

BAB I

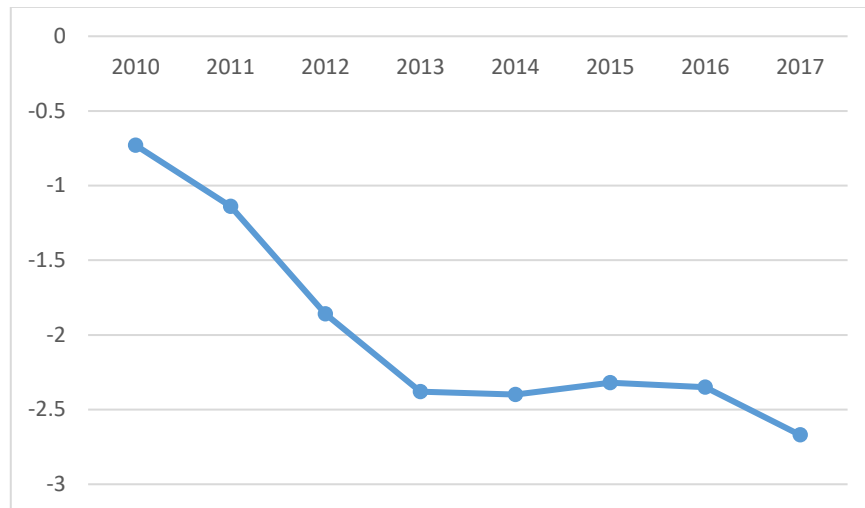
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan fiskal menjadi salah satu alat bagi kesejahteraan suatu negara. Dalam melakukan upaya memaksimalkan kesejahteraan ekonomi, pemerintah menjalankan berbagai tindakan seperti menyediakan barang publik, memperbaiki distribusi pendapatan, serta menjaga kondisi keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran. Berbagai tindakan pemerintah dijalankan sampai masa yang akan datang sehingga memerlukan sebuah perencanaan. Pedoman anggaran yang berisi komponen pendapatan dan belanja negara disusun secara terencana dan terkendali untuk memaksimalkan kesejahteraan ekonomi di masa depan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Pasal 1 ayat 7 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh DPR (Depkeu, 2003). Ikhtisar keuangan ini berisi beberapa komponen seperti pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit anggaran, dan pembiayaan anggaran. Menurut Menteri Keuangan Republik Indonesia, Sri Mulyani Indrawati, Indikator kesehatan APBN dapat dilihat dari komponen-komponen penyusun APBN, seperti komponen defisit anggaran yang tercermin dalam rasio defisit

APBN dan komponen keseimbangan primer melalui defisit keseimbangan primer (Kemenkeu, 2018).



Sumber: Kemenkeu (2014, p.1-10), Kemenkeu (2015, p.1-12), Kemenkeu (2016, p.1-11).
Kemenkeu (2017, p.1-6)

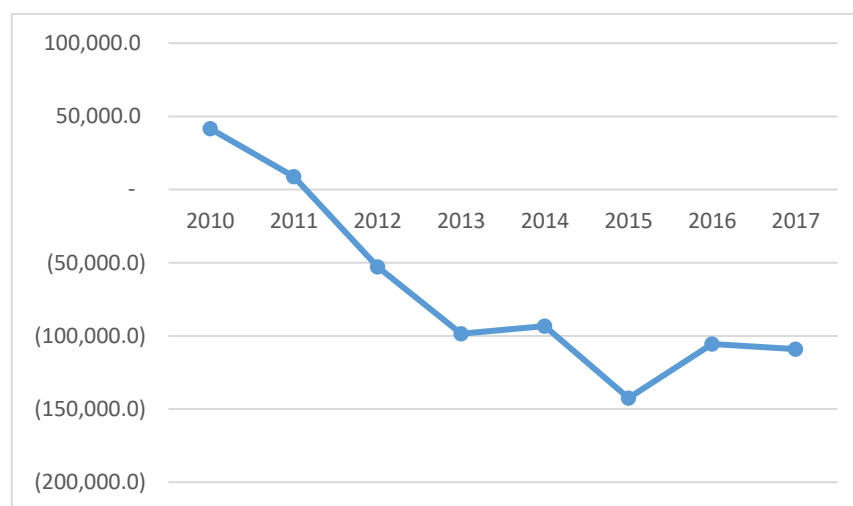
Gambar I.1

Pesentase Defisit Terhadap PDB Indonesia 2010-2017

Grafik di atas menunjukkan defisit anggaran terhadap PDB dari tahun 2010-2017. Dapat dilihat bahwa defisit yang ada cenderung meningkat dari tahun 2010 sampai 2017, dengan persentase defisit tertinggi di tahun 2017 sebesar 2,67%. Melebarnya defisit anggaran tahun itu disebabkan terpengkasnya penerimaan pajak dan membengkaknya belanja negara (Yulianna, 2017). Tren defisit APBN yang semakin mendekati angka tiga persen. Sebab, salah satu indikator tingkat sustainability fiskal menurut *Maastricht Treaty* yaitu defisit APBN terhadap PDB yang nilainya harus di bawah tiga persen (Suparna, 2017). Tren defisit yang

cenderung menurun dan mendekati batas tiga persen menunjukkan potensi tekanan fiskal.

Potensi tekanan fiskal lainnya ditunjukkan melalui defisit keseimbangan primer Indonesia. Keseimbangan primer merupakan refleksi paling akurat atas keputusan kebijakan pemerintah. Grafik di bawah menunjukkan keseimbangan primer Indonesia yang mengalami penurunan. Tahun 2010-2011, keseimbangan primer masih bernilai positif. Sementara mulai tahun 2012-2017, keseimbangan primer sudah bernilai negatif.



Sumber: Kemenkeu (2016)

Gambar I.2
Keseimbangan Primer Indonesia Tahun 2010-2017

Potensi tekanan fiskal dapat menjadi faktor pemicu terjadinya krisis. Oleh karena itu, dibutuhkan kebijakan untuk mengurangi defisit anggaran serta defisit keseimbangan primer. Langkah-langkah penghematan merupakan solusi untuk

APBN yang berkelanjutan dan sehat. Para pemimpin politik percaya bahwa pemotongan biaya akan memulihkan kepercayaan dalam keuangan publik negara dan akan memastikan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (jangka panjang) dan sehat (Lupu, 2014, p. 89).

Langkah penghematan dapat dilakukan oleh pemerintah dengan dua instrumen, yakni penerimaan pajak dan belanja pemerintah. Instrumen fiskal yang memiliki fungsi mengatur atau melaksanakan kebijakan negara di bidang sosial dan ekonomi adalah pajak. Mengatur merupakan fungsi tambahan pajak yang disebut fungsi *regulerend*. Selain memiliki fungsi *regulerend*, perpajakan memiliki fungsi *budgeter*, yakni sebagai sumber pendapatan negara. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 (Kemenkeu, 2013) pajak dimaknai sebagai kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kinerja dari fungsi-fungsi perpajakan dapat dinilai berdasarkan beberapa indikator. Salah satu indikator kinerja penerimaan pajak selain *tax effort*, *tax effectiveness*, dan *tax efficiency* adalah *tax ratio*. Sepanjang tahun 2010-2016, *tax ratio* Indonesia selalu berada di bawah negara-negara ASEAN-5 lainnya, seperti Malaysia, Singapura, Thailand, dan Filipina. Rendahnya basis pajak Indonesia

salah satunya dipengaruhi tingginya Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) di Indonesia, senilai Rp 54 juta setahun.

Dibandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia, Thailand, dan Filipina, batasan PTKP Indonesia lebih rendah. Malaysia menetapkan PTKP senilai Rp 28 juta dalam satu tahun (Agustinus, 2017). Selain PTKP, batasan perusahaan kena pajak di Indonesia senilai juga rendah dibandingkan Malaysia dan Filipina. Batasan perusahaan kena pajak di Indonesia Rp 4,8 milyar, sementara di Malaysia dan Filipina batasannya senilai Rp 1 milyar (Supriyadi, 2017).

Tax ratio yang rendah menggambarkan belum optimalnya kinerja DJP, representasi rendahnya kesadaran dan partisipasi warga negara, tingginya selisih antara potensi pajak dan realisasi pemungutan pajak (Iranto, 2013).

Tabel I.1

Tax Ratio ASEAN-5 2010-2016

	Indonesia	Filipina	Singapura	Malaysia	Thailand
2010	10.54	12.15	12.97	13.33	14.93
2011	11.16	12.38	13.27	14.79	16.36
2012	11.38	12.89	13.79	15.61	15.44
2013	11.29	13.31	13.41	15.31	16.91
2014	10.84	13.61	13.70	14.84	15.62
2015	10.75	13.63	13.31	14.29	16.03
2016	10.33	13.68	13.71	13.77	15.51
Rata-Rata	11.18	13.05	13.45	14.62	15.60

Sumber: World Bank (2018)

Rendahnya tax ratio Indonesia dibandingkan negara-negara tetangga di satu sisi merupakan sebuah peluang untuk mengurangi defisit dikemudian hari. Dengan meningkatkan penerimaan pajak, *gap* antara penerimaan pajak dan belanja negara dapat mengecil defisit juga mengecil. Beberapa langkah seperti tax amnesty 2016 telah dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan penerimaan pajak. Namun, tax ratio Indonesia masih di angka 10%.

Instumen lainnya yang dipakai untuk mengurangi defisit anggaran dan defisit keseimbangan primer adalah belanja negara. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, belanja negara dimaknai sebagai kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan negara. Kewajiban pemerintah pusat tersebut tercantum dalam komponen penyusun APBN, yakni dilakukan melalui belanja pemerintah pusat yang meliputi belanja K/L dan belanja non K/L. Belanja K/L terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal, sedangkan belanja non K/L terdiri dari pembayaran bunga utang, hibah (bantuan sosial), subsidi, transfer ke daerah, dan belanja lainnya.

Berdasarkan Tabel I.2, pertumbuhan konsumsi rumah tangga lebih cepat apabila dibandingkan dengan pertumbuhan belanja negara. Hal ini dapat mencerminkan penghematan pengeluaran telah dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Langkah-Langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja Kementerian/Lembaga dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun

Anggaran 2014, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Langkah-Langkah Penghematan dan Pemanfaatan Anggaran Belanja Perjalanan Dinas dan Meeting/Konsinyering Kementerian/Lembaga dalam rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Langkah-Langkah Penghematan dan Pemotongan Belanja Kementerian/Lembaga dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016, serta Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Efisiensi Belanja Barang Kementerian/Lembaga dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2017, pemerintah melakukan penghematan dari sisi pengeluaran berupa pemotongan belanja kementerian/lembaga pemerintah serta penghematan anggaran belanja perjalanan dinas dan konsinyering guna menekan defisit.

Secara lebih detail dalam Inpres No. 4 Tahun 2014, pengehematan dan pemotongan dilakukan utamanya terhadap belanja honorarium, perjalanan dinas, biaya rapat/konsinyering, iklan, pembangunan gedung kantor, pengadaan kendaraan operasional, belanja bantuan sosial, sisa dana lelang atau swakelola, serta anggaran dari kegiatan yang belum terikat kontrak. Adapun, anggaran yang tidak dikenakan penghematan dan pemotongan, yaitu anggaran pendidikan, anggaran yang bersumber dari pinjaman dan hibah, dan anggaran yang bersumber dari penerimaan negara bukan pajak badan layanan umum (PNBP-BLU). Dalam

lampiran Inpres ini, pemotongan /penghematan anggaran sebesar Rp. 100 T. Apabila dibuat persentase, besaran target penghematan tersebut senilai 15,68%.

Tabel I.2

Pertumbuhan Konsumsi Rumah Tangga dan Belanja Negara Indonesia 2010-2017

Tahun	Kuartal	% Δ C	% Δ G	Tahun	Kuartal	% Δ C	% Δ G
2010	Q1	3.93	-7.42	2014	Q1	5.61	3.63
	Q2	4.99	-7.16		Q2	5.56	-0.76
	Q3	5.17	4.87		Q3	5.42	4.51
	Q4	4.86	7.18		Q4	5.28	1.41
2011	Q1	4.48	2.66	2015	Q1	4.99	2.92
	Q2	4.57	4.51		Q2	4.97	2.62
	Q3	4.83	2.89		Q3	4.96	7.09
	Q4	4.95	2.91		Q4	4.92	7.1
2012	Q1	4.94	6.52	2016	Q1	4.95	3.43
	Q2	5.24	8.66		Q2	5.07	6.21
	Q3	5.57	-2.8		Q3	5.01	-2.95
	Q4	5.36	-3.31		Q4	4.99	-4.03
2013	Q1	5.21	0.44	2017	Q1	4.94	2.69
	Q2	5.12	2.17		Q2	4.95	-1.92
	Q3	5.46	8.91		Q3	4.93	3.48
	Q4	5.31	6.48		Q4	4.97	3.81

Sumber: Badan Pusat Statistik (2018)

Pemotongan belanja pemerintah memiliki batasan, khususnya di sektor pendidikan. Sesuai amanat Undang Undang 1945 yang tercantum dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan (Kemenkeu, 2013). Oleh karena itu, alternatif pengurangan defisit melalui pemotongan belanja negara menjadi terhambat. Selain itu, pertumbuhan

belanja negara juga mengalami perlambatan di triwulan III dan triwulan IV tahun 2016 dan triwulan II tahun 2017.

Indonesia memiliki potensi tekanan fiskal. Hal itu ditandai dengan adanya peningkatan angka defisit anggaran yang mendekati tiga persen dan defisit keseimbangan primer. Oleh sebab itu, guna mencegah terjadinya krisis apabila potensi tekanan fiskal ini tidak diatasi, kebijakan pengurangan defisit (*fiscal austerity*) menjadi sebuah pilihan. Peneliti ingin melakukan penelitian dengan kasus *fiscal austerity* di Indonesia, terkait pilihan antara meningkatkan penerimaan pajak dan/atau mengurangi belanja negara. Kedua pilihan tersebut akan berdampak pada pengurangan hasil output suatu negara. Kemudian kedua pilihan tindakan *fiscal austerity* tersebut menghasilkan perbedaan dampak terhadap hasil output perekonomian. Oleh karena itu, peneliti tertarik melakukan penelitian tentang analisis pengaruh *austerity* terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia 2010.1-2017.2.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah terdapat pengaruh penerimaan pajak terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh belanja negara terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh penerimaan pajak dan belanja negara secara bersama-sama terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah peneliti rumuskan maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan pengetahuan yang tepat (sahih, benar, valid) dapat dipercaya (dapat diandalkan, reliabel) tentang:

1. Pengaruh penerimaan pajak terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia
2. Pengaruh belanja negara terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia
3. Pengaruh penerimaan pajak dan belanja negara secara bersama-sama terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan dapat berguna bagi pembaca, baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun kegunaan penelitian ini meliputi:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru dan menambah referensi ilmu terkait hal-hal yang berhubungan dengan penerimaan pajak dan/atau belanja negara terhadap pertumbuhan ekonomi.

2. Kegunaan Praktis

Bagi mahasiswa, hasil penelitian ini dapat berguna sebagai ilmu baru berupa temuan lapangan tentang kebijakan penghematan anggaran (*fiscal austerity*) yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan dijadikan rujukan bagi mahasiswa yang ingin melakukan penelitian dengan topik yang sama. Bagi fakultas, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi

dokumen akademik yang bermanfaat sebagai bahan acuan bagi sivitas akademik Fakultas Ekonomi UNJ.