

Kajian Analisis Kebutuhan Ruang Fiskal Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Infrastruktur

Kinerja perekonomian Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan hasil yang cukup baik. Fakta ini dapat dilihat dari beberapa indikator perekonomian nasional. Pertumbuhan ekonomi tumbuh pada kisaran 5 - 6% per tahun. Ekonomi yang terus tumbuh juga diiringi dengan peningkatan pendapatan per kapita. Namun demikian, pertumbuhan tersebut juga diiringi oleh distribusi pendapatan yang makin timpang meskipun secara absolut jumlah kemiskinan di Indonesia terus menurun.

Dari sisi eksternal, Indonesia harus siap dan tanggap terhadap resiko serta ketidakpastian yang timbul akibat gejolak perekonomian global. Krisis ekonomi yang saat ini melanda negara-negara di Eropa serta gejolak harga minyak dunia akibat krisis politik di Timur Tengah harus diantisipasi dampaknya terhadap perekonomian nasional. Menghadapi situasi semacam ini, Indonesia harus memperkuat daya tahan ekonominya agar dapat terus mencatat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, mengatasi ketimpangan, pengangguran, dan kemiskinan.

Salah satu instrumen penting yang digunakan untuk mengendalikan aktivitas perekonomian ialah melalui kebijakan fiskal. Sebagai salah satu instrumen makroekonomi, kebijakan fiskal mempunyai tiga fungsi utama, yaitu, sebagai alat pengalokasian anggaran untuk tujuan pembangunan, alat distribusi pendapatan dan subsidi dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, dan sebagai stabilisator ekonomi makro untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Ketiga fungsi ini memainkan peran penting dalam aktivitas ekonomi. Indonesia merupakan salah satu negara yang berada dalam proses pembangunan. Sebagai negara yang ingin membangun, pemerintah membutuhkan dana (anggaran) yang bisa digunakan untuk membiayai belanja infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan kegiatan pembangunan lainnya. Sejumlah keperluan ini dapat terpenuhi bila pemerintah memiliki anggaran yang cukup.

Sebagai alat distribusi pendapatan, kebijakan fiskal merupakan perangkat yang efektif guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Melalui penerimaan pajak, pemerintah dapat membangun kapabilitas yang memungkinkan masyarakat miskin untuk terangkat derajatnya menuju standar kehidupan yang layak. Sedangkan sebagai stabilisator ekonomi makro, kebijakan fiskal merupakan alat pengendali siklus bisnis yang datang silih berganti. Dalam kondisi resesi, kebijakan fiskal memiliki peran penting dalam meningkatkan permintaan agregat ekonomi makro, sehingga pengaruh dari guncangan krisis dapat diredam sampai pada tingkat yang serendah mungkin.

Untuk memenuhi sejumlah fungsi di atas, kebijakan fiskal perlu dirancang dengan sebaik mungkin agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Salah satu elemen penting yang diperlukan untuk memenuhi tujuan itu ialah adanya ruang fiskal yang besar luas yang memungkinkan pemerintah untuk secara leluasa membiayai kegiatan pembangunan, dan mengendalikan kinerja ekonomi makro.

Dari hasil perbandingan dengan negara lain, diketahui banyak negara memanfaatkan *fiscal space* untuk berbagai kepentingan dan tujuan. Misalnya, negara-negara di Afrika banyak menggunakan *fiscal space* untuk mengurangi kemiskinan dan upaya untuk meningkatkan pertumbuhan. Apabila dibandingkan dengan tujuan penelitian ini yaitu untuk mengurangi penyediaan anggaran tahunan untuk membayar utang, maka tujuan untuk Indonesia yang relevan adalah menciptakan *fiscal space* yang memungkinkan untuk dialokasikan untuk pendidikan, kesehatan dan sektor lainnya yang sangat penting untuk mengurangi kemiskinan dan mencapai tujuan Pembangunan Milenium (MDGs).

Banyak strategi yang dapat ditempuh antara lain: (i) kembali mengalokasikan belanja publik, (ii) meningkatkan penerimaan pajak, (iii) melakukan lobi untuk meningkatkan bantuan dan transfer, (iv) memanfaatkan cadangan mata uang fiskal dan asing, (v) pinjaman dan restrukturisasi hutang yang ada, dan atau (vi) mengadopsi kerangka makroekonomi yang lebih akomodatif.

Secara lebih terperinci, optimalisasi pendapatan terutama dapat dilakukan dengan optimalisasi Pajak Penghasilan (PPh). Kinerja perekonomian nasional yang semakin membaik menyebabkan peningkatan jumlah masyarakat kelas menengah di Indonesia. Saat ini, jumlah masyarakat kelas menengah yang ada di Indonesia ialah sebesar 80 juta orang. Sedangkan jumlah wajib pajak baru mencapai angka 25 juta untuk wajib pajak badan dan 10 juta untuk wajib pajak perorangan. Data ini dapat ditindak lanjuti dengan cara memperluas basis pajak sehingga menjangkau masyarakat kelas menengah yang belum tercakup sebagai wajib pajak.

Selain itu, optimalisasi pendapatan juga bisa dilakukan dengan melakukan optimalisasi PPN. Saat ini, kontribusi PPN terhadap total penerimaan negara dari pajak ialah sebesar 33,07%. Pajak Pertambahan Nilai (PPN) juga dapat ditingkatkan dengan jalan penyederhanaan regulasi. Saat ini, PPN disetor dengan cara menghitung selisih antara PPN masukan (saat menjual barang) dan PPN pengeluaran (saat membeli barang). Mekanisme perhitungan ini cukup menyulitkan pengusaha kecil dan pengusaha ritel yang masih awam. Persoalan ini dapat diatasi dengan cara penyederhanaan mekanisme penyetoran PPN.

Langkah optimalisasi pendapatan selanjutnya adalah melalui optimalisasi Pajak Penjualan Barang Mewah, misalnya untuk objek kena pajak kendaraan bermotor yang saat ini berkisar antara 10-75 persen dan dapat dinaikkan pada tingkat yang lebih tinggi. Selain untuk meningkatkan pendapatan APBN, ada tiga

alasan lain yang menjadi pertimbangan kenaikan sejumlah objek pajak ini. Pertama, untuk mengkompensasi penggunaan subsidi BBM yang dinikmati oleh masyarakat kelas menengah ke atas. Tidak dapat disangsikan bahwa banyak masyarakat pengguna kendaraan bermotor yang berasal dari strata sosial menengah ke atas. Hal ini menjadikan alokasi subsidi BBM menjadi tidak tepat sasaran. Namun hal ini dapat diatasi dengan jalan menaikkan pajak penjualan barang mewah untuk kendaraan bermotor sampai pada tingkat di mana jumlah kebocoran subsidi BBM untuk masyarakat menengah ke atas itu terkompensasi. Kedua, untuk mengurangi polusi yang dihasilkan oleh kendaraan bermotor. Dan yang terakhir ialah untuk mengurangi kemacetan yang terjadi di beberapa kota besar.

Selanjutnya, optimalisasi PNBPN dapat dilakukan melalui peninjauan kembali pengelolaan SDA maupun melalui peningkatan kinerja BUMN. Dari 25,12% kontribusi PNBPN terhadap total penerimaan, SDA menjadi penyumbang terbesar dengan kontribusi sebesar 63,65%.¹ Pemerintah dapat meningkatkan penerimaan Sumber Daya Alam dari sektor migas dengan jalan melakukan peninjauan kembali atas kontrak *Production Sharing* (KPS) antara Indonesia dengan perusahaan migas asing. Selain itu, peningkatan PNBPN juga dapat dilakukan melalui perbaikan kinerja BUMN. Dalam hal ini, Chang dan Grabel (2004) menawarkan dua cara, yaitu, reformasi kelembagaan BUMN, serta perbaikan sistem insentif dan pengawasan yang dijalankan BUMN. Reformasi kelembagaan BUMN dilakukan dengan cara memfokuskan tujuan dari masing-masing BUMN (seperti untuk tujuan sosial, industrialisasi, dan penyediaan pelayanan dasar. Pemerintah harus bertanggung jawab untuk memastikan konsistensi manajemen dalam mencapai tujuan itu. Elemen lain reformasi kelembagaan BUMN ialah berupa peningkatan kualitas informasi dan pengawasan kinerja BUMN. Mengingat kinerja BUMN sangat ditentukan oleh insentif yang diberikan kepada pihak pengelola, maka perlu ada sistem insentif yang dirancang untuk meningkatkan prestasi karyawan maupun manajer dalam bentuk *reward* dan *punishment*. Insentif ini harus bisa memacu peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN, sehingga masing-masing BUMN terpacu untuk meningkatkan kinerjanya.

Dari sisi belanja negara, dapat diawali dengan efisiensi belanja pegawai yang diantaranya dapat ditempuh dengan (1) pendekatan segitiga: teknologi informasi, integrasi proses, dan berbagi sumber daya; (2) perampingan struktur organisasi sesuai dengan kebutuhan prioritas; (3) penetapan prioritas belanja pegawai. Meskipun belanja pegawai merupakan komponen belanja Pemerintah yang bersifat mengikat, tetap ada dalam pengalokasiannya terdapat pos-pos belanja yang dapat ditentukan skala prioritasnya. Efisiensi pada belanja pegawai ini dapat secara otomatis diikuti oleh efisiennya belanja barang sehingga kebijakan yang ditempuh dapat dilakukan sekaligus ditujukan baik untuk belanja pegawai dan barang.

¹ Nota Keuangan Tahun 2013, Kementrian Keuangan.

Selanjutnya, untuk efisiensi subsidi dapat dilakukan dengan beberapa alternatif, diantaranya (1) penghematan subsidi energi; (2) penghematan subsidi BBM misalnya dengan penyesuaian harga BBM bersubsidi dan meneruskan kebijakan konversi; dan (3) pengurangan subsidi listrik melalui peningkatan Tarif Tenaga Listrik.

Sebagai bagian dari belanja negara, langkah-langkah efisiensi terhadap transfer ke daerah juga harus dilaksanakan, diantaranya melalui (1) memperbaiki strategi pembangunan yang tidak hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi, namun juga berfokus pada pengurangan pengangguran, kemiskinan di pedesaan, distribusi pendapatan yang timpang, dan ketidakseimbangan struktural; (2) memperbaiki pengalokasian anggaran, sesuai dengan kebutuhan daerah dikarenakan potensi, kebutuhan, dan karakteristik setiap daerah berbeda-beda; (3) penerapan dan sosialisasi ASB (Analisis Standar Biaya); (3) Penerapan dan Sosialisasi KPJM/MTEF (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah / Medium Term Expenditure Framework)

Berangkat dari uraian pada bagian-bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa ruang fiskal (*fiscal space*) APBN untuk tahun 2014 dan tahun-tahun yang akan datang masih memiliki peluang untuk dapat ditingkatkan melalui langkah-langkah baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran.

Dengan potensi *fiscal space* yang tersedia selanjutnya dapat dilakukan simulasi untuk melihat pengaruh laju pertumbuhan *fiscal space* terhadap laju pertumbuhan infrastruktur. Hasil analisis menunjukkan bahwa ketika *fiscal space* ini naik 1% maka akan menyebabkan belanja infrastuktur naik sebesar 0,65%. Yang selanjutnya jika hal ini dibalik dimana jika belanja infrastukturnya naik sebesar 1 % maka dibutuhkan kenaikan *fiscal space* sebesar 1,54%. Selanjutnya dapat diukur pula pengaruh belanja infrastuktur terhadap pertumbuhan, kemiskinan dan pengangguran maka berarti dengan memiliki kenaikan *fiscal space* sebesar 1,54% maka belanja infrastruktur akan naik sebesar 1%, dimana hal ini juga akan berdampak pada kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,24%, penurunan tingkat kemiskinan sebesar 0,95% dan penurunan tingkat pengangguran terbuka sebesar 0,94%. ©2012 Badan Kebijakan Fiskal.