

Mengapa Kontribusi Pemerintah pada ekonomi rendah?

Abdul Manap Pulungan, Mohammad Reza Hafiz Akbar, Riza Annisa Pujarama¹

Ringkasan

Kebijakan fiskal di Indonesia masih menjadi andalan untuk menyokong pertumbuhan ekonomi. Namun sayang, perannya di Indonesia belum begitu nyata. Kontribusi belanja pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) misalnya tidak lebih dari 10%; sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya.

Belum optimalnya peranan pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi bersumber dari problema di sisi pendapatan dan belanja. Target-target penerimaan perpajakan, yang menjadi sumber utama pendapatan negara, tidak terealisasi maksimal, bahkan cenderung melambat. Pada bagian lain, sebagian besar Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sangat bergantung pada harga komoditas, sehingga sulit memaksimalnya ketika permintaan ekonomi global melambat.

Struktur belanja pemerintah masih didominasi belanja rutin, yang tidak produktif. Belanja untuk stimulus perekonomian, terutama belanja modal, mulai meningkat, namun belum cukup memenuhi kebutuhan perekonomian untuk tumbuh tinggi. Sementara itu, realisasi belanja modal relatif rendah baik di pusat maupun di daerah. Hal ini tergambar dari tingginya porsi dana menganggur di perbankan, rata-rata di atas 30 persen dan mencapai puncak pada September tahun berjalan.

Belanja modal dan infrastruktur yang meningkat, nyatanya tidak menyebabkan penyerapan tenaga kerja sektor konstruksi meningkat. Ini menjadi kritik karena dominannya penggunaan tenaga kerja asing, meski untuk pekerja kasar.

Agar stimulus fiskal dapat memberi pengaruh nyata pada pertumbuhan ekonomi, Pemerintah perlu: menekan belanja rutin, mewaspadai dampak jangka pendek dari transmisi stimulus fiskal yang berorientasi jangka panjang (bangun infrastruktur), mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan realisasi belanja modal dari Dana Alokasi Umum (DAU), dan meningkatkan penerimaan perpajakan sebagai sumber pendapatan utama.

¹ Email korespondensi: pulungan@indef.or.id, reza.hafiz@indef.or.id, riza.annisa@indef.or.id

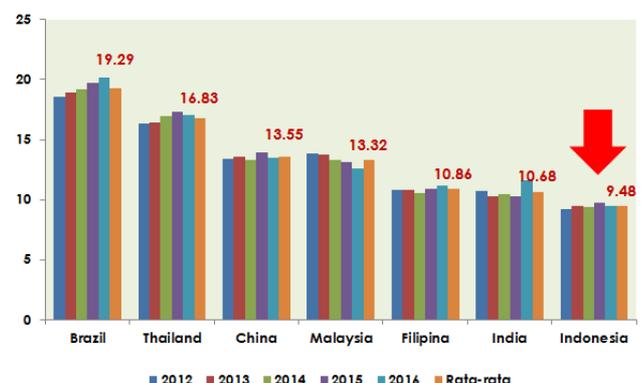
LATAR BELAKANG

Realisasi pertumbuhan ekonomi Indonesia sepanjang 2017 kembali meleset dari target APBN-P. Pemerintah hanya mampu menaikkan pertumbuhan ekonomi 5,07% dari tahun lalu. Level ini tidak cukup untuk mencapai target sebesar 5,2%; apalagi jika disandingkan dengan target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Kita masih kalah dari Malaysia, yang mampu tumbuh hingga 5,9%. Sementara Filipina dan Viet Nam tumbuh meyakinkan pada level 6,7% dan 6,8%. Intinya, performa Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan negara lain di tengah-tengah kapasitas yang dimiliki.

Jika merujuk pada dokumen RPJMN 2015-2019, Kabinet Kerja menargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,1%. Pemerintah berjanji menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi melalui serangkaian paket kebijakan. Sayangnya, paket-paket itu tidak berperan berarti dalam mendukung performa ekonomi domestik. Pada bagian lain, intervensi pemerintah dalam perekonomian seringkali kontraproduktif pada upaya pencapaian pertumbuhan meroket.

Salah satu indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana peran pemerintah terhadap perekonomian adalah kontribusi konsumsi pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Sepanjang 2012-2016, indikator tersebut di Indonesia rata-rata 9,48%; Brazil (19,3%), China (13,5%), India (10,6%), Malaysia (13,3%), Filipina (10,8%) dan Thailand (16,8%). Bahkan, rilis BPS terbaru mewartakan kontribusi konsumsi pemerintah terhadap PDB di 2017 hanya 9,1%.

Studi Asimakopoulus dan Karavias (2015) menyimpulkan bahwa batasan optimal kontribusi pemerintah (*government size*) yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di negara berkembang hingga 19,12%; sedangkan untuk negara maju sekitar 17,96%.



Gambar 1. Kontribusi Belanja Pemerintah terhadap PDB

Sumber: Bank Dunia, 2017, diolah

Dari segi pertumbuhan konsumsi pemerintah, rata-ratanya di Indonesia hanya 3,52% sepanjang 2012-2016. Indikator tersebut di Filipina mencapai 7,95%; China 7,91%; India 6,79%; Malaysia 4,18%; Thailand 3,28% dan Brazil 0,6%.

Tabel 1. Pertumbuhan Belanja Pemerintah (% , yoy)

	2012	2013	2014	2015	2016	Rata-rata
Filipina	15,47	5	3,27	7,55	8,44	7,95
China	8,79	7,57	4,32	9,33	9,52	7,91
India	0,61	0,57	9,6	3,34	20,76	6,97
Malaysia	5,43	5,81	4,3	4,36	1	4,18
Indonesia	4,53	6,75	1,16	5,32	-0,15	3,52
Thailand	7,17	1,8	2,77	3,04	1,61	3,28
Brazil	2,28	1,51	0,81	-1,06	-0,56	0,6

Sumber: Bank Dunia, 2017, diolah

Policy brief ini akan mengurai beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya peranan belanja pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi.

Permasalahan di Sektor Pemerintah

Minimnya kontribusi pengeluaran pemerintah bersumber dari persoalan-persoalan fundamental, yang dapat diurai baik dari sisi penerimaan maupun belanja. Persoalan pada sisi penerimaan terkait dengan rendahnya penerimaan pajak, yang menjadi mesin belanja pemerintah. Persoalan di sektor perpajakan sangat kompleks, mulai dari tingkat kepatuhan rendah, hingga masalah kelembagaan.

Implementasi pengampunan pajak ternyata tidak berpengaruh signifikan terhadap penerimaan negara. Padahal, energi yang dikeluarkan untuk menyukseskan program tersebut sangat besar. Bahkan, program tersebut telah cenderung mengabaikan target-target pajak tradisional, yang menjadi basis penghimpunan pajak. Alhasil, *tax ratio* dan *tax buoyancy* Indonesia tidak berkembang signifikan.

Pada bagian lain, penerimaan negara di luar perpajakan (PNBP) tidak mampu bergerak lebih cepat, karena memiliki ketergantungan tinggi terhadap harga komoditas. Dengan keterbatasan sumber penerimaan negara, lonjakan utang tidak dapat dihindari. Ini menyebabkan beban APBN ke depan semakin berat.

Secara umum, target pendapatan negara dan hibah cenderung meningkat sepanjang 2012-2017. Namun, jika periode dibagi menjadi dua yaitu 2012-2014 dan 2015-2017, target pertumbuhan dan realisasi pendapatan negara pada 2012-2014 lebih tinggi dibandingkan dengan 2015-2017. Kondisi yang sama juga terjadi pada rencana belanja negara. Realisasi penerimaan negara pada 2012-2014 rata-rata di atas 95%; sedangkan pada periode 2015-2017 rata-rata di bawah 90%.

Target penerimaan perpajakan tumbuh rata-rata 12% per tahun selama 2012-2014; sedangkan pada periode 2015-2017 hanya 5,4% per tahun.

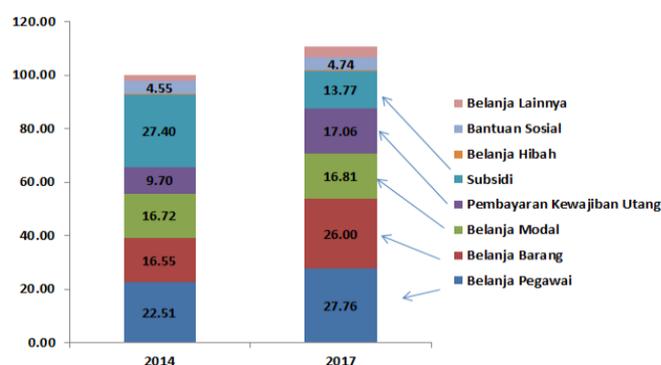
Tabel 2. Target dan Realisasi APBN (%)

	Rata-rata 2012-2014	Rata-rata 2015-2017
Pertumbuhan (yoy)		
Pendapatan Negara dan Hibah	11,85	2,10
Penerimaan Dalam Negeri	11,95	2,09
Penerimaan Perpajakan	12,39	5,40
PNBP	10,74	-11,06
Belanja Negara	12,48	4,37
Pemerintah Pusat	12,21	2,23
Transfer Daerah dan Dana Desa	13,10	8,98
Realisasi (%)		
Pendapatan Negara dan Hibah	96,38	89,24***
Penerimaan Dalam Negeri	96,14	88,93***
Penerimaan Perpajakan	94,11	87,26***
PNBP	102,58	103,96***
Belanja Negara	95,54	91,85***
Pemerintah Pusat	94,50	91,00***
Transfer Daerah dan Dana Desa	97,84	93,42***

Sumber: Kementerian Keuangan, 2017, diolah

***skenario optimis, realisasi 95%; selain PNBPN sebesar 110%

Persoalan dari belanja juga sangat kompleks. Poin pertama terkait dengan postuk belanja yang didominasi oleh belanja belanja rutin (*mandatory spending*). Belanja pegawai mengambil porsi hingga 26% pada APBN-P 2017; sedangkan belanja modal hanya 15%. Porsi belanja pegawai dalam struktur belanja pemerintah, melonjak cukup tinggi, dari 19% pada 2012 menjadi 26% pada 2017. Artinya, lonjakan birokrasi terjadi signifikan.



Gambar 2. Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Keputusan pemerintah untuk mengalihkan belanja subsidi BBM ke belanja modal, berperan cukup penting dalam meningkatkan belanja modal. Namun, kebutuhan belanja infrastruktur 2015-2019 sebesar Rp5.000 triliun masih jauh dari cukup.

Merujuk pada data Kementerian Keuangan, APBN-2015 menetapkan belanja subsidi Rp414 triliun, dimana

subsidi energi sebesar Rp344 triliun dan subsidi nonenergi sekitar Rp69 triliun. APBN-P 2015 memotong belanja subsidi hingga Rp202 triliun; menjadi mencapai Rp212 triliun. Dengan demikian, belanja modal APBN-P 2015 melonjak dari Rp174 triliun menjadi Rp275 triliun. Belanja modal pada APBN-P 2016 dan APBN-P 2017 masing-masing Rp206 triliun dan Rp194 triliun.

Sayangnya, anggaran yang semakin naik tidak diikuti dengan perbaikan realisasi. Pada 2015, realisasi belanja modal hanya sekitar 78% dan pada 2016 sekitar 82%. Sementara itu, realisasi belanja modal 2017 baru sekitar 65% per November 2017. Banyak kondisi yang menyebabkan persolan tersebut seperti lemahnya perencanaan anggaran, koordinasi proses tender, hingga eksekusi pekerjaan.

Gambaran buruknya realisasi program-program pemerintah di daerah (terutama terkait dengan belanja modal) dapat dilihat dari perkembangan dana pemerintah daerah di perbankan. Sepanjang 2010-2017, lonjakan dana pemerintah daerah yang parkir di perbankan sebagian besar terjadi pada September tahun bersangkutan. Rata-rata dana pemerintah daerah yang parkir di perbankan pada September di atas 30%. Tertinggi terjadi pada September 2015, mencapai 47,8%.



Gambar 3. Perkembangan Dana Pemerintah Daerah di Perbankan (Rp Miliar)

Sumber: Bank Indonesia, 2017, diolah

Belanja Infrastruktur

Lonjakan belanja infrastruktur yang tinggi ternyata tidak membawa dampak multiplier pada perekonomian. Dapat dilihat pada Tabel 3 bahwa pangsa sektor konstruksi terhadap PDB bergerak stagnan dengan rata-rata 10,30%. Hal serupa juga terjadi dengan pertumbuhan sektor konstruksi dan penyerapan tenaga kerja di sektor konstruksi yang bergerak stagnan, tidak banyak berubah. Sehingga belanja infrastruktur ini perlu mendapat perhatian yang serius mengenai dampak penggangannya pada ekonomi.

Tabel 3. Perbandingan Anggaran Infrastruktur, Sektor Konstruksi dan Tenaga Kerja Sektor Konstruksi

No	Keterangan	2015	2016	2017	Rata-rata
1	Anggaran Infrastruktur (Triliun Rp)	281,70	316,60	386,90	328,40
2	Pertumbuhan Anggaran	72,61	12,39	22,20	35,73

	Infrastruktur (%)				
3	Share Sektor Konstruksi/PDB (%)	10,21	10,38	10,37	10,32
4	Pertumbuhan Sektor Konstruksi (%)	6,36	5,22	6,79	6,12
5	Jumlah T.K Konstruksi (juta orang)	8,20	7,97	8,13	8,10
6	Share T.K Konstruksi/T total T.K (%)	7,14	6,73	6,72	6,86
7	Pertumbuhan T.K Konstruksi (%)	12,75	-2,80	1,98	3,98

Sumber: Kementerian Keuangan dan BPS, 2017 (diolah)

Keterangan: Data Tenaga Kerja menggunakan realisasi bulan Agustus

Peningkatan belanja infrastruktur secara teoritis diharapkan dapat meningkatkan konsumsi masyarakat dengan penciptaan lapangan pekerjaan yang lebih tinggi. Namun pada kenyataannya pekerja di bidang konstruksi ini tidak bergeser banyak di dari angka 8 juta jiwa sejak 2015 hingga 2017. Tidak bekerjanya *multiplier effect* belanja infrastruktur pada penyerapan tenaga kerja dapat disebabkan beberapa hal diantaranya adalah serbuan tenaga kerja asing terutama dari China ditambah meningkatnya tenaga asing illegal dari China ke Indonesia. Selain itu, pekerjaan di sektor konstruksi sudah berubah dari padat karya menjadi padat modal.

Rekomendasi

Untuk meningkatkan kontribusi pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi ada beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan pemerintah, diantaranya :

1. Stimulus fiskal pemerintah harus efektif dan efisien dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Alokasi belanja pemerintah pusat harus didorong ke belanja modal sedangkan porsi belanja rutin khususnya belanja barang perlu ditekan.
2. Transmisi stimulus fiskal yang berorientasi jangka panjang (membangun infrastruktur) perlu diwaspadai dampaknya, terutama pada lonjakan utang.
3. Pemerintah daerah perlu menggelontorkan dana yang mengendap di perbankan, khususnya yang berasal dari DAU untuk pembangunan daerah baik fisik maupun non-fisik.
4. *Reward and punishment* terhadap pemerintah daerah yang mengendapkan dananya di perbankan.
5. Meningkatkan penerimaan pajak. Ruang fiskal yang sempit akibat belanja rutin dan bunga utang harus dikompensasi dengan peningkatan penerimaan baik perpajakan maupun PNBPNP.

6. Realokasi anggaran subsidi energi seharusnya difokuskan pada pembangunan infrastruktur energi baru terbarukan (EBT) bukan sekadar infrastruktur transportasi. Hal itu perlu dilakukan sebagai upaya memitigasi kenaikan harga minyak dunia yang saat ini terjadi sehingga daya beli masyarakat dapat terjaga.
7. Perlu dilakukan skala prioritas pada pembangunan infrastruktur.

Referensi

Asimakopoulou, Stylianos and Karavias, Yiannis. 2015. *The impact of government size on economic growth: a threshold analysis*. Granger Centre Discussion Paper No. 15/02

Tempelman, Jerry. H. 2007. *James M. Buchanan on Public-Debt Finance*. The Independent Review, v. XI, n. 23, Winter 2007

Swamy, Vighneswara. 2015. *Government Debt and Economic Growth: Estimating the Debt Thresholds and Debt Intolerance*. IEG Working Paper No. 361

Syadullah, Makmun dan Nizar, Muhammad Afdi. 2013. *Kebijakan Fiskal Teori dan Praktek di Indonesia*. Observation & Research of Taxation. Jakarta

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2018. APBN KITA Kinerja dan Fakta : Edisi Januari 2018

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2017. Buku II Nota Keuangan 2017.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2018. Buku II Nota Keuangan 2018.