan Indonesia.

Dengan situasi tersebut, akhirnya membawa fokus permasalahan penerimaan negara hanya pada perpajakan saja. Padahal, dalam APBN ada jenis penerimaan lain yang walaupun jumlahnya tidak sebesar pajak, namun kontribusinya cukup signifikan untuk membiayai belanja negara yaitu Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail : ade.aida@dpr.go.id

Grafik 1. Tren Realisasi Penerimaan Perpajakan



Sumber: Data Pokok APBN, LKPP 2015

Untuk memfokuskan dan membantu mengoptimalkan penerimaan negara serta menutupi kontribusi pajak yang kian kurang optimal, maka peran PNBP sangat dibutuhkan. Untuk membantu hal tersebut diperlukan suatu rumusan kebijakan dan langkah strategis serta terobosan yang mengacu pada pengoptimalan PNBP, sekaligus yang mampu mengidentifikasi dan menggali seluruh potensi yang ada. Selain itu Permasalahan dan kelemahan yang seringkali terjadi dalam pengelolaan PNBP pun sangat dibutuhkan agar keterjaminan penerimaan Negara dalam APBN dapat dicapai.

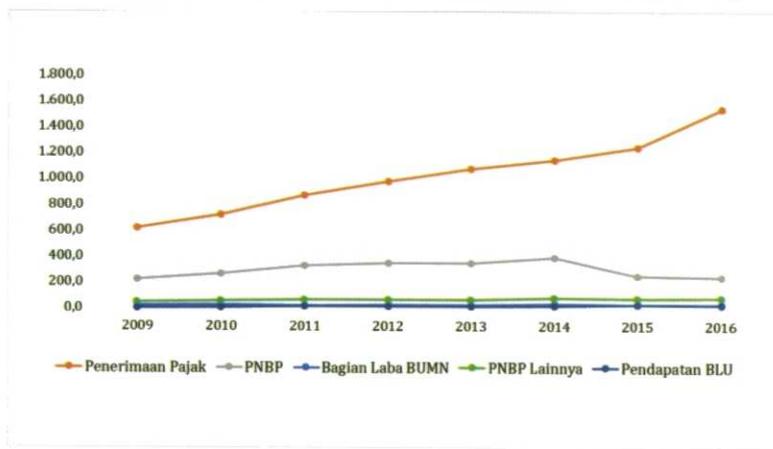
B. Belum Optimalnya Pengelolaan PNBP

Kontribusi pendapatan negara bukan pajak (PNBP) terhadap penerimaan negara masih relatif kecil, dan menurun sejak 2012 hingga tahun 2015. Pada 2012 kontribusi PNBP sebesar 26,4 persen dan menurun menjadi 14,5 persen pada 2015. Sementara ditahun 2016 kontribusi PNBP ditargetkan sebesar 13,7 persen terhadap penerimaan negara. Padahal jika dilihat

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

dari angka realisasi sejak tahun 2009, secara rata-rata realisasi sejak tahun tersebut selalu melampaui targetnya.

Grafik 2. Perkembangan Penerimaan Negara 2009-2016 (Rp triliun)



Sumber: Data Pokok APBN, LKPP 2015

Penurunan kontribusi PNBP tersebut, salah satunya dikarenakan belum maksimalnya kinerja pemerintah dalam mengelola PNBP. Penerimaan negara lewat sektor PNBP selama ini pun dinilai kurang efektif dan efisien karena terdapat banyak kelemahan yang belum dapat terselesaikan, seperti birokrasi, tumpang tindih peraturan, dan lain-lain. Belum optimalnya pengelolaan tersebut menyebabkan kontribusi PNBP terhadap total pendapatan negara tidak terlalu signifikan.

C. Potensi PNBP Sumber Daya Alam (SDA)

Selain penerimaan perpajakan, sumber penerimaan yang berpotensi untuk dapat optimalkan adalah PNBP Sumber Daya Alam (SDA). PNBP SDA terdiri atas PNBP Migas, PNBP

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Pertambangan (Mineral dan Batubara), PNBP Kehutanan, PNBP Perikanan dan PNBP Panas Bumi.

1. PNBP Migas

Kecenderungan peningkatan PNBP Migas lebih disebabkan oleh peningkatan harga minyak dan bukan oleh peningkatan hasil Lifting minyak bumi. Kenaikan 1 persen harga minyak dunia menyebabkan kenaikan 1,8 persen PNBP, sementara kenaikan 1 persen jumlah ekspor minyak karena kenaikan produksi dalam negeri 1 persen menyebabkan 15,5 persen kenaikan PNBP². Sebaliknya penerimaan migas pada tahun 2015 mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu sebesar 64 persen dari tahun sebelumnya sebesar Rp216,7 triliun menjadi Rp78,1 triliun. Sementara di tahun 2016 penerimaan migas ditargetkan sebesar Rp78,6 triliun. Penurunan penerimaan migas saat disebabkan oleh kian merosotnya harga minyak

Berdasarkan IHPS II Tahun 2015 terkait permasalahan SPI dan ketidakpatuhan, BPK menemukan bahwa terdapat potensi kekurangan penerimaan Negara sebesar Rp4,0 triliun yang berasal dari pembebanan biaya-biaya yang seharusnya tidak layak diperhitungkan dalam *cost recovery*. Hal ini terlihat bahwa masih terdapat kelemahan dalam melakukan tata kelola kegiatan hulu migas.

²Angka-angka taksiran ini diperoleh dengan estimasi Structural Vector Autoregressive (SVAR) menggunakan empat variabel: harga minyak dunia, nilai tukar Rupiah terhadap US Dollar, jumlah ekspor minyak domestik, dan pendapatan negaradari minyak: usulan masyarakat sipil indonesia untuk Rencana pembangunan jangka menengah nasional (rpjmn) 2015-2019) <http://www.infid.org> diakses tanggal 04 Mei 2015

2. PNBP Pertambangan (Mineral dan Batubara)

Kontribusi PNBP Pertambangan masih belum optimal, Sumbangan PNBP mineral dan batubara masih tergolong kecil, hanya sekitar 6,91 persen dari total penerimaan PNBP tahun 2015 (pada tahun-tahun sebelumnya, proporsi ini lebih kecil lagi).

Realisasi PNBP pertambangan sendiri tahun 2015 menyumbang sebesar Rp17,6 triliun menurun dari tahun sebelumnya sebesar Rp19,3 triliun. Penyebab turunnya realisasi penerimaan dari sektor pertambangan minerba yaitu harga komoditas batubara yang kian merosot. Belum optimalnya realisasi penerimaan juga dapat disebabkan oleh belum maksimalnya pengelolaan PNBP di sektor ini, hal tersebut terlihat masih ditemukannya beberapa permasalahan seperti (1) tata laksana PNBP yang mencakup penetapan jenis dan tarif, penghitungan kewajiban, penagihan, penyetoran, pengelolaan dan alokasi; (2) regulasi termasuk tidak sinkronnya substansi aturan UU tentang PNBP dengan aturan perundang-undangan yang lain; (3) organisasi dan SDM (4) hilangnya potensi PNBP dari tidak dilaksanakannya kewajiban PNBP.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Tabel 1. Potensi Kerugian Negara Akibat Permasalahan Dalam Pengelolaan PNBP

Potensi Kerugian Negara	Besaran Kerugian	Sumber Data
Selisih data Ekspor dan Produksi Batubara Indonesia	Rp28,5 Triliun	Data DJMB-KemESDM vs BPS-Produksi
Kurang Bayar Royalti Mineral Berdasarkan verifikasi Data Ekspor Mineral tahun 2011	USD24,661,547.49	Diolah dari Laporan Surveyor yang dimiliki oleh Ditjen Perdagangan Luar Negeri Kemdag. Dibandingkan dengan data penerimaan Negara yang dimiliki oleh Ditjen Minerba KESDM
Kurang Bayar Royalti Batubara Berdasarkan verifikasi Data Ekspor Batubara tahun 2010-2012	USD1,224,212,608.84	Diolah dari Laporan Surveyor yang dimiliki oleh Ditjen Perdagangan Luar Negeri Kemdag. Dibandingkan dengan data penerimaan Negara yang dimiliki oleh Ditjen Minerba KESDM
Perbedaan perhitungan royalti untuk tembaga PT X berdasarkan ketentuan KK dan PP No.9/2012	USD 169 juta /tahun	Ditjen Minerba KESDM tahun 2012
Perbedaan perhitungan royalti untuk Nikel di PT Y berdasarkan ketentuan KK dan PP No.9/2012	USD 65,8 juta / tahun	Ditjen Minerba KESDM tahun 2013
Indikasi kekurangan PNBP Minerba berupa kewajiban dua kontraktor KKKS serta iuran tetap Tahun 2013 dan 2014	USD28,243,719.92	KESDM, BPK RI

Sumber: Publish What You Pay (PWYP) Indonesia, KPK RI,LKPP 2014 diolah

3. PNBP Kehutanan

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2014 sumbangan formal sektor kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) tidak lebih dari kisaran 1 persen yaitu 0,6 persen atau Rp46,7 triliun per tahunnya selama dasawarsa terakhir. Hal tersebut pun sejalan dengan kontribusi PNBP Kehutanan yang hanya sebesar 1 persen dari total PNBP keseluruhan (rata-rata realisasi PNBP kehutanan tahun 2009-2015).

2. PNBP Pertambangan (Mineral dan Batubara)

Kontribusi PNBP Pertambangan masih belum optimal, Sumbangan PNBP mineral dan batubara masih tergolong kecil, hanya sekitar 6,91 persen dari total penerimaan PNBP tahun 2015 (pada tahun-tahun sebelumnya, proporsi ini lebih kecil lagi).

Realisasi PNBP pertambangan sendiri tahun 2015 menyumbang sebesar Rp17,6 triliun menurun dari tahun sebelumnya sebesar Rp19,3 triliun. Penyebab turunnya realisasi penerimaan dari sektor pertambangan minerba yaitu harga komoditas batubara yang kian merosot. Belum optimalnya realisasi penerimaan juga dapat disebabkan oleh belum maksimalnya pengelolaan PNBP di sektor ini, hal tersebut terlihat masih ditemukannya beberapa permasalahan seperti (1) tata laksana PNBP yang mencakup penetapan jenis dan tarif, penghitungan kewajiban, penagihan, penyetoran, pengelolaan dan alokasi; (2) regulasi termasuk tidak sinkronnya substansi aturan UU tentang PNBP dengan aturan perundang-undangan yang lain; (3) organisasi dan SDM (4) hilangnya potensi PNBP dari tidak dilaksanakannya kewajiban PNBP.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Tabel 1. Potensi Kerugian Negara Akibat Permasalahan Dalam Pengelolaan PNBP

Potensi Kerugian Negara	Besar Kerugian	Sumber Data
Selisih data Ekspor dan Produksi Batubara Indonesia	Rp28,5 Triliun	Data DJMB-KemESDM vs BPS-Produksi Diolah dari Laporan Surveyor yang dimiliki oleh Ditjen Perdagangan Luar Negeri Kemdag.
Kurang Bayar Royalti Mineral Berdasarkan verifikasi Data Ekspor Mineral tahun 2011	USD24,661,547.49	Dibandangkan dengan data penerimaan Negara yang dimiliki oleh Ditjen Minerba KESDM
Kurang Bayar Royalti Batubara Berdasarkan verifikasi Data Ekspor Batubara tahun 2010-2012	USD1,224,212,608.84	Diolah dari Laporan Surveyor yang dimiliki oleh Ditjen Perdagangan Luar Negeri Kemdag. Dibandangkan dengan data penerimaan Negara yang dimiliki oleh Ditjen Minerba KESDM
Perbedaan perhitungan royalti untuk tembaga PT X berdasarkan ketentuan KK dan PP No.9/2012	USD 169 juta /tahun	Ditjen Minerba KESDM tahun 2012
Perbedaan perhitungan royalti untuk Nikel di PT Y berdasarkan ketentuan KK dan PP No.9/2012	USD 65,8 juta / tahun	Ditjen Minerba KESDM tahun 2013
Indikasi kekurangan PNBP Minerba berupa kewajiban dua kontraktor KKKS serta iuran tetap Tahun 2013 dan 2014	USD28,243,719.92	KESDM, BPK RI

Sumber: Publish What You Pay (PWYP) Indonesia, KPK RI,LKPP 2014 diolah

3. PNBP Kehutanan

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2014 sumbangan formal sektor kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) tidak lebih dari kisaran 1 persen yaitu 0,6 persen atau Rp46,7 triliun per tahunnya selama dasawarsa terakhir. Hal tersebut pun sejalan dengan kontribusi PNBP Kehutanan yang hanya sebesar 1 persen dari total PNBP keseluruhan (rata-rata realisasi PNBP kehutanan tahun 2009-2015).

Tabel 2. Persentase PNBP Kehutanan Terhadap Total PNBP Keseluruhan

Tahun	PNBP Kehutanan (Rp triliun)	Total PNBP Keseluruhan (Rp triliun)	% PNBP Kehutanan Terhadap Total PNBP Keseluruhan
2009	2,35	227,17	1,03
2010	3,01	268,94	1,12
2011	3,22	331,47	0,97
2012	3,19	351,80	0,91
2013	3,06	354,75	0,86
2014	3,70	398,59	0,93
2015	4,16	255,63	1,63

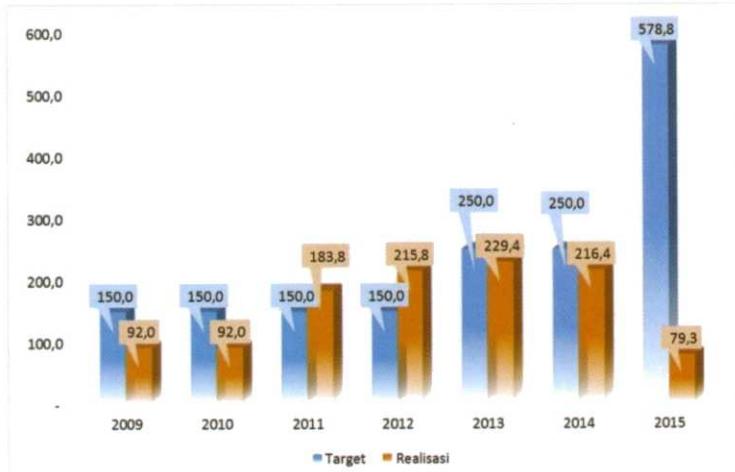
Sumber: Data Pokok APBN, LKPP 2015

Kontribusi sektor kehutanan yang kecil terhadap PDB maupun Penerimaan Negara tidak sebanding dengan potensi dari luas kawasan hutan di Indonesia yang mencapai 136,88 juta ha. Selain itu terdapat permasalahan yang turut menyebabkan berkurangnya kontribusi dari sektor ini terhadap penerimaan negara. Terdapat total kerugian negara akibat pemungutan penerimaan DR dan PSDH (Dana Reboisasi dan Provisi Sumber Daya Hutan): US\$ 6,47–8,98 miliar (Rp 62,8–86,9 triliun) dengan rata-rata kerugian negara per-tahun (2003-2014) sebesar US\$ 539– 749 juta (Rp 5,24–7,24 triliun), sementara agregat kerugian negara dari nilai komersial domestik untuk produksi kayu yang tidak tercatat (2003-2014) mencapai Rp. 598,0–799,3 triliun (US\$ 60,7–81,4 miliar), atau Rp 49,8–66,6 triliun (US\$ 5,0–6,8 miliar) per tahun dan potensi kerugian penerimaan negara dari lemahnya pengawasan dalam pengelolaan hutan pertambangan di dalam kawasan hutan sebesar Rp15,9 triliun per tahun (KPK,2015).

4. PNBP Perikanan

Melihat perkembangan PNBP Perikanan, Sepanjang tahun 2009-2015 tersebut hanya dua kali realisasi PNBP perikanan melebihi target yang ditetapkan yaitu di tahun 2011 dan 2012. Terlebih ditahun 2015, target yang ditetapkan sebesar 2 kali lipat dari tahun sebelumnya yaitu Rp578,8 miliar, namun mirisnya realisasi yang dicapai hanya sebesar 13 persen dari target yang ditetapkan atau setara dengan Rp79,3 miliar.

Grafik 3. PNBP Perikanan Tahun 2009-2015 (Rp miliar)



Sumber: Data Pokok APBN, LKPP 2015

Selain dari itu jika dilihat dari hasil produksi perikanan tangkap Indonesia cenderung meningkat. Di tahun 2014 sendiri dengan hasil tangkapan yang tergolong tinggi (Rp108,52 triliun) sektor perikanan Indonesia pada kenyataannya hanya menyumbang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar 0,08 persen dari total PNBP

SDA tahun 2014. Padahal seharusnya berdasarkan hasil studi yang dilakukan oleh BKF menunjukkan bahwa seharusnya PNBP tahun 2014 sebesar Rp1,52 triliun. Diluar dari itu, setidaknya masih terdapat potensi peningkatan PNBP sebesar Rp25 Trilun pertahun yang belum termanfaatkan dari sumberdaya ikan dan non sumberdaya ikan³.

5. PNBP Pertambangan Panas Bumi

Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), potensi energi panas bumi Indonesia mencapai 28.910 MW. Dari potensi yang ada, hingga tahun 2014 baru termanfaatkan sekitar 4 persen atau 1.403,5 MW saja. Melihat besarnya potensi panas bumi yang masih sangat besar tersebut akan menjadi peluang baru sebagai sumber alternatif energi baru sekaligus sebagai potensi sumber penerimaan PNBP mengingat kontribusi PNBP panas bumi ditahun 2015 sudah mulai mengalami peningkatan dibanding tahun-tahun sebelumnya yaitu 0,87 persen dari total PNBP SDA.

D. Kesimpulan

Dilihat dari potensi PNBP SDA yang ada, sebenarnya peran PNBP cukup membantu dalam menutupi kontribusi pajak yang kurang optimal. Oleh karena itu perlu peran pemerintah dalam membuat strategi dan arah kebijakan yang mampu mengatasi kelemahan dan permasalahan dalam pengelolaan PNBP. Disamping itu perlu adanya dukungan dari sisi regulasi, dimana regulasi atau Undang-undang yang saat ini digunakan masih

³ Aprilya Pregiwati, Lilly (2015) "Potensi PNBP Sektor Kelautan Capai Rp 25 triliun"
<http://kkp.go.id> diakses tanggal 7 Mei 2015

mengacu pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNBP sehingga perlu disesuaikan dengan perkembangan jaman seperti implementasi program Nawa Cita, pemecahan masalah dan antisipasi sistem PNBP ke depan, serta perbaikan kebijakan pengelolaan PNBP. Dengan upaya dan dukungan tersebut peran PNBP untuk mewujudkan kesinambungan fiscal dapat diwujudkan.

Daftar Pustaka

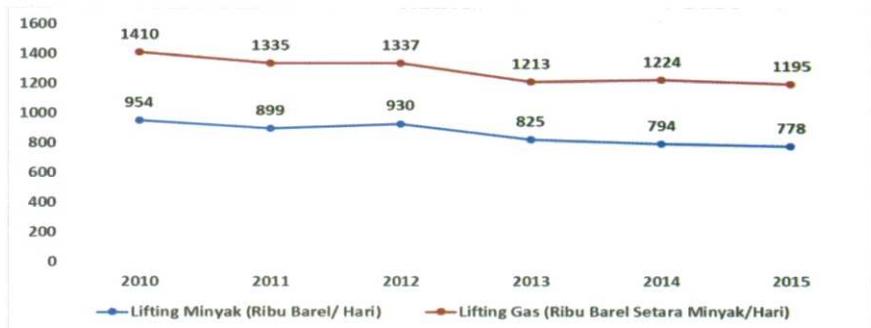
- Article 33 indonesia. (2013). Transparansi penerimaan Negara Sektor Kehutanan. catatan kebijakan No.01,2013
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2016). Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015
- ESDM. (2015). Statistik EBTKE 2015
- Kementerian Keuangan. (2016). Data Pokok APBN berbagai tahun
- Kementerian Keuangan. (2015). Optimalkan Pengelolaannya, DJA Siapkan Revisi UU PNBP. Diakses dari <http://www.kemenkeu.go.id/Berita/optimalkan-pengelolaannya-dja-siapkan-revisi-uu-pnbp> (28 Juli 2016)
- KPK. (2015). Cegah Korupsi, KPK Inisiasi Gerakan Nasional Penyelamatan SDA diakses dari <http://www.kpk.go.id> (30 Juni 2016)
- KPK.(2015). KPK Kaji PNBP Kehutanan Guna Cegah Kerugian Negara diakses dari <http://www.kpk.go.id> (30 Juni 2016)
- Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2016). Kelautan dan Perikanan dalam Angka Tahun 2015
- Samosir, Agus. (2015). Sektor Perikanan: PNBP yang terabaikan. Kementerian Keuangan

BAB II MENGGALI POTENSI CADANGAN MIGAS INDONESIA

Dahiri, S.Si., M.Sc¹

Migas merupakan sektor penyumbang penerimaan negara terbesar kedua setelah pajak. Namun, dalam dua tahun terakhir penerimaan migas mengalami penurunan. Penurunan ini disebabkan oleh turunnya *Indonesian Crude Price* (ICP). ICP ini sangat dipengaruhi oleh harga minyak mentah dunia, sehingga faktor ini sulit dikontrol dari dalam negeri. Selain turunnya ICP, volume produksi atau *lifting* mengalami penurunan setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan eksplorasi cenderung terfokus pada sumur yang sudah ada. Padahal, volume sumur tersebut sudah tidak mungkin akan bertambah banyak, tapi sebaliknya volume akan terus mengalami penurunan. Kondisi menurunnya volume produksi atau *lifting* migas merupakan konsekuensi logis bahwa kandungan migas dalam bumi yang diambil terus menerus akan mengalami penurunan volume.

Grafik 1. Perkembangan *Lifting* Migas



Sumber : LKPP dan ESDM

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail : dahiri@dpr.go.id

Jika hal ini terjadi terus menerus maka Indonesia ke depannya dimungkinkan akan mengalami krisis energi. Pemeliharaan atau peremajaan terhadap sumur yang sudah ada tidak akan mampu menjaga *lifting* yang berkesinambungan. Oleh karena itu, pencarian cadangan minyak yang baru merupakan solusi yang harus dilakukan. Pencarian cadangan minyak baru bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak kendala-kendala yang akan dihadapi dalam menemukan cadangan minyak baru. Meskipun demikian, upaya ini harus tetap dilakukan mengingat tidak ada jalan untuk menggali potensi cadangan migas Indonseia selain upaya pencarian cadangan minyak baru

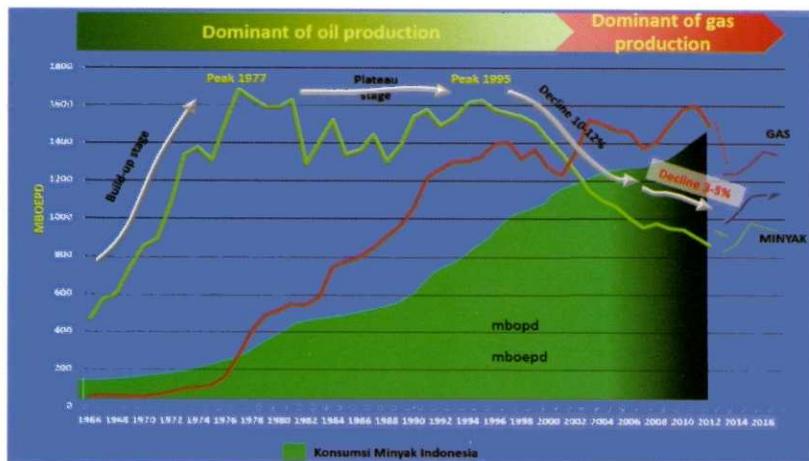
Perkembangan Konsumsi dan Cadangan Migas

Konsumsi migas setiap tahun cenderung terus mengalami peningkatan, sedangkan kapasitas produksi cenderung mengalami penurunan. Kondisi ini menyebabkan Indonesia masih akan terus mengimpor untuk memenuhi kekurangan produksi. Mulai tahun 2002 volume produksi minyak sudah dibawah volume konsumsinya, sedangkan volume gas mulai melebih volume produksi minyak.

Konsumsi minyak mengalami kenaikan yang cukup besar setiap tahunnya sedangkan produksi minyak terus di bawah permintaan konsumsi. Padahal Pemerintah telah menargetkan kedaulatan energi pada tahun 2019.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 2. Profil Konsumsi dan Produksi Migas Indonesia



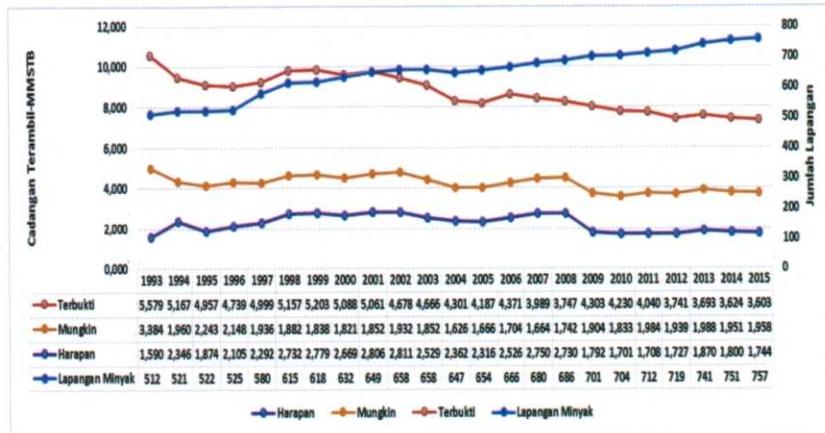
Sumber : Rahmadi (HAGI)

Jika Pemerintah belum meningkatkan pencarian cadangan migas baru, target kedualetan energi tersebut sulit rasanya untuk dicapai. Sumur yang sudah ada saat ini sudah semakin terbatas kemampuan produksinya. Bahkan cadangan dari migas pun megalami penurunan dari tahun ke tahun.

Jumlah lapangan minyak setiap tahunnya terus mengalami kenaikan, tapi lapangan yang terbukti bisa diambil minyaknya terus mengalami penurunan. Dengan bertambahnya lapangan minyak belum bisa dijamin akan bertambahnya volume produksi. Namun, jika sumur semakin sedikit, maka volume akan terus cepat mengalami penurunan. Artinya perlunya kegiatan untuk bisa menambah lapangan minyak untuk bisa meningkatkan volume produksi.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

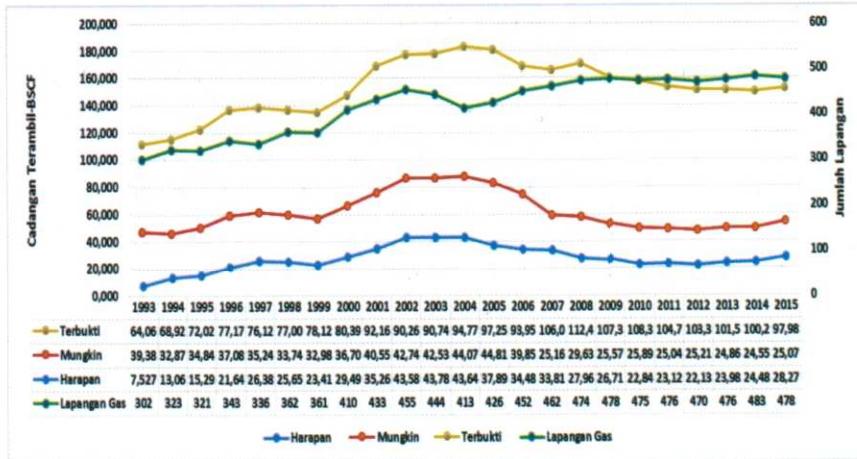
Grafik 3. Perkembangan Cadangan Minyak



Sumber : SKK Migas

Hal ini hampir serupa dengan volume produksi gas, gas mulai tahun 2008 cenderung mengalami penurunan, sedangkan lapangan gas mengalami kenaikan.

Grafik 4. Perkembangan Cadangan Gas



Sumber : Skk Migas

Berdasarkan grafik 3 dan 4 di atas, jelas terlihat bahwa cadangan minyak dan gas semakin menipis. Melihat perkembangan produksi dan cadangan migas yang menipis, maka pemerintah perlu berupaya keras meningkatkan kegiatan eksplorasi. Apalagi, jika melihat kondisi geografis Indonesia masih bisa dimungkinkan untuk mengembangkan kegiatan eksplorasi.

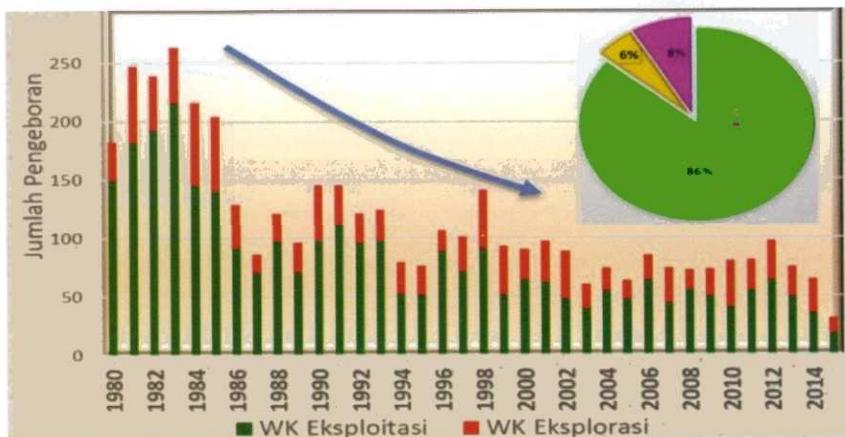
Potensi Cadangan Migas dan Kendalanya

Eksplorasi merupakan kegiatan hulu migas selain eksplorasi. Peningkatan kegiatan eksplorasi merupakan sumber utama untuk bisa meningkatkan produksi migas. Kegiatan eksplorasi tidak ada, jika eksplorasi tidak ada. Eksplorasi merupakan kegiatan untuk mencari potensi migas di dalam bumi. Untuk bisa mengetahui ada atau tidaknya migas sangat diperlukan teknologi yang canggih. Eksplorasi ini memiliki resiko yang tinggi, karena tidak ada jaminan keberhasilan dalam mengeksplorasi migas di dalam bumi. Resiko kegagalan yang tinggi pemicu para KKKS lebih cenderung mengurangi eksplorasi dan fokus pada kegiatan eksplorasi sumur yang sudah ada atau ditemukan. Padahal, adanya sumur eksplorasi karena terlebih dahulu adanya kegiatan eksplorasi.

Proporsional kegiatan eksploitasi lebih dominan dari kegiatan eksplorasi. Padahal, kondisi yang ideal adalah proporsional antara eksplorasi dan eksplorasi tidak terlalu jauh deviasinya. Mulai tahun 1998 kegiatan eksplorasi drastis mengalami penurunan dan terus proposional juga lebih tinggi dari eksplorasi. Jika hal ini tidak menjadi perhatian Pemerintah, maka Indonesia di masa yang akan datang bisa mengalami krisis energi.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 5. Perkembangan Kegiatan Eksplorasi dan Eksplorasi



Sumber :SKK Migas

Kegiatan Eksplorasi memerlukan jangka waktu yang panjang. Selain waktu, permodalan juga menjadi penting untuk dipersiapkan oleh KKKS yang melakukan kegiatan eksplorasi. Kegiatan ini sangat membutuhkan dana yang besar. Resiko ketidakberhasilan dari kegiatan eksplorasi cukup tinggi. Dalam kegiatan eksplorasi meliputi tiga kategori sumber daya yaitu sebagai berikut :

Tabel 1. Sumber Daya Eksplorasi

Kategori	In-Place, miliar STBOE
Discovery ²	6,74
Postdrill ³	11,08
Prospect Drillable ⁴	70,71

Sumber :SKK Migas

² Discovery merupakan penemuan Hidrokarbon (HC) dari pemboran dan sudah dikonfirmasi dengan uji alir HC ke permukaan.

³ Postdrill merupakan penemuan indikasi Hidrokarbon dari pemboran namun belum dilakukan uji alir.

⁴ Prospect Drillable merupakan indikasi akumulasi hidrokarbon dari seismic namun belum dilakukan pemboran.

Berdasarkan tabel 1 jelas bahwa dari kategori *Prospect Drillable* menjadi *Discovery* deviasinya sangat jauh. Besarnya resiko dan mahalnya biaya eksplorasi menjadi faktor minimnya kegiatan eksplorasi. Selain itu, proses dari eksplorasi sampai dengan produksi cukup memakan waktu yang cukup lama. Proses waktu yang begitu lama berimplikasi pada perputaran arus modal. Modal yang sudah dikeluarkan oleh KKKS dari eksplorasi sampai dengan eksploitasi atau produksi harus menunggu lama. Sedangkan waktu KKKS menikmati hasil relatif lebih pendek. Kegiatan ini perlu menjadi perhatian Pemerintah dengan memberikan insentif kepada KKKS yang melakukan kegiatan eksplorasi. Insentif yang dimaksud dapat berupa perpanjangan jangka waktu kontrak.

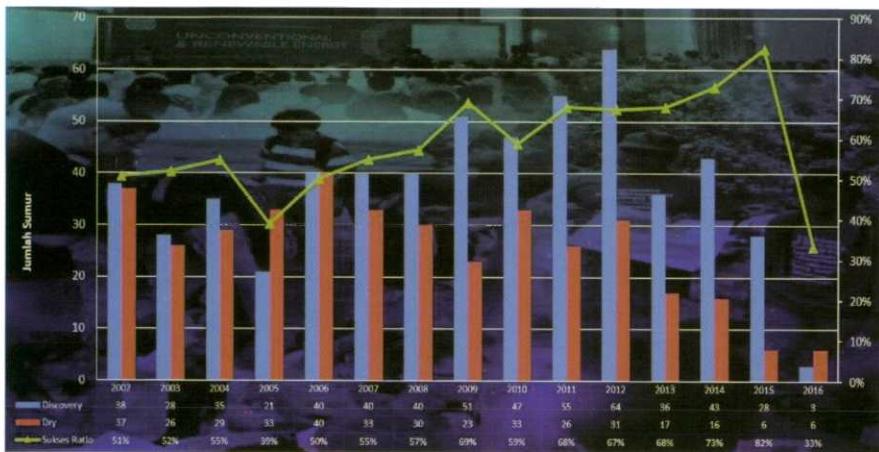
Kondisi geografis Indonesia saat ini masih memiliki peluang untuk bisa meningkatkan kegiatan eksplorasi. Berdasarkan peta migas, terdapat sekitar 86 cekungan migas di Indonesia, sedangkan yang baru dieksplorasi sebanyak 20 cekungan⁵. Artinya Indonesia masih memiliki banyak potensi untuk bisa meningkatkan kapasitas produksi migas.

Kemudian, perkembangan teknologi pengeboran merupakan pemicu untuk bisa meningkatkan kegiatan eksplorasi. Setiap tahun sukses rasio eksplorasi semakin meningkat. Dengan pemanfaatan teknologi terkini, Indonesia bisa berpotensi meningkatkan produksi mengingat cekungan yang belum tereksplorasi masih banyak. Kemajuan teknologi bisa memberikan motivasi bagi perusahaan yang bergerak pada bidang eksplorasi. Sukses rasio dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 lebih dari 60 persen (grafik 6). Pencapaian ini merupakan kabar baik bagi kegiatan eksplorasi.

⁵ Rahmadi (HAGI)

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 6. Sukses Rasio Sumur Eksplorasi



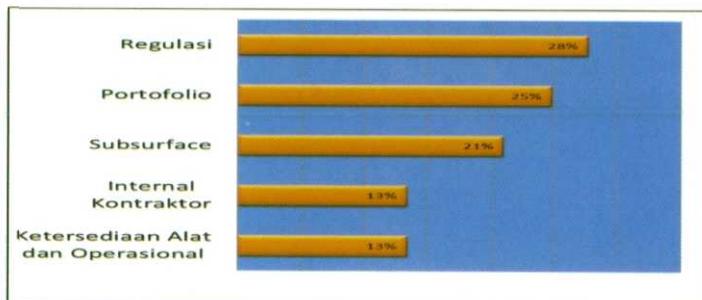
Sumber : Rahmadi (HAGI), 2016 data triwulan I

Kemudian, meningkatkan kegiatan eksplorasi saat ini merupakan waktu yang tepat. Hal ini didasari oleh turunnya harga minyak mentah dunia yang berdampak pada turunnya ICP, akan berdampak pada biaya operasional untuk kegiatan eksplorasi menjadi lebih murah. Hal ini menjadi peluang emas bagi Pemerintah untuk bisa mendorong KKKS melakukan kegiatan eksplorasi.

Selain peluang yang telah disampaikan di atas, kegiatan eksplorasi masih memiliki berbagai kendala. Kendala yang paling utama adalah regulasi mencapai persentase tertinggi sebesar 28 persen. Permasalahan regulasi menjadi pemicu terhadap minimnya kegiatan eksplorasi. Permasalahan regulasi yang dimaksud berupa perizinan. Terkait perizinan yang masih terlalu lama dan panjang, perlu adanya perbaikan demi meningkatkan kegiatan eksplorasi. Perizinan juga cenderung mengalami perbedaan antara Pemerintah pusat dan daerah.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 7. Kendala Kegiatan Eksplorasi



Sumber : Rahmadi (HAGI)

Kendala lainnya adalah ketersedian alat dan operasional mencapai persentase terendah yaitu sebesar 13 persen. Artinya perlatan dan teknologi bukan menjadi hambatan bagi kegiatan eksplorasi.

Rekomendasi

Komoditas migas merupakan sumber utama dalam mesin perekonomian dan juga salah satu sumber penerimaan negara terbesar. Konsumsi migas setiap tahun terus mengalami kenaikan. Sedangkan produksi terus mengalami penurunan. Bahkan cadangan migas yang sudah ada juga mengalami penurunan. Namun, potensi cadangan migas baru Indonesia masih bisa diharapkan karena masih ada sekitar 76,74 persen cekungan yang belum tergali. Oleh karena itu, perlunya kegiatan eksplorasi untuk bisa menggali potensi cadangan migas tersebut. Saat ini merupakan waktu yang tepat untuk bisa mendorong kegiatan eksplorasi, karena sewa atau biaya operasional lebih murah.

Untuk mendorong peningkatan kegiatan eksplorasi, ada beberapa yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu :

1. Perlunya regulasi yang terintegrasi antara pemerintah pusat dan daerah serta regulasi antara kementerian yang bisa saling bersinergi dalam mendukung kegiatan eksplorasi.
2. Sistem kontrak yang bisa mengikuti kondisi terkini, seperti saat ini harga minyak mentah dunia yang anjlok maka sistem kontrak yang relevan dengan kondisi saat ini adalah dengan Blok Basis. Namun jika kondisi harga minyak mentah dunia sudah tinggi kembali dan relatif stabil maka posisi yang bisa optimal yaitu dengan POD Basis. Artinya sistem kontrak dibuat fleksibel yang relevan dengan kondisi terkini.
3. Perlunya dukungan dalam *Fasilitas Sharing* antar KKKS sebagai upaya meminimalisir biaya operasional. Dengan meminimalisir biaya operasional eksplorasi tersebut maka penerimaan migas bisa lebih maksimal karena *Cost recovery* yang minimal.

Daftar Pustaka

Sunaryadi, Amien. 2016. Melorotnya Penerimaan Migas: Pencarian Cadangan Minyak dan Gas Baru Adalah Solusinya. Jakarta : SKK Migas

Rahmadi, Dicky. 2016. Pencarian Cadangan Migas, Upaya Eksplorasi, Tantangan, Dan Rekomendasi. Jakarta : HAGI

BAB III

KEMISKINAN, UMK(M), LKM DAN DANA DESA

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.¹

Pengentasan kemiskinan merupakan salah satu agenda besar yang terus diupayakan oleh setiap negara, khususnya negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Pandangan para ahli dan studi empiris tentang pengentasan kemiskinan, banyak cara atau pilihan yang dapat dilakukan oleh suatu negara. Pemenuhan kebutuhan dasar, khususnya pendidikan dan kesehatan, terhadap masyarakat miskin melalui berbagai program dengan menggunakan berbagai skema, baik subsidi, *cash transfer* atau bentuk skema lainnya, merupakan salah satu cara atau pilihan yang diambil, tak terkecuali Indonesia. Cara lain adalah melalui berbagai program yang menyasar peningkatan kapasitas dan modal ekonomi, penciptaan lapangan kerja dan pengembangan kemampuan sumber daya manusia masyarakat miskin.

Memperhatikan angka kemiskinan Indonesia per maret 2016 yang masih relatif sangat besar yakni 28,01 juta orang (10,86 persen) serta kemiskinan yang masih menumpuk di wilayah pedesaan yakni sebesar 17,89 juta orang, menyusun dan memutuskan beberapa agenda utama (prioritas) dalam konteks percepatan pengentasan kemiskinan merupakan hal krusial yang harus diambil oleh pemerintah. Mempertahankan program-program pengentasan kemiskinan, seperti subsidi, Program Indonesia Pintar, Program Indonesia Sehat dan Program Indonesia Sejahtera, masih perlu dipertahankan. Hal ini penting, agar kemiskinan di Indonesia

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail : roddy.sirait@dpr.go.id

tidak semakin parah. Itupun, harus dibarengi dengan perbaikan-perbaikan agar program-program tersebut tepat sasaran dan sesuai dengan target.

Akan tetapi, yang tidak kalah penting adalah upaya pemerintah untuk mendorong peningkatan kemampuan ekonomi atau pendapatan masyarakat miskin. Oleh karena itu, salah satu kebijakan yang dapat ditempuh adalah pengembangan dan penguatan Usaha Mikro², Kecil³ dan Menengah⁴ (UMKM), khususnya Usaha Mikro dan Kecil. Pengembangan dan penguatan UMKM harus dijadikan salah satu agenda utama untuk memutus rantai kemiskinan di Indonesia. Pandangan ini bukan tanpa dasar. Kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan daya serap tenaga kerja yang tinggi adalah yang mendasari pandangan tersebut.

² Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

³ Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

⁴ Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau tahunan lebih dari Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar lima ratus juta rupiah).

Kontribusi ke PDB dan Daya Serap Tenaga Kerja Tinggi

Sejarah perekonomian bangsa kita mencatat bahwa keberadaan sektor UMKM telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kinerja perekonomian, termasuk kinerja pengentasan kemiskinan. Besarnya sumbangsih terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), yang berkorelasi linear terhadap pendapatan per kapita masyarakat, adalah indikator atau bukti kontribusi yang signifikan dari UMKM.

Sejak tahun 1997 hingga 2014, kontribusi UMKM terhadap PDB Nasional selalu berada diatas lima puluh persen. Rata-rata mencapai 57 persen setiap tahunnya. Kontribusi yang sangat besar tersebut, 72 persennya disumbang oleh Usaha Mikro dan Kecil (UMK).

Indikator lain yang menunjukkan kontribusi UMKM terhadap kinerja perekonomian nasional dan pengentasan kemiskinan adalah daya serap tenaga kerja yang tinggi. Dalam kurun waktu 1997 - 2014, sektor UMKM mampu menyerap 97 persen tenaga kerja setiap tahunnya. UMK, mampu serap tenaga kerja sebesar 92 persen. Tingginya daya serap tersebut, membuktikan bahwa sektor UMKM tidak boleh dipandang sebelah mata dalam konteks menyelesaikan agenda-agenda pembangunan, khususnya pengangguran dan kemiskinan.

Daya serap tenaga kerja yang tinggi berkorelasi positif pada percepatan pengurangan pengangguran. Percepatan pengurangan pengangguran sangat kuat korelasinya terhadap percepatan pengentasan kemiskinan. Inilah yang menjadi dasar kuat "pandangan" bahwa pengembangan dan penguatan UMKM, khususnya UMK, harus menjadi salah satu agenda utama percepatan pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Pengembangan dan penguatan UMKM merupakan *entry point* yang dapat dipilih pemerintah untuk memutus rantai kemiskinan yang masih menjadi persoalan besar di negeri ini. Selain itu, pengembangan dan penguatan tersebut juga akan memberikan dampak yang jauh lebih “dahsyat” dalam memutuskan rantai kemiskinan, dibandingkan dengan program-program pengentasan kemiskinan yang masih menitikberatkan pada transfer atau subsidi. Upaya pengembangan dan penguatan UMKM tersebut, sebaiknya dimulai dengan menyelesaikan setumpuk persoalan yang dihadapi UMKM.

Setumpuk Persoalan UMKM

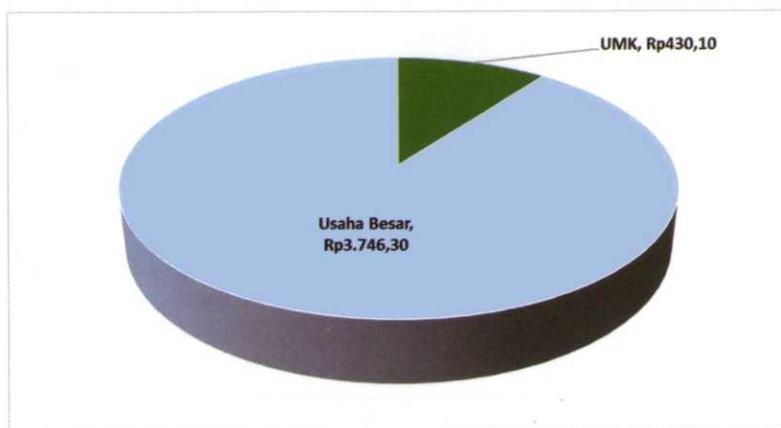
Agenda penguatan dan pengembangan UMKM, khususnya UMK, sudah saatnya menjadi agenda prioritas pemerintah di tahun-tahun yang akan datang. Tidak hanya sebatas agenda “*lips service*”. Memang, pemerintah hingga saat ini sudah menunjukkan berbagai upaya. Terlihat dari berbagai kebijakan yang pro UMKM. Kebijakan Kredit Usaha Rakyat (KUR), Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), LPDB UMKM dalam APBN hingga lahirnya kebijakan subsidi bunga KUR yang bersumber dari APBN dan dibentuknya Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah pada medio 2015, adalah indikasi upaya yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, itu saja tidak cukup.

Menyelesaikan setumpuk persoalan yang melilit UMKM kita sehingga tidak mampu berkembang dan *sustain* harus juga dicarikan pemecahannya. Pemecahan persoalan-persoalan tersebut tidak boleh diselesaikan secara parsial. Harus diselesaikan secara simultan, yang membedakan hanya bobot prioritasnya saja.

Masalah-masalah mendasar yang dihadapi UMKM secara garis besar mencakup : **Pertama**, masih sulitnya membuka rantai distribusi dan pemasaran atau akses produk-produk yang dihasilkan kepada pasar. **Kedua**, masih lemahnya kemampuan manajerial Sumber Daya Manusia, mencakup aspek pemasaran, produksi dan keuangan. **Ketiga**, lemahnya pengembangan dan penguatan usaha. **Keempat**, regulasi yang tidak mendukung pengembangan dan penguatan UMKM, antara lain mencakup kendala dan kesulitan mendapatkan legalitas serta cukup lama dan mahalnya mendapatkan hak paten atas produk. **Kelima**, minimnya pengetahuan pelaku usaha terkait perizinan, hak intelektual, teknologi produksi, berbagai aspek regulasi dan hal lainnya untuk pengembangan usaha – termasuk upaya pemerintah untuk "*Transfer Knowledge*" pengembangan usaha juga masih rendah.

Terakhir, masalah yang paling besar dihadapi para pelaku UMKM – khususnya pelaku UMK, keterbatasan akses kepada sumber-sumber pembiayaan atau permodalan. Terbatasnya akses tersebut merupakan persoalan serius yang dihadapi. Kebijakan-kebijakan pemerintah hingga saat ini juga belum membantu mengatasi keterbatasan ini. Keterbatasan tersebut dapat terlihat jelas dari sebaran kredit perbankan menurut jenis usaha. Proporsi kredit yang dikucurkan kepada UMK hanya 10,3 persen dari total kredit tahun 2015 sebesar Rp4.176,4 triliun.

Gambar 1. Jumlah Nilai Kredit UMKM (triliun Rp)

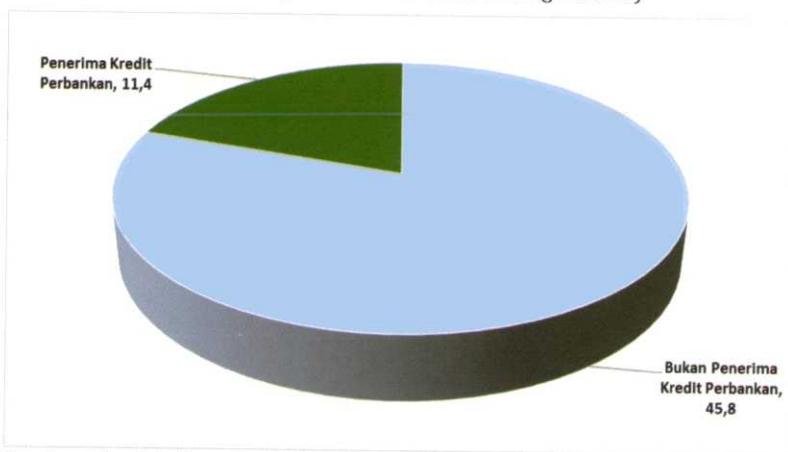


Sumber: Bank Indonesia, diolah

Nilai kredit yang masih relatif kecil tersebut disalurkan kepada sekitar 20 persen dari total (unit) UMK yang berjumlah hampir 57,2 juta – dengan menggunakan pendekatan jumlah rekening. Artinya masih ada sekitar 45,8 juta UMK yang belum bisa menikmati bantuan pembiayaan dari perbankan. Keterbatasan ini disebabkan oleh masih rendahnya pengetahuan pelaku usaha terhadap sumber pembiayaan dari perbankan ataupun lembaga (formal) keuangan non bank lainnya. Selain itu, pelaku UMKM,khususnya UMK, dinilai tidak *bankable* oleh perbankan, diantaranya karena tidak memiliki *collateral* yang ditambah manajerial usaha yang buruk, khususnya terkait pembukuan dan keuangan. Selain tidak *bankable*, biaya transaksi yang harus ditanggung pelaku usaha yang relatif tinggi juga penyebab pelaku usaha enggan mengakses pembiayaan dari perbankan.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Gambar 2. Jumlah Nilai Kredit UMK (juta unit)



Sumber: Bank Indonesia, diolah

Dari sisi pemberi kredit, perbankan juga kurang berminat menggarap kredit untuk pelaku UMKM. Kurangnya minat ini lebih disebabkan oleh tidak *bankable*-nya pelaku usaha UMKM, *transaction cost* yang relatif sangat tinggi dan sedikit perbankan yang berpengalaman dalam menyalurkan kredit ke pelaku UMK. Kondisi yang tidak “*match*” antar pelaku UMK dan perbankan inilah yang paling besar menyebabkan terbatasnya akses pembiayaan bagi pelaku UMK. Untuk menjawab keterbatasan ini, harus ada lembaga pembiayaan bagi UMKM selain perbankan. Lembaga dimaksud adalah Lembaga Keuangan Mikro (LKM).

Pengembangan LKM Jadi Jawaban

Selama ini, tidak terjamahnya UMK oleh jasa pembiayaan perbankan lebih disebabkan oleh tidak “*match*”-nya karakteristik pelaku usaha dengan prinsip-prinsip operasionalisasi jasa kredit perbankan. Perbankan menjadi enggan menyalurkan kredit kepada UMK yang memiliki resiko yang lebih tinggi dibandingkan usaha

lainnya. Disisi lain, UMK butuh pembiayaan untuk mengembangkan dan meningkatkan kapasitas usahanya.

Sikap perbankan yang enggan tersebut juga tidak boleh dipersalahkan, karena perbankan adalah institusi yang memiliki *profit motive* sebagai motif utamanya, bukan *social motive*. Oleh kerena itu, pemecahan masalahnya ada di pemerintah dan juga Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Memang pemerintah sudah banyak menelurkan kebijakan yang mendorong bertambahnya sumber-sumber pembiayaan bagi UMK. Program KUR, subsidi bunga KUR, LPDB UMKM, Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) hingga proram-program yang bersifat transfer atau subsidi kepada pelaku UMK adalah upaya yang sudah dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, semua kebijakan-kebijakan tersebut belumlah memberikan dampak yang signifikan.

Sebagai contoh, pelaku UMK masih enggan mengakses pembiayaan dari KUR dan KKP-E. Keenganan ini disebabkan oleh tingginya biaya transaksi yang harus ditanggung pelaku usaha dan ditambah dengan perbankan yang masih mewajibkan adanya jaminan.

Contoh lainnya adalah program pemerintah melalui alokasi subsidi bunga, LPDB UMKM dan program-program transfer/subsidi yang bersumber dari APBN yang masih rendah. Alokasi yang rendah tersebut tidak sebanding dengan kebutuhan pembiayaan untuk 57,2 juta pelaku UMK. Ketersedian dari APBN sudah pasti tidak akan bisa dinaikkan sebesar-besarnya untuk mengimbangi kebutuhan pembiayaan UMK, karena masih banyak program pembangunan yang harus dibiayai oleh APBN.

Merujuk pada keengganan perbankan dan program pemerintah yang belum berdampak signifikan, maka pilihan “pengembangan dan penguatan” LKM menjadi sumber pembiayaan bagi UMK adalah salah satu pilihan solusi yang paling baik.

Hal ini diperkuat oleh catatan historis pengelolaan dan operasional LKM yang hingga saat ini masih mampu bertahan. Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Koperasi Unit Desa (KUD), Koperasi Serba Usaha (KSU), Koperasi Simpan Pinjam (KSP), Badan Kredit Desa, Baitul Mal wat Tamwil (BMT), Lembaga Dana Kredit Pedesaan, Badan Kredit Kecamatan, Lumbung Pitih Nagari, Lembaga Perkreditan Kecamatan hingga pelepas duit (rentenir) adalah LKM yang masih ada dan bertahan di Indonesia. LKM-LKM tersebut mampu menjangkau para pelaku UMKM yang tidak memiliki jaminan dan pendapatan tetap serta tidak mau disulitkan dengan persyaratan yang rumit dan sulit. Selain itu, lahirnya UU No.1 Tahun 2013 tentang LKM sebagai penguat aspek legalitas dan kelembagaan LKM, semakin menguatkan argumentasi bahwa LKM dapat menjadi solusi bagi pembiayaan UMKM di masa yang akan datang. Tinggal menunggu peran “besar” dari pemerintah, pemerintah daerah dan Otoritas Jasa Keuangan sebagai *stakeholders* negara yang berkewajiban dan berkepentingan mengembangkan LKM dalam kerangka pengentasan kemiskinan.

Memperkuat Eksistensi dan Perkembangan LKM

Keberadaan atau eksistensi LKM tidak bisa dilepaskan dari perkembangan UMK itu sendiri. Eksistensi LKM sudah pasti akan linear dengan perkembangan UMKM. Yang menjadi pertanyaannya adalah apakah besaran atau “*speed*” LKM sebanding dengan perkembangan UMKM. Dengan membandingkan antara jumlah LKM

dengan jumlah UMKM, boleh disimpulkan keberadaan LKM masih tidak sebanding dengan jumlah UMKM sebagai potensi pasar. Menurut Insan Hasani, Ketua Strategi Komunikasi OJK, jumlah LKM di Indonesia sebanyak 637.838. Lebih banyak dibandingkan data pemerintah yang menyebutkan hanya sebanyak 97.150 unit. Ini masih hanya membandingkan jumlah unit, semakin tidak sebanding jika membandingkan “kapitalisasi dana” LKM dibandingkan kebutuhan UMKM untuk pengembangan usaha.

Kurang berkembangnya atau lambatnya perkembangan LKM selama ini disebabkan oleh permasalahan atau hambatan internal maupun eksternal. Rendahnya kemampuan menghimpun dana, sebagai konsekuensi dari permodalan yang mengandalkan jumlah anggota dan modal sendiri adalah salah satu hambatan bagi LKM dari sisi internal. Hambatan ini juga tidak terlepas dari legalitas LKM, sebelum terbitnya UU yang mengatur LKM. Aspek legalitas inilah yang menyebabkan LKM sulit menghimpun dana dari masyarakat, masyarakat tidak menaruh kepercayaan untuk menyimpan dana kepada LKM – usaha menghimpun dana adalah jenis usaha jasa yang membutuhkan *“trust”* yang kuat.

Hambatan internal lainnya adalah kemampuan menyalurkan dana terbatas akibat dari rendahnya kemampuan SDM dan pengalaman usaha, rendahnya kemampuan manajemen operasional, kemampuan menghasilkan laba masih tergantung pada kemampuan dan komitmen anggota serta masih kurangnya kemampuan perencanaan, pembukuan dan pelaporan LKM.

Sedangkan hambatan eksternal adalah kondisi infrastruktur dan kelembagaan LKM itu sendiri, khususnya sebelum UU yang mengatur LKM. Hambatan tersebut mulai dari aspek regulasi, regulator, pembinaan, penjaminan, likuiditas, rating dan asosiasi.

Lahirnya UU tentang LKM, merupakan jawaban bagi eksistensi dan pengembangan LKM ke depan. Artinya, hambatan dari segi infrastruktur dan kelembagaan sudah teratasi. Tinggal bagaimana OJK sebagai regulator yang memiliki tugas pembinaan, pengaturan dan pengawasan, mampu menyiapkan seluruh perangkat regulasi untuk mengembangkan LKM ke depan.

Selain itu, *political will* pemerintah pusat dan daerah terkait pembentukan lembaga penjaminan simpanan LKM juga jadi syarat penting pengembangan LKM ke depan. Didalam UU LKM, pemerintah (pusat dan daerah) diamanahkan "dapat" membentuk lembaga penjaminan simpanan LKM. Adanya lembaga penjaminan simpanan LKM, akan meningkatkan "*trust*" masyarakat menyimpan dananya ke LKM dan pada akhirnya akan meningkatkan kemampuan LKM menghimpun dana. Keberadaan lembaga penjaminan ini mutlak harus ada, agar LKM dapat bertumbuh dan berkembang.

Hal lainnya yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah adanya upaya keras pemerintah untuk memperbaiki dan menyelesaikan segala hambatan dan kelemahan internal UMKM. Pembinaan dan penguatan kapasitas UMKM yang mampu mendongkrak kinerja dan keberlanjutan usaha harus didesain dan diimplementasikan sebaik mungkin. Disinilah letak peran Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi UMKM. Kinerja dan keberlanjutan UMK, merupakan salah satu prasyarat mutlak bertumbuh dan berkembangnya LKM. Oleh karena itu, tugas OJK sebagai regulator LKM dan pemerintah sebagai Pembina UMKM harus berjalan bersama-sama. Jika tidak, sulit mengharapkan LKM menjadi solusi pembiayaan UMK ke depannya.

Dana Desa Bisa Jadi Modal

Lahirnya Undang-Undang tentang Desa, salah satunya dilandasi oleh gagasan mempercepat hasil pembangunan dan mempercepat pengentasan kemiskinan di Indonesia. Dana desa sebagai konsekuensi lahirnya UU tersebut, diharapkan mampu menjadi "*trigger*" percepatan pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Gagasan dan harapan ini bisa terwujud, jika dana desa yang diperoleh hampir 80 ribu desa di seluruh Indonesia dialokasikan kepada hal-hal yang produktif dan menjadi pengungkit percepatan pengentasan kemiskinan.

Dalam berbagai regulasi turunan UU, baik PP maupun peraturan menteri terkait, dana desa dapat dipergunakan untuk alokasi yang bekenaan dengan "pemberdayaan masyarakat desa". Terminologi pemberdayaan masyarakat desa inilah yang bisa menjadi dasar penggunaan dana desa diperuntukkan untuk membentuk dan mengembangkan LKM. Pembentukan dan pengembangan LKM tersebut diperuntukkan untuk melakukan pembiayaan UMKM produktif di desa-desa. Mengapa harus LKM? mengapa tidak diberikan saja kepada kelompok-kelompok UMKM produktif – termasuk petani dan nelayan – dalam bentuk hibah saja?.

Jika diberikan dalam bentuk hibah, maka sebesar apapun dana desa yang diterima oleh desa hanya akan habis begitu saja dan aspek "*sustainability*" nilai uang dari dana desa dan UMKM tidak menjadi pertimbangan. Bayangkan jika dana desa itu dijadikan modal pembentukan dan pengembangan LKM. Dana desa tersebut bisa bertambah banyak dan berkelanjutan. Modal yang terus bertambah, hasil dari pengelolaan dana desa melalui LKM, pada akhirnya akan berdampak semakin besarnya sumber pembiayaan dari LKM bagi UMK untuk meningkatkan kapasitas usahanya.

Sebagai ilustrasi sederhana, tahun 2016 tiap desa mendapatkan kucuran dana desa dari APBN sebesar Rp600-700 juta. Kalau setengahnya dijadikan modal pembentukan/pengembangan LKM (Rp300-350 juta) maka dengan rata-rata kredit Rp5 – 10 juta per satu UMKM, maka diawal tahun ada 35-60 unit UMK yang mendapat pembiayaan. Dengan asumsi bunga 9 persen/tahun dan besaran pengembalian setiap bulan, maka di bulan kedua hingga akhir tahun, LKM bisa memberikan pembiayaan kepada 3-5 LKM setiap bulannya. Artinya, pada akhir tahun 2016, ada sekitar 73-125 UMK yang bisa mendapatkan pembiayaan untuk satu desa. Untuk seluruh Indonesia dapat mencapai 5 – 9,4 juta pelaku UMKM. Angka-angka ini akan terus berlipat ganda, baik jumlah UMKM maupun besaran kredit, sebagai dampak kapitalisasi operasional LKM – dengan catatan LKM dikelola dengan baik. Angka yang cukup besar ini akan semakin bermanfaat bagi pengembangan UMKM di tahun yang akan datang. Tetapi, merealisasikan ide ini bukanlah perkara mudah. Kesiapan desa baik masyarakat maupun perangkat desa menjadi salah satu syarat kunci keberhasilan.

BAB IV

UPAYA MENINGKATKAN TAX RATIO MELALUI KESADARAN MEMBAYAR PAJAK

Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, S.M¹

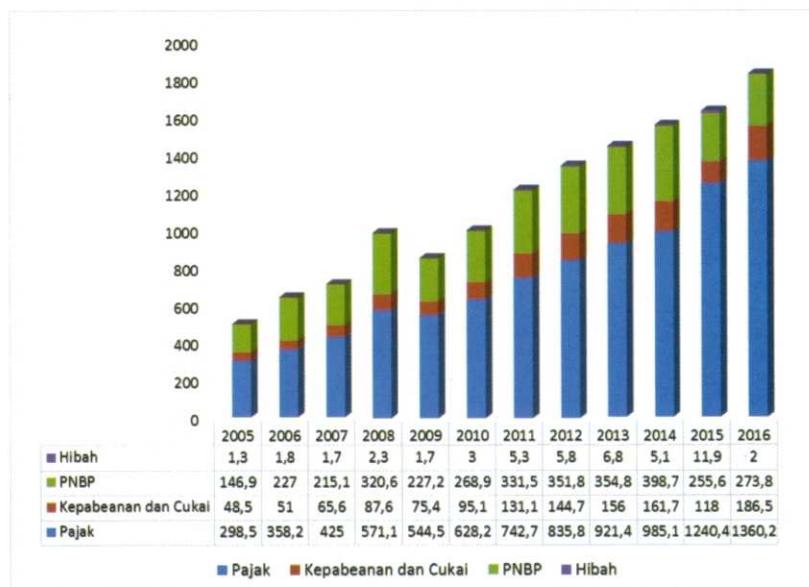
Pajak merupakan sumber penerimaan Negara yang utama. Kurang lebih 2/3 penerimaan negara saat ini bersumber dari pajak. Dominasi pajak sebagai sumber penerimaan merupakan satu hal yang sangat wajar, terlebih ketika sumber daya alam khususnya minyak bumi tidak bisa lagi diandalkan. Penerimaan dari sumber daya alam mempunyai umur yang relatif terbatas, suatu saat akan habis dan tidak bisa diperbaharui. Hal ini berbeda dengan pajak, sumber penerimaan ini mempunyai umur yang tidak terbatas, terlebih dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk.

Dalam kurun waktu tahun 2006-2015 pencapaian target penerimaan pajak Indonesia pernah sekali terjadi yaitu pada tahun 2008, yang sukses dengan pencapaian 107.3% dari target yang telah ditetapkan sebesar Rp580,2 triliun pada APBN-P 2008 dengan realisasi sampai Desember 2008 sebesar Rp622,4 triliun. Sedangkan pada tahun 2015 realisasi penerimaan pajak tercatat merupakan performa terburuk, dimana tidak pernah terjadi sebelumnya persentase penerimaan pajak berada di bawah angka 90% dalam satu dasawarsa belakangan ini.

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail : adhi.wibowo@dpr.go.id

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 1. Pendapatan Negara Tahun 2005 - 2016 (triliun Rp)



Sumber: Kemenkeu

Secara nominal, dari tahun ke tahun jumlah penerimaan pajak senantiasa meningkat, seiring dengan peningkatan target penerimaan. Namun, jika dibandingkan dengan *Gross Domestic Product* (GDP), nampaknya penerimaan pajak serasa jalan di tempat. Secara garis besar, GDP merupakan jumlah produk berupa barang dan jasa yang dihasilkan oleh unit-unit produksi di dalam batas wilayah suatu negara (domestik) selama satu tahun. Dalam perhitungan GDP ini, termasuk juga hasil produksi barang dan jasa yang dihasilkan oleh perusahaan/orang asing yang beroperasi di wilayah negara yang bersangkutan. Barang-barang yang dihasilkan termasuk barang modal yang belum diperhitungkan penyusutannya, karenanya jumlah yang didapatkan dari GDP dianggap bersifat bruto/kotor. Oleh karena itu seiring dengan meningkatnya GDP

Indonesia, penerimaan pajak juga diharapkan meningkat. Hal ini dapat terlihat dengan peningkatan *tax ratio*.

Pada dasarnya, *tax ratio* mengukur perbandingan antara penerimaan pajak dengan GDP suatu negara. Melihat definisi ini, maka nampak bahwa manfaat *tax ratio* adalah untuk mengetahui kira-kira seberapa besar porsi pajak dalam perekonomian nasional.

$$\text{Tax Ratio : } (\sum \text{Pajak}) / \text{GDP}$$

Tax ratio juga digunakan untuk melihat seberapa besar negara sudah memanfaatkan potensi ekonomi yang ada terhadap penerimaan negara dari pajak. Beberapa negara di dunia sudah memanfaatkan informasi *tax ratio* dalam merancang skema fiskal. Presiden Jokowi dalam Visi dan Misi Nawacita telah mencantumkan target *tax ratio* 16% terhadap PDB, ini memperlihatkan perhatian besar Presiden terhadap sektor penerimaan negara khususnya pajak sebagai tulang punggung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Laporan World Bank pada tahun 2012, menunjukkan bahwa *tax ratio* Indonesia masih sangat rendah dimana hanya sebesar 11,9%. Dibandingkan beberapa negara di ASEAN, sejak tahun 2008-2012 *tax ratio* Indonesia masih jauh tertinggal dengan rata-rata *tax ratio* di negara ASEAN. Jika di beberapa negara mengalami kenaikan, hal sebaliknya dialami Indonesia yang mengalami penurunan. Dalam kurun waktu tersebut, Indonesia hanya bisa lebih unggul dari Kamboja dan tertinggal dari negara-negara lain seperti Malaysia dan Thailand yang sudah mencapai 15,6% dan 15,9%.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

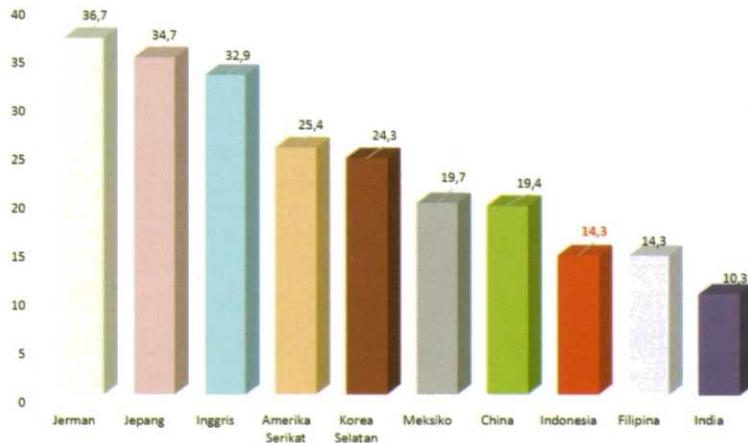
Tabel 1. Tax Ratio ASEAN Tahun 2008 - 2012

Negara	2008	2009	2010	2011	2012
Kamboja	10,6	9,7	10	10,2	11,6
Indonesia	13,0	11,4	11,21	11,8	11,9
Laos	12,1	12,8	12,93	13,7	14,8
Malaysia	14,7	14,9	13,33	14,8	15,6
Filipina	13,6	12,2	12,15	12,4	12,9
Singapura	13,9	13,0	12,97	13,3	13,8
Thailand	15,4	14,2	14,94	16,4	15,9
Rata-Rata	13,3	12,6	12,5	13,2	13,8

Sumber: World Bank

Adapun menurut data dari Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) tahun 2013, Jerman, Jepang dan Inggris memiliki *tax ratio* yang cukup tinggi yaitu diatas 30%, sedangkan *tax ratio* Indonesia tercatat sebesar 14.3% sama dengan Filipina dan lebih tinggi dari India.

Grafik 2. Perbandingan Tax Ratio 10 Negara



Sumber: OECD, 2013

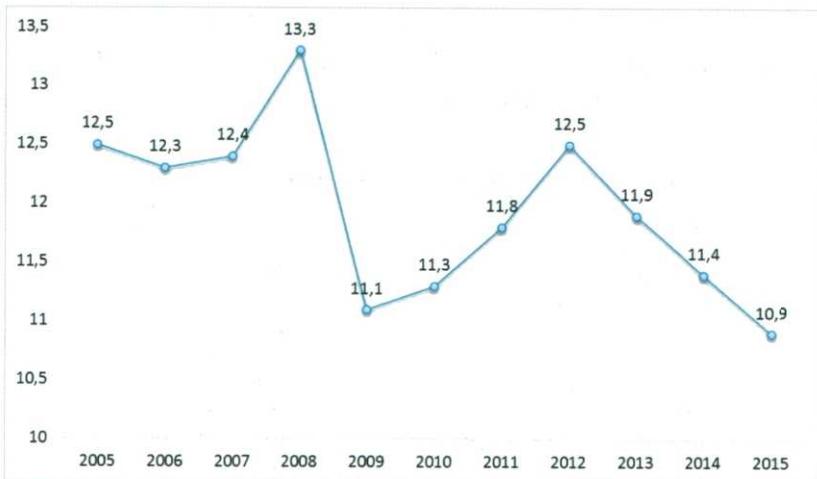
Meskipun *tax ratio*, tidak bisa dijadikan patokan dalam mengukur kinerja Direktorat Jenderal Pajak, namun rendahnya capaian yang mampu didapat oleh Indonesia nampaknya dapat menunjukkan kinerja DJP yang masih belum baik dibandingkan dengan otoritas pemungut pajak di negara lain.

Dengan bertambahnya kelas menengah, kondisi perekonomian terus membaik serta berdasarkan penelitian IMF tahun 2011, disebutkan dengan aturan pajak yang telah ada saat ini, seharusnya *tax ratio* Indonesia bisa mencapai 21,5%. Jika dibandingkan dengan *tax ratio* Indonesia tahun 2010 maka *tax gap* Indonesia hampir mencapai 100%, oleh karena itu *tax ratio* 16% yang merupakan salah satu visi misi Presiden Joko Widodo nampaknya bukanlah suatu yang sulit untuk dicapai.

Akan tetapi akhir Juni 2016 Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sepakat menurunkan target rasio penerimaan pajak (*tax ratio*) dari rencana awal 13.11% menjadi 12.86% terhadap PDB di APBNP 2016. Dengan menurunkan target tersebut dapat dikatakan pemerintah lebih memilih realistik berdamai dengan situasi dan kondisi perekonomian pada saat ini, daripada memilih tetap memaksakan target yang sebelumnya telah ditetapkan. Padahal jika kita melihat data *tax ratio* kita selama sepuluh tahun terakhir hanya berkisar di angka 11% sampai dengan 13%. Dengan menurunkan target tersebut, maka akan sangat berat untuk mengejar target pemerintah mencapai *tax ratio* 16% di tahun 2019.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 3. Tax Ratio Indonesia (%)



Sumber: LKPP

Pada postur penerimaan pajak selama ini, PPh Non Migas menyumbang lebih dari 40% dari penerimaan pajak dalam negeri. Untuk penerimaan PPh badan terlihat jauh lebih besar daripada penerimaan PPh Orang Pribadi. Kondisi terbalik jika kita melihat tren di beberapa negara OECD. Di beberapa negara OECD PPh OP justru mendominasi penerimaan pajak daripada PPh Badan dengan perbandingan sebesar 5:1. Penerimaan pajak yang didominasi PPh OP di negara-negara tersebut dilandasi pemikiran bahwa dengan tarif PPh Badan yang bersahabat bisa menarik minat investor untuk menanamkan modalnya dan berpengaruh positif terhadap iklim usaha, yang pada akhirnya akan meningkatkan jumlah perusahaan yang berinventasi di negara tersebut. Bertambahnya perusahaan tersebut akan menimbulkan *multiplier effect* terhadap penciptaan lapangan kerja serta penambahan penerimaan PPh OP.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Berdasarkan uraian realisasi pendapatan perpajakan tahun 2015, potensi penerimaan PPh Badan dan PPh OP masih dapat digali lagi, melihat tingkat kepatuhan dari wajib pajak masih rendah dalam melaporkan SPT dan menyetorkan PPh.

Tabel 2. Uraian Realisasi Pendapatan Perpajakan Tahun 2015 (miliar rupiah)

Pajak Penghasilan	600.428,83
PPh Minyak Bumi	12.007,62
PPh Gas Bumi	38.101,25
PPh Migas Lainnya	0,07
PPh Pasal 21	14.428,23
PPh Pasal 22	8.484,65
PPh Pasal 22 Impor	40.252,35
PPh Pasal 23	28.121,53
PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi	8.992,42
PPh Pasal 25/29 Badan	184.295,30
PPh Pasal 26	43.113,29
PPh Final	120.113,94
PPh Non Migas Lainnya	189,39
PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah	0,01
PPh Pasal 22 Ditanggung Pemerintah	0,04
PPh Pasal 25/29 Badan Ditanggung Pemerintah	219,00
PPh Pasal 26 Ditanggung Pemerintah	138,76
PPh Final Ditanggung Pemerintah	0,15
Pajak Pertambahan Niai dan Penjualan Barang Mewah	424.023,01
Pajak Bumi dan Bangunan	30,22
Cukai	128.332,85
Pajak Lainnya	8.121,92
Bea Masuk	31.176,70
Bea Keluar	3.716,68
Pajak Lain-Lain	23,32
Total	1.226.039,26

Sumber: LKPP

Ini tercermin dari rasio penerimaan PPh Ps. 25/29 OP dan PPh Ps. 25/29 Badan masih berada dibawah 80% dari target yang telah ditetapkan. Perubahan mekanisme sistem pemungutan pajak dari *official assessment* menjadi *self assessment* yang berlaku sejak awal tahun 1984 memungkinkan Wajib Pajak (WP) untuk melakukan

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

kecurangan pajak. Oleh karena itu, selain diperlukan kesadaran dari WP itu sendiri juga diperlukan petugas pajak yang memadai. Hingga tahun 2015, Wajib Pajak (WP) yang terdaftar dalam sistem administrasi Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mencapai 30.044.103 WP, yang terdiri atas 2.472.632 WP Badan, 5.239.385 WP Orang Pribadi (OP) Non Karyawan, dan 22.332.086 WP OP Karyawan.

Hal ini dirasakan cukup amat memprihatinkan mengingat menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), hingga tahun 2013, jumlah penduduk Indonesia yang bekerja mencapai 93,72 juta orang. Artinya baru sekitar 29,4% dari total jumlah Orang Pribadi Pekerja dan berpenghasilan di Indonesia yang mendaftarkan diri atau terdaftar sebagai WP. BPS juga mencatat bahwa hingga tahun 2013, sudah beroperasi 23.941 perusahaan Industri Besar Sedang, 531.351 perusahaan Industri Kecil, dan 2.887.015 perusahaan Industri Mikro di Indonesia. Artinya, belum semua perusahaan terdaftar sebagai WP Badan.

Tabel 3. Data Wajib Pajak Tahun 2015

WP Terdaftar	30.044.103
WP Badan	2.472.632
WP Orang Pribadi Non Karyawan	5.239.385
WP Orang Pribadi Karyawan	22.332.086
WP Terdaftar Wajib SPT	18.159.840
WP Badan	1.184.816
WP Orang Pribadi Non Karyawan	2.054.732
WP Orang Pribadi Karyawan	14.920.292
WP Menyampaikan SPT	10.945.567
WP Badan	676.405
WP Orang Pribadi Non Karyawan	837.228
WP Orang Pribadi Karyawan	9.431.934
WP Membayar SPT	1.172.018
WP Badan	375.569
WP Orang Pribadi Non Karyawan	612.881
WP Orang Pribadi Karyawan	181.537

Sumber: Ditjen Pajak

Kemudian, dari jumlah total 30.044.103 WP terdaftar yang tidak termasuk bendahara, *joint-operation*, perusahaan cabang/lokasi, WP OP yang berpenghasilan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), WP Non-Efektif, dan sejenis lainnya, sehingga wajib menyampaikan SPT Tahunan PPh hanya 18.159.840 WP Wajib SPT. Jumlah WP Wajib SPT tersebut terdiri atas 1.184.816 WP Badan, 2.054.732 WP OP Non Karyawan, dan 14.920.292 WP OP Karyawan. Sayangnya, dari jumlah 18.159.840 WP Wajib SPT itu, baru 10.945.567 WP yang menyampaikan SPT Tahunan atau 60,27% dari jumlah total WP Wajib SPT.

Jumlah WP yang menyampaikan SPT tersebut terdiri atas 676.405 WP Badan, 837.228 WP OP Non Karyawan, dan 9.431.934 WP OP Karyawan. Artinya, tingkat atau rasio kepatuhan WP Badan baru mencapai 57,09%, WP OP Non-Karyawan 40,75%, dan WP Karyawan 63,22%. Yang lebih memprihatinkan lagi, dari jumlah tersebut hanya 1.172.018 WP Bayar, yang terdiri atas 375.569 WP Badan, 612.881 WP OP Non Karyawan, dan 181.537 WP OP Karyawan. Angka 375.569 WP Badan Bayar atau Non SPT-Nihil jelas sangat kecil jika dibandingkan dengan 3 juta lebih perusahaan yang ada dan beroperasi di Indonesia. Sedangkan jumlah 612.881 WP Bayar OP Non Karyawan dan 181.537 WP Bayar OP Karyawan, jauh sangat tak berarti dibandingkan dengan jumlah total 93 juta lebih penduduk Indonesia yang bekerja dan menerima penghasilan.

Rekomendasi

Agar dapat mencapai *tax ratio* 16%, ada berbagai cara dan upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah, seperti: (1) meningkatkan kepatuhan wajib pajak dengan menimbulkan kesadaran akan peran pentingnya pajak terhadap pembangunan dan menjadikan wajib pajak sebagai mitra pemerintah yang disertai dengan penegakan

hukum bagi wajib pajak yang melakukan pelanggaran; (2) Merancang ulang lembaga pemungutan pajak berikut peningkatan kuantitas dan kualitas aparatur pajak; (3) memperbaiki sistem administrasi perpajakan dengan berbasiskan *Information Technology* (IT) sehingga pelayanan administrasi dapat berjalan dengan mudah, cepat dan lebih murah; (4) menyiapkan aturan khusus mengenai pajak *e-commerce*.

Daftar Pustaka :

- Badan Pemeriksa Keuangan, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tentang Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan.
- Agung Prasetyo, Kristian. (2014). *Quo Vadis Tax Ratio Indonesia* Diambil kembali dari <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/12643-quo-vadis-tax-ratio-indonesia>
- Direktorat Jenderal Pajak. Diambil kembali dari <http://www.pajak.go.id/content/article/refleksi-tingkat-kepatuhan-wajib-pajak>

BAB V

TRANSFER KE DAERAH DAN KEMANDIRIAN DAERAH

Slamet Widodo, S.E., M.E.¹

Otonomi Daerah dan Peningkatan Kewenangan Daerah

Ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah yang didukung dengan perubahan konstelasi politik di Indonesia menjadi salah satu alasan untuk memperbarui mekanisme desentralisasi fiskal ke daerah. Program-program ke daerah yang selama ini dilakukan pemerintah, baik melalui mekanisme inpres maupun dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dirasakan belum mampu membawa kemandirian daerah dalam mengelola pembangunannya sebagai akibat dari sempitnya kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah. Hal inilah yang mendasari dilakukannya desentralisasi fiskal secara komprehensif di awal tahun 2000-an yang dikenal dengan *big bang* desentralisasi otonomi daerah. Desentralisasi umumnya dibagi dalam empat aspek mencakup aspek-aspek politik (*political decentralization*), administratif (*administrative decentralization*), fiskal (*fiscal decentralization*) dan ekonomi (*economic or market decentralization*). Desentralisasi fiskal, merupakan komponen utama dari desentralisasi².

Perubahan paradigma ini ditindaklanjuti melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail : slamet.widodo@dpr.go.id

² Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Yang Mengacu Pada Pencapaian Tujuan Nasional, Dr. Machfud Sidik, M.Sc. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI

Pemerintah Daerah dan undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini selanjutnya direvisi dengan UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan kemandirian daerah dalam mengatur urusan wilayahnya sendiri baik melalui program-program prioritas daerah dengan tetap berpedoman pada prioritas nasional. Diberlakukannya undang-undang ini sekaligus memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal demi terwujudnya kemandirian keuangan daerah.

Selanjutnya sesuai dengan perkembangan keadaan, maka UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah direvisi dengan UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah terbagi dalam tiga klasifikasi, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum (gambar 1). Pemerintah hanya mengelola kewenangan yang bersifat strategis dalam tingkatan nasional yang dikenal dengan urusan pemerintahan absolut meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam melaksanakan urusan ini, pemerintah dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenangnya kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Gambar 1. Pembagian Urusan Pemerintahan



Sumber : UU Nomor 23 tahun 2014

Di luar 6 (enam) urusan pemerintahan absolut ini, pemerintah pusat melimpahkan urusan pemerintahan konkuren kepada daerah yang terbagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang terdiri dari pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dan sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika serta

koperasi, usaha kecil, dan menengah. Sedangkan urusan pemerintahan umum antara lain pembinaan wawasan kebangsaan, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, dan penanganan konflik sosial.

Pelimpahan kewenangan kepada daerah ini tentunya membawa konsekuensi adanya pendanaan dari pemerintah pusat untuk memastikan jalannya/berfungsinya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut (*money follow function*). Dampaknya adalah adanya *mandatory spending* bagi pemerintah pusat – yang dikenal dengan alokasi transfer ke daerah (TKD) - yang setiap tahunnya dialokasikan dalam APBN. Sejak penerapannya di tahun 2000, alokasi TKD mengalami kenaikan signifikan baik dalam komponen dana perimbangan (dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil), maupun dana otonomi khusus bagi provinsi NAD dan provinsi Papua dan Papua Barat.

Dalam memberikan kemudahan daerah untuk mengelola urusannya, maka alokasi TKD ini langsung masuk kedalam APBD dalam komponen pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan. Tujuannya adalah memberikan keleluasaan bagi daerah dalam menentukan prioritas pembangunan berlandaskan pada potensi masing-masing daerah. Penentuan prioritas pembangunan tentunya dengan terlebih dahulu mengutamakan urusan pemerintahan wajib yang terkait/tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Di sisi lain, mengingat mekanisme perencanaan pembangunan nasional menuntut adanya keterpaduan di tingkat pusat dan daerah, maka pemerintah daerah juga dituntut untuk melaksanakan berbagai program/kegiatan yang sifatnya *earmarking*

seperti program kegiatan yang sudah ditetapkan pemerintah dalam mekanisme dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil.

Program *earmarking* adalah program yang tujuan penggunaannya harus mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, kegiatan yang dilakukan oleh daerah harus sejalan dengan prioritas nasional yang telah ditetapkan pemerintah. Salah satu bentuk transfer ke daerah yang bersifat *earmarked* adalah dana alokasi khusus (DAK) yang prioritas kegiatannya ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah. Pengelolaan dana alokasi khusus reguler di tahun 2016 ditujukan untuk membiayai 10 kegiatan prioritas yang telah ditetapkan pemerintah mencakup bidang pendidikan, bidang kesehatan dan keluarga berencana, bidang infrastruktur perumahan, pemukiman, air minum dan sanitasi, bidang kedaulatan pangan, termasuk pertanian dan irigasi, bidang energi skala kecil; bidang kelautan dan perikanan; dan bidang lingkungan hidup dan kehutanan, transportasi, termasuk jalan dan moda transportasi lainnya, bidang sarana perdagangan, industri kecil dan menengah, dan pariwisata serta bidang prasarana pemerintahan daerah. Sementara untuk *non earmarking* mencakup beberapa komponen dana alokasi umum dan dana bagi hasil pajak yang penggunaannya sepenuhnya merupakan kewenangan daerah.

Tujuan dari penerapan *earmarking* dan *non earmarking program* tentunya tidak terlepas dari esensi desentralisasi yang bertujuan untuk mempersempit ketimpangan horizontal (antar daerah) dan ketimpangan vertikal (antara pusat dan daerah). Seiring berjalannya waktu, tentunya kemandirian ekonomi daerah dapat terwujud sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah selain dana perimbangan.

Desentralisasi Fiskal : Konsekuensi dan Deviasinya

1. Implikasi bagi Keuangan Daerah

Wujud dari desentralisasi fiskal adalah semakin terbukanya ruang bagi daerah dalam menentukan prioritas pembangunan di wilayahnya masing-masing, meskipun dalam pelaksanaannya masih harus berpedoman kepada prioritas nasional yang ditetapkan pemerintah. Hal ini semata-mata untuk memastikan tercapainya tujuan dari otonomi daerah yaitu mempersempit ketidaksetaraan secara vertikal (antar pusat dan daerah) dan horizontal (antar daerah).

Terbukanya ruang bagi daerah dalam menggali potensi daerah juga semakin diperkuat dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini mengatur tarif dan jenis pajak yang dapat dikelola daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

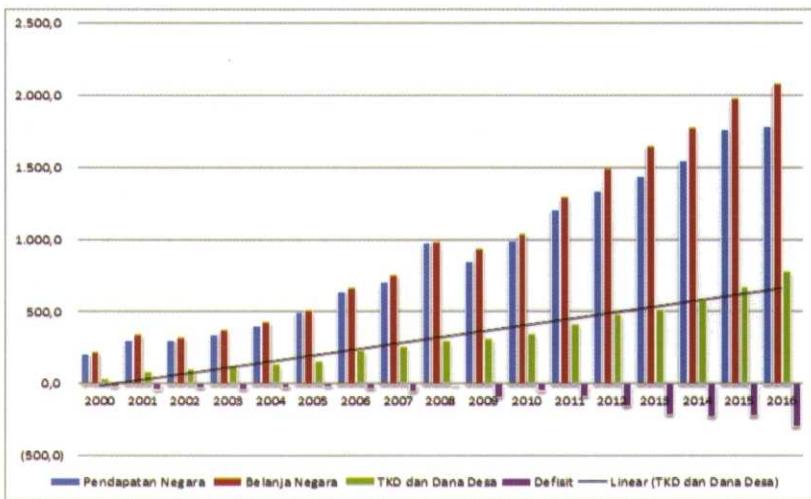
Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah secara otomatis diikuti pula dengan mekanisme pendanaan untuk menjamin pelaksanaan kewenangan tersebut oleh daerah. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik, maka mereka harus mendapat dukungan sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), maupun dalam bentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, bantuan dari Pemerintah Pusat lainnya dalam kerangka pelaksanaan

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta bantuan lain dalam bentuk subsidi.

Desentralisasi fiskal berdampak pada tanggungjawab pemerintah pusat untuk mengalokasikan pendanaan atas pelimpahan fungsinya ke daerah. Dalam kurun waktu tahun 2000 hingga tahun 2016, dana transfer ke daerah melonjak drastis 23 kali lipat (2.327 persen), dari sebesar Rp33,1 triliun di tahun 2000, menjadi sebesar Rp770,173 triliun di tahun 2016 (Grafik 1). Kenaikannya melebihi pendapatan negara yang hanya meningkat 8 kali lipat dan belanja negara sebesar 9 kali lipat.

Grafik 1. Perkembangan Alokasi TKD 2000 – 2016 (dlm triliun Rp)



Ket: Tahun 2000 – 2015 LKPP, Tahun 2016 : APBNP

Sumber : Kementerian Keuangan, diolah

2. Deviasi Desentralisasi Fiskal

a) Ketergantungan Fiskal Daerah

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa tujuan dari otonomi daerah dalam bidang desentralisasi fiskal adalah meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola perekonomiannya sendiri. Prinsip desentralisasi fiskal terutama dimaksudkan untuk mempersempit kesenjangan antar daerah, dengan menitikberatkan pada kemampuan keuangan daerah (celah fiskal).

Bagi daerah dengan sumberdaya yang melimpah, kebijakan ini diharapkan semakin meningkatkan keleluasaan daerah dalam mengelola sumberdaya ekonominya. Sedangkan bagi daerah yang miskin sumberdaya ekonomi, alokasi transfer ke daerah diharapkan juga semakin mempersempit kesenjangan antara daerah kaya dan daerah yang miskin. Indikator dari kemandirian ekonomi daerah ini tergambar dalam besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD).

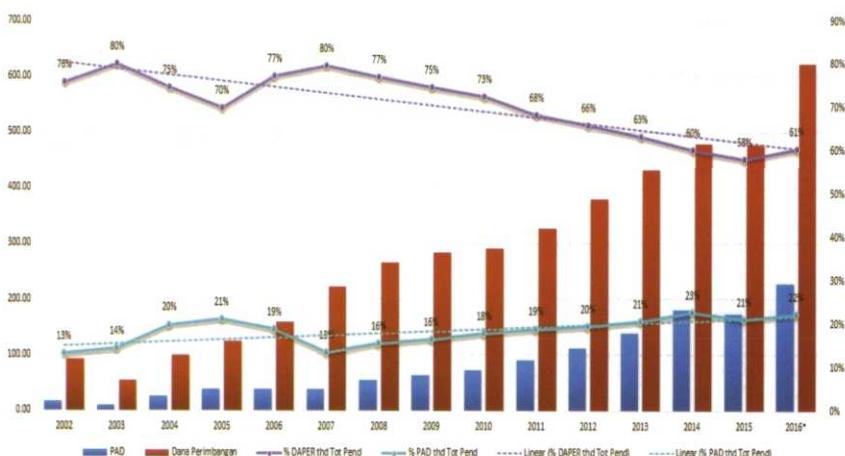
Rasio kemandirian ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan serta rasio transfer ke daerah (termasuk di dalamnya dana perimbangan) terhadap total pendapatan. Meskipun kedua rasio tersebut menunjukkan kemandirian daerah, namun memiliki makna yang berbeda atas angkangkanya. Rasio PAD terhadap totalnya memiliki makna yang berkebalikan dengan rasio transfer ke daerah terhadap total pendapatan. Semakin besar angka rasio PAD maka kemandirian daerah semakin besar. Sebaliknya, makin besar angka rasio transfer, maka akan semakin kecil tingkat kemandirian daerah dalam mendanai belanja daerah. Oleh

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

karena itu, daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang baik adalah daerah yang memiliki rasio PAD yang tinggi sekaligus rasio transfer yang rendah.

Data komposisi pendapatan daerah tahun 2002 – 2016 (grafik 2) menunjukkan tingginya ketergantungan fiskal daerah terhadap alokasi dana dari pemerintah pusat.

Grafik 2. Komposisi Dana Perimbangan dan Pendapatan Daerah tahun



Ket : * Per Mei 2016

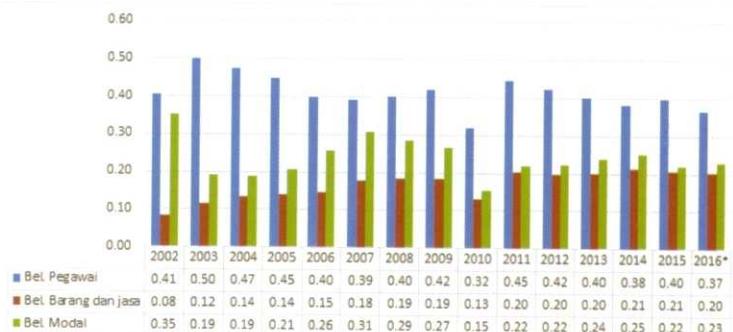
Sumber : Kemenkeu, diolah

Dalam kurun waktu tahun 2002-2016, proporsi dana perimbangan dalam struktur pendapatan daerah masih mendominasi total pendapatan daerah, yakni di atas 50 persen. Bahkan, pada tahun 2003 dan 2007 mencapai sebesar 80 persen terhadap total pendapatan daerah. Meskipun tinggi, ketergantungan fiskal daerah terhadap alokasi dari pemerintah pusat mengalami kecenderungan menurun pada periode yang sama, meskipun masih terkesan

lambat. Sementara itu, rasio PAD terhadap total pendapatan daerah juga masih rendah, yakni rata-rata hanya sebesar 19 persen pada periode yang sama. Meskipun demikian, rasio ini setiap tahunnya mengalami kecenderungan peningkatan.

Belanja pemerintah daerah merupakan stimulus utama bagi upaya mendorong kemandirian ekonomi. Efektivitasnya tergantung pada seberapa besar perhatian pemerintah untuk mengalokasikan dananya pada belanja publik yang tercermin dalam struktur anggaran belanja langsung yaitu belanja modal. Namun dalam kurun waktu 2002-2016, secara rata-rata persentase belanja pegawai terhadap total belanja mencapai 41 persen, belanja barang dan jasa mencapai 17 persen dan belanja pegawai modal persentasenya sebesar 24 persen. (grafik 3).

Grafik 3. Persentase belanja terhadap APBD tahun 2002-2016



Ket : * per Mei 2016

Sumber : Kementerian Keuangan RI, diolah

Proses perencanaan penganggaran di daerah juga menjadi perhatian serius, mengingat realisasi belanja yang belum optimal. Dari tiga komponen anggaran yang

mendominasi belanja APBD, rata-rata penyerapan pada tahun 2002, 2005, 2010 dan 2014 untuk belanja pegawai sebesar 90 persen, belanja barang dan jasa sebesar 93 persen dan belanja modal sebesar 90 persen (grafik 4). Berbanding terbalik dengan realisasi pendapatan daerah yang melampaui target yakni sebesar 101 persen (grafik 4). Kondisi ini mencerminkan adanya inefisiensi anggaran. Inefisiensi anggaran tersebut tentunya akan berdampak pada upaya peningkatan pelayanan publik, dimana pemerintah daerah seharusnya dapat melakukan optimalisasi atas pendapatannya.

Kondisi rendahnya realisasi belanja daerah yang berbanding terbalik dengan realisasi pendapatan yang melampaui target dalam APBD, mengindikasikan bahwa perencanaan penganggaran keuangan daerah masih belum dilakukan secara optimal. Kondisi ini semakin mengkhawatirkan bila di lihat dari komposisi belanja langsung terhadap total pendapatan daerah (grafik 3), dimana secara rata-rata proporsi belanja pegawai sebesar 41 persen terhadap belanja keseluruhan, sementara belanja barang dan jasa sebesar 17 persen dan belanja modal sebesar 24 persen.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Grafik 4. Perbandingan Realisasi Pendapatan dan Belanja Langsung (dalam persen)



Sumber : DJPK, diolah

Rendahnya realisasi belanja daerah tentunya berdampak pada kualitas penyerapan APBD yang pada akhirnya akan berdampak pada terhambatnya upaya-upaya untuk mensejahterakan masyarakat.

b) SiLPA daerah

Setiap tahunnya, pemerintah daerah menetapkan surplus/defisit anggaran dalam APBD. Khusus mengenai APBD yang diperkirakan defisit, pemerintah pada setiap tahun anggaran selalu menetapkan batasan maksimal defisit APBD yang dihitung melalui persentase tertentu dari proyeksi PDB nasional pada tahun anggaran yang bersangkutan. Dari proyeksi batasan maksimal defisit tersebut, pemerintah pusat kemudian menetapkan batas maksimal defisit APBD untuk masing-masing daerah dengan merujuk pada peta kapasitas fiskal daerah yang telah ditetapkan pula oleh pemerintah pusat.

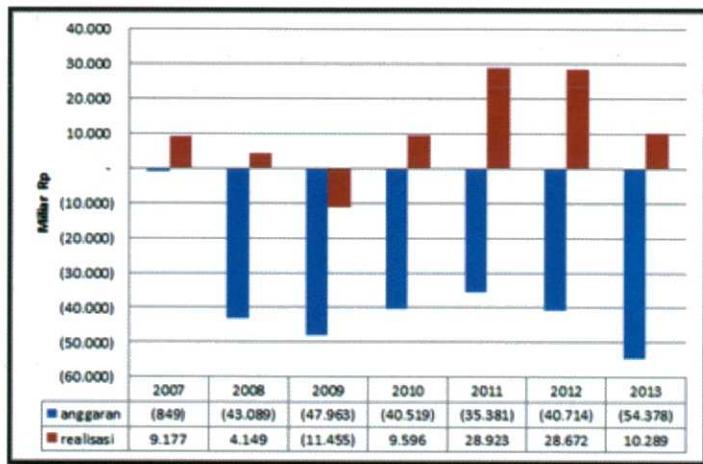
Salah satu sumber utama pembiayaan defisit APBD adalah SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) yang diperoleh dari selisih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Merujuk pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah direvisi dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, SiLPA tahun anggaran sebelumnya digunakan untuk,

- menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja;
- mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung;
- mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Dalam tahun 2007-2013 (grafik 5), dapat diamati bahwa proyeksi pembiayaan belum dilakukan secara optimal oleh pemerintah daerah, yang dibuktikan dengan melesetnya target-target defisit APBD.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

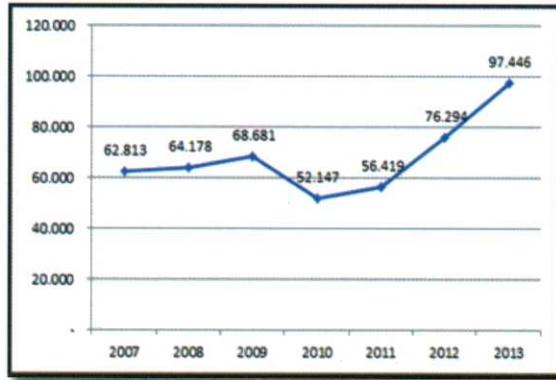
Grafik 5. Perbandingan Anggaran dan Realisasi Defisit Tahun 2007-2013



Sumber : Kemenkeu RI, diolah

APBD yang semula direncanakan mengalami defisit, justru mengalami surplus anggaran. Surplus anggaran inilah yang kemudian menambah dana SiLPA APBD dari tahun ke tahun, sebagaimana digambarkan dalam grafik 6.

Grafik 6. Trend Realisasi SiLPA Tahun 2007 – 2014



Sumber: Kemenkeu RI, diolah

Merujuk pada ketentuan penggunaan SiLPA dan dikaitkan dengan tidak terealisasinya target defisit APBD, mengindikasikan tidak optimalnya fungsi perencanaan penganggaran APBD. Alokasi pembiayaan anggaran untuk menutupi defisit seharusnya dapat dialihkan pada program-program lain yang efektif dalam menunjang pelayanan kepada masyarakat, atau pada kegiatan-kegiatan lain yang memberi stimulus bagi perekonomian daerah.

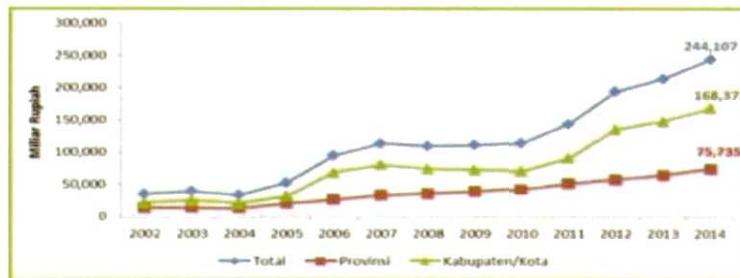
c) Penumpukan Dana Daerah di Perbankan

Alih-alih mempersempit kesenjangan fiskal antar daerah dan antar pusat dan daerah, membangun kemandirian ekonomi dengan menggali berbagai potensi yang ada di daerah, peningkatan alokasi TKD dari tahun ke tahun justru semakin memperbesar ketergantungan daerah terhadap pusat yang tercermin dari semakin meningkatnya proporsi pendapatan daerah dari dana perimbangan terhadap pendapatan asli daerah dalam postur APBD. Stimulus dana perimbangan yang semula bertujuan untuk membangun kreativitas daerah dalam menggali potensi ekonominya justru membawa dampak semakin meningkatnya dana idle pemerintah daerah di perbankan. Penempatan dana daerah di perbankan ini tentunya sedikit banyak berdampak pada terhambatnya pergerakan ekonomi di daerah. Pemerintah daerah lebih mengandalkan perbankan sebagai *agent of development* ketimbang mengalokasikan dananya secara langsung kepada sektor-sektor prioritas daerah yang berdampak secara langsung bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Simpanan Pemerintah daerah kembali mengalami peningkatan pada bulan Agustus hingga akhir September 2014 (triwulan III), sebagaimana digambarkan dalam grafik 5. Total dana Pemerintah daerah di perbankan pada September 2014 mencapai Rp244,1 triliun atau meningkat 13,8 persen dibandingkan periode yang sama tahun 2013 yang sebesar Rp214,5 triliun. Peningkatan terjadi karena adanya lonjakan penyaluran dana transfer ke daerah pada bulan Agustus 2014 mencapai sebesar Rp64,1 triliun, meningkat sebesar 109,5 persen apabila dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun 2013 sebesar Rp30,6 triliun. Selanjutnya, penyaluran dana transfer ke daerah pada bulan September 2014 sebesar Rp75,4 triliun, meningkat sebesar 19,9 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2013 sebesar Rp62,9 triliun. Melonjaknya penyaluran transfer ke daerah tersebut mengakibatkan dana pemerintah daerah di perbankan jauh melebihi anggaran belanja yang dapat diserap, sehingga dana tersebut mendorong semakin meningkatnya dana *idle* di perbankan.

Grafik 7. Total Simpanan Pemerintah Daerah MoM
(Bulan September 2014)



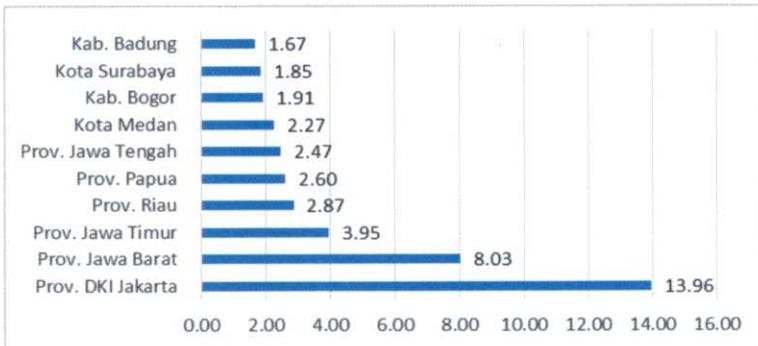
Sumber : Laporan Realisasi APBD & Dana Idle Triwulan III 2014, Kemenkeu.

Bunga Rampai Isu-Isu Strategis APBN

Berdasarkan laporan realisasi APBD dan dana idle pada triwulan III tahun 2014, terdapat perbedaan bentuk simpanan dana pemda di perbankan (bank umum dan BPR) antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada tahun 2014 sebagian besar dana pemerintah provinsi dialokasikan dalam bentuk simpanan berjangka, rekening giro, dan tabungan dengan komposisi masing-masing sebesar 57,3 persen, 42,5 persen, dan 0,2 persen. Sementara pemerintah kabupaten/kota sebagian besar menyimpannya dalam bentuk rekening giro sebesar 64,1 persen, simpanan berjangka sebesar 34,4 persen, dan tabungan sebesar 1,6 persen.

Pada tahun 2015, pemerintah telah memetakan 30 pemerintah daerah yang menempatkan dananya di perbankan. Jumlahnya bervariatif mulai dari Rp917 miliar hingga Rp13,96 triliun.

Grafik 8. Sepuluh Pemerintah Daerah dengan simpanan terbesar
(dlm triliun Rp)



Sumber : Detik.com

DKI Jakarta menjadi provinsi yang terbesar jumlah simpanannya di perbankan. Adapun 10 pemerintah daerah yang memiliki simpanan terbesar di perbankan disajikan dalam grafik 8.

Upaya Perbaikan ke Depan

Pemerintah bukan tidak menyadari kenyataan ini, berbagai langkah telah ditempuh pemerintah untuk meningkatkan kualitas penyerapan APBD dengan memberikan sanksi apabila masih ditemukan adanya dana yang mengendap melebihi batas yang telah ditentukan. Sanksi tersebut dapat berupa tertundanya atau bahkan pengurangan atas dana perimbangan yang menjadi hak dari pemerintah daerah. Dalam perkembangan terbaru, pemerintah juga telah mengeluarkan PMK Nomor 235 tahun 2015 tentang Konversi Penyaluran Dana Bagi Hasil Dan/Atau Dana Alokasi Umum Dalam Bentuk Nontunai. Aturan ini ditujukan bagi daerah yang memiliki uang kas dan/atau simpanan di bank dalam jumlah tidak wajar, yaitu saldo kas dan setara kas melebihi belanja operasi dan 30 persen belanja modal untuk kurun waktu 3 (tiga) bulan berikutnya. Bagi daerah yang memenuhi ketentuan ini, maka penyaluran DBH dan/atau DAU-nya dikonversi dalam bentuk Surat Berharga Negara (SBN).

Dari sisi perencanaan, dalam rangka memperbaiki kualitas perencanaan keuangan daerah, mulai tahun 2016, perencanaan penganggaran atas dana transfer ke daerah, khususnya Dana Alokasi Khusus, dilakukan melalui proposal untuk mengakomodir kegiatan-

kegiatan yang sesungguhnya menjadi prioritas daerah. Kualitas perumusan APBD dapat diukur dari beberapa aspek, yaitu:³

1. **Ekonomi**, yaitu berkaitan dengan jumlah pengeluaran yang selalu meningkat sehingga dianggap APBD tersebut semakin tinggi cakupan belanjanya.
2. **Efisiensi**, berkaitan dengan apa yang dapat dihasilkan dari belanja tersebut dan berapa alokasi biaya untuk itu, termasuk alokasi waktunya.
3. **Efektivitas**, berkaitan dengan apa yang dapat dihasilkan dari belanja tersebut dan apakah yang dihasilkan tersebut memuaskan bagi *stakeholders* yang ada.
4. **Equity/Keadilan**, berkaitan dengan alokasi anggaran yang memihak pada masyarakat yang lemah atau miskin dan melalui prosedur yang dianggap adil.
5. **Akuntabilitas**, berkaitan dengan kelengkapan dan kebenaran dokumen yang relevan dalam belanja dan proses perumusan APBD, termasuk kemungkinan penelusuran semua proses belanja dan perumusan APBD.
6. **Responsivitas**, berkaitan dengan keterbukaan dalam belanda daerah dan perumusan APBD sehingga memungkinkan semua unsur masyarakat berpartisipasi atau memberikan masukan yang relevan.

Peningkatan kualitas APBD membutuhkan sinergi dari seluruh stakeholders yang berkepentingan dengan anggaran tersebut, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat selaku target sasaran anggaran. Peningkatan signifikan atas dana transfer ke daerah harus dibarengi dengan upaya yang sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam mendukung program-program

³ Laporan Akhir Kajian Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), Bappenas. 2011.

prioritas nasional. Semakin *rigid*-nya anggaran negara, yang ditandai dengan berbagai alokasi yang sifatnya *mandatory*, seperti anggaran pendidikan, kesehatan, DAU, dana otonomi khusus, seharusnya juga memberikan porsi yang sepadan atau lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mendukung program prioritas nasional. Komitmen pemerintah untuk memulai pembangunan dari daerah perlu diwujudkan dalam bentuk program-program *earmarking* bagi daerah untuk mendukung prioritas nasional.

HARAP BUKU INI DIKEMBALIKAN PADA
TANGGAL :

06 MAY 2019