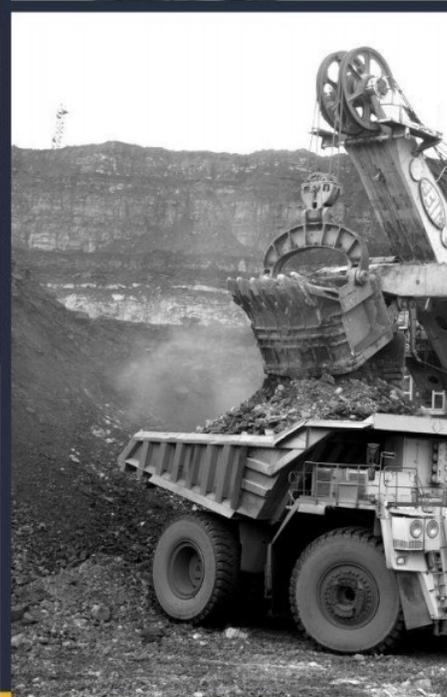
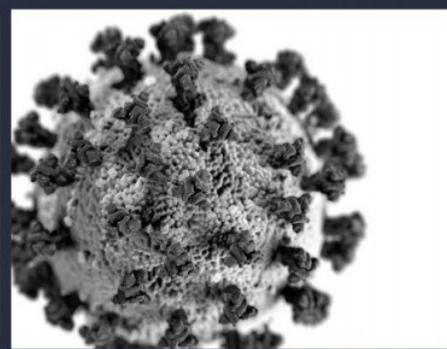




KAJIAN TERHADAP

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN 2021

Sebagai bahan masukan Pusat Kajian Daerah dan Anggaran
Sekretariat Jenderal DPD RI untuk penyusunan
Pertimbangan DPD RI terhadap RUU APBN 2021



KAJIAN TERHADAP RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN 2021

PENASEHAT

Dr. Drs. Reydonnyzar Moenek, M. Devt. M.
Ir. Sefti Ramsiaty, MM.
Adam Bachtiar, SH., MH.

PENANGGUNG JAWAB

Dr. Fitriani, AP., M.Si.

EDITOR

Yulia Indrianingtyas, S.IP., M.Si.

PENYUSUN

Dr. Rasidin Karo Karo S., M.Si.
Rama Mahesa, SE.
Rindang Mustikawati, SE.
Nanda Puspita, SE.

TATA LETAK DAN DESAIN

Yulia Indrianingtyas, S.IP., M.Si.

Sekretariat Jenderal DPD RI
Gedung B DPD RI
Jl. Jend. Gatot Subroto - Senayan - Jakarta
Telp: 021-57897389, 57897328, 57897331
Fax: 021-57897389
Email: pusatkajiandaerah@gmail.com,
disasmasda@gmail.com,
piapusda@dpd.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GRAFIK	vii
PENGANTAR.....	i
BAB I	i
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan Pengkajian	2
C. Metode Pengkajian	2
BAB II	6
TINJAUAN UMUM ATAS ASUMSI PEMERINTAH DAN POSTUR APBN 2020 – RAPBN 2021	6
A. Asumsi Pemerintah	6
B. Postur APBN 2020 dan RAPBN 2021	8
C. Simulasi Kebijakan APBN 2021	11
BAB III	14
ANALISIS PENDAPATAN NEGARA DALAM RAPBN 2021	14
A. Nota Keuangan Pemerintah Pada Pos Pendapatan Negara Dalam RAPBN 2021	14
1. Kebijakan Penerimaan Pajak	16
2. Kebijakan Penerimaan Kepabeanan dan Cukai	17
3. Kebijakan Penerimaan PNBPN	18
4. Kebijakan Penerimaan Hibah.....	24
5. Kebijakan Belanja Perpajakan (Tax expenditure) Dalam APBN 2016-2020	25
B. Analisis Atas Pos Pendapatan Negara Dalam RAPBN 2021	27
1. Kenaikan “Semu” Target Penerimaan Pajak Tahun 2021	27
2. Stagnansi Potensi PNBPN dalam RAPBN 2021	32
3. Target Dividen Turun, Momentum Perbaikan Kinerja BUMN	33
4. PNBPN Lainnya Digenjot, Perlu Segera Sentralisasi Data Entitas Bisnis dan Personal antar K/L.....	35
5. PNBPN BLU Naik, Sawit dan Kesehatan Menjadi Tumpuan	36
C. Analisis Atas Pos Hibah Dalam RAPBN Tahun 2021	37
BAB IV	39
ANALISIS BELANJA NEGARA PADA RAPBN 2021	39
A. Kebijakan Belanja Dalam Nota Keuangan RAPBN 2021	39
1. Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat.....	40
2. Kebijakan Belanja Subsidi.....	41
3. Kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa	41
B. Analisis Belanja Negara Dalam RAPBN 2021	42
1. Anggaran Belanja Non-K/L dalam RAPBN 2021 Tidak Menggambarkan Kondisi Pandemi Covid-19.....	44
2. Belanja K/L Sejalan dengan Kebijakan RAPBN 2021	45
3. Ketidakrasionalan Pemerintah dalam Penganggaran DAU	45

4. Perubahan Rumusan Pendapatan Dalam Negeri Netto dalam RAPBN 2021 mempengaruhi DAU yang diberikan ke Daerah	46
5. Percepatan Pembayaran DBH Kurang Bayar oleh Pemerintah	46
6. Perubahan Alokasi Dasar Perhitungan Dana Desa dalam RAPBN 2021 berdampak pada Desa.....	47
 BAB V	48
ANALISIS KESEIMBANGAN PRIMER DAN KESEIMBANGAN UMUM	48
A. Keseimbangan Primer dan Keseimbangan Umum	48
B. Defisit Anggaran	50
 BAB VI	52
ANALISIS PEMBIAYAAN DEFISIT ANGGARAN DALAM RAPBN 2021.....	52
A. Sekilas Pembiayaan Anggaran Dalam Postur RAPBN 2021	52
B. Rencana Pembiayaan Anggaran Pemerintah dalam APBN 2021	53
1. Pembiayaan Utang	54
2. Pembiayaan Investasi.....	56
3. Pemberian Pinjaman.....	58
4. Kewajiban Penjaminan	59
5. Pembiayaan Lainnya	61
C. Analisis Pembiayaan Defisit Anggaran RAPBN 2021	61
1. Waspada Kesenambungan Pembiayaan Utang	62
2. Efektivitas Pembiayaan Investasi	66
3. Dukungan Pemerintah Pusat Melalui Pemberian Pinjaman BUMN/ Pemerintah Daerah	70
4. Minim Realisasi Kewajiban Penjaminan	71
5. Optimalisasi Dana Segar Pembiayaan Lainnya	72
 BAB VII	74
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	74
A. KESIMPULAN.....	74
B. REKOMENDASI	76
 DAFTAR PUSTAKA.....	79

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Asumsi/Target RAPBN 2020 – 2021	6
Tabel 2. Asumsi Pesimis dan Moderat MAPAN Puskadaran pada Tahun 2020 - 2021	8
Tabel 3. Perkiraan Postur APBN 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)	9
Tabel 4. Dampak Skenario Kebijakan Terhadap Postur APBN 2021	11
Tabel 5. Pendapatan Negara Dalam APBN 2016-2021.....	16
Tabel 6. Peraturan Pelaksana UU PNBPN	19
Tabel 7. Estimasi Belanja Perpajakan Berdasarkan Jenis Pajak (dalam triliun rupiah)	27
Tabel 8. Hasil Proyeksi Penerimaan Pajak Puskadaran (miliar rupiah)	28
Tabel 9. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap Penerimaan PNBPN (dalam miliar rupiah)	32
Tabel 10. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap PNBPN Dividen BUMN (triliun rupiah).....	34
Tabel 11. Penerimaan PNBPN Lainnya 2016-2021*	35
Tabel 12. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap Hibah (miliar rupiah).....	37
Tabel 13. Belanja Negara Dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)	40
Tabel 14. Perbandingan APBN 2020 dan RAPBN 2021 dengan Proyeksi Puskadaran	42
Tabel 15. Perbandingan Anggaran K/L terbesar tahun 2020 dan 2021 (triliun rupiah).....	45
Tabel 16. Perubahan Alokasi Dana Desa Tahun 2020 dan 2021	47
Tabel 17. Pembiayaan Anggaran dalam Postur APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)	52
Tabel 18. Alokasi PMN kepada BUMN.....	56
Tabel 19. Alokasi PMN Kepada BLU.....	57
Tabel 20. Alokasi Penerusan Pinjaman Kepada BUMN	58
Tabel 21. Perbandingan Proyeksi Pembiayaan Defisit Anggaran 2020 – 2021 Pemerintah dan Puskadaran	62
Tabel 22. Pembiayaan Utang dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)	62
Tabel 23. Pembiayaan Investasidalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021.....	66
Tabel 24. Pemberian Pinjaman dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah).....	70
Tabel 25. Kewajiban Penjaminan dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)	71
Tabel 26. Pembiayaan Lainnya APBN-P 2020 dan RAPBN 2021	72

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Target dan Capaian Realisasi Pajak Tahun 2016-2020*	28
Grafik 2. Tren Penerimaan Hibah Dalam APBN 2016-2021 (triliun rupiah)	38
Grafik 3. Belanja Non-K/L Tahun 2016-2021.....	44
Grafik 4. Perkembangan Keseimbangan Primer dan Defisit Anggaran, 2016-2021	49
Grafik 5. Defisit Anggaran dan Pembiayaan Utang 2016-2021	49
Grafik 6. Perkembangan Rasio Defisit terhadap PDB, 2016 - 2021	51

PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas rahmat dan karunia-Nya kami diberikan kemudahan dan kelancaran dalam menyelesaikan "*Kajian Terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021*". Alhamdulillah dengan ridho-Nya kami dapat menyajikan hasil kajian dimaksud dalam bentuk buku sebagai media untuk mendokumentasikan dan menyebarkanluaskannya kepada seluruh masyarakat.

Sekretariat Jenderal DPD RI melalui Pusat Kajian Daerah dan Anggaran sebagai unit pendukung bidang keahlian berkewajiban melakukan pengkajian atas dokumen yang disampaikan oleh Presiden RI dalam Sidang Tahunan MPR, DPR dan DPD, yakni Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2021 dan Nota Keuangan. Kajian ini disusun sebagai bahan masukan bagi DPD RI melalui Komite IV dalam rangka perumusan Pertimbangan DPD RI atas RUU tentang APBN Tahun 2021. Kajian atas dokumen kebijakan dan postur anggaran Pemerintah ini didasarkan atas hasil simulasi yang dilakukan melalui instrumen Makro Ekonometrik Postur Anggaran Negara (MAPAN), yakni sistem aplikasi Puskadaran untuk mengolah asumsi indikator ekonomi makro sehingga menghasilkan analisis Postur RAPBN 2021. Hasil simulasi menghasilkan 3 varian skenario kebijakan, yakni *baseline*, moderat dan pesimis.

Buku ini merupakan buku terakhir dari trilogi kajian atas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2021. Hasil kajian ini diharapkan menjadi masukan berkualitas bagi DPD RI dalam penyusunan Pertimbangan terhadap RUU tentang APBN Tahun 2021 dan memberikan pemahaman yang memadai bagi masyarakat mengenai latar belakang pandangan DPD RI atas kebijakan anggaran negara yang disusun Pemerintah untuk tahun 2021. Melalui kajian ini diharapkan DPD RI mampu menyusun Pertimbangan atas RUU tentang APBN Tahun 2021 yang lebih responsif terhadap penanganan dampak pandemi dan solutif mengantisipasi tekanan dan ketidakpastian akibat pandemi Covid-19. Pada gilirannya diharapkan terwujud Undang-Undang tentang APBN Tahun 2021 yang efisien dalam menciptakan kemakmuran bagi rakyat.

Akhir kata, semoga kehadiran buku ini memperkaya khasanah keilmuan pembaca serta menstimulus kepedulian publik untuk bersama-sama mendorong dan mewujudkan harapan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Jakarta, September 2020
Sekretaris Jenderal DPD RI,



Dr. Drs. Reydonnyzar Moenek, M.Devt.M
NIP. 196011141984031001

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tahun 2020 Indonesia mengalami perlambatan perekonomian yang disebabkan oleh pandemi Covid-19. Langkah kebijakan luar biasa diambil Pemerintah untuk penanganan Pandemi Covid-19 dan memulihkan perekonomian nasional. Tahun 2021 menjadi masa yang penting dalam mempercepat pemulihan ekonomi nasional dari dampak Pandemi Covid-19, sekaligus menjadi momentum untuk melanjutkan dan memantapkan berbagai reformasi kebijakan untuk mempersiapkan pondasi yang kokoh dalam rangka melaksanakan transformasi ekonomi menuju negara maju. Di tengah upaya penanganan Pandemi Covid-19, Pemerintah mulai mempersiapkan kebijakan fiskal dalam menghadapi tahun 2021 dengan risiko ketidakpastian yang masih tinggi. Oleh karena itu, kebijakan di tahun 2021 masih akan diarahkan untuk mempercepat program pemulihan ekonomi serta penguatan reformasi di berbagai aspek kebijakan.

Mengacu kerangka ekonomi makro tahun 2021, Pemerintah menyusun strategi kebijakan fiskal yang ditujukan untuk pemulihan ekonomi dan penguatan reformasi agar bersifat inklusif dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Pemerintah akan meneruskan program-program *pro-poor* dan *pro-employment* pada tahun 2021 untuk mengembalikan tren penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang telah menurun secara signifikan dalam periode lima tahun terakhir.

Berpijak pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta kesepakatan Pemerintah dan DPR RI dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN 2021, maka tema kebijakan fiskal dan RAPBN 2021 adalah "Percepatan Pemulihan Ekonomi dan Penguatan Reformasi". Penguatan reformasi akan diarahkan pada penguatan reformasi struktural untuk membangun pondasi yang kuat untuk pemulihan ekonomi dan untuk menghindari *middle income trap*. Reformasi menjadi penting karena merupakan prasyarat dalam upaya peningkatan iklim investasi yang dibutuhkan untuk memulihkan pertumbuhan, mendorong inovasi, dan meningkatkan daya saing (*competitiveness*). Reformasi struktural juga dibutuhkan untuk perbaikan kualitas SDM dan peningkatan produktivitas melalui reformasi bidang pendidikan, pelatihan vokasi, penelitian, reformasi

bidang kesehatan, dan reformasi perlindungan sosial. Reformasi APBN dilakukan juga mencakup penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), serta reformasi belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Reformasi APBN terus dilakukan untuk meningkatkan kualitas belanja (*spending better*) yang fokus pada pelaksanaan program prioritas, berbasis hasil (*result based*), dan efisiensi yang berfokus pada kebutuhan dasar.

Keberlanjutan proses pemulihan ekonomi serta pencapaian berbagai sasaran dan target pembangunan nasional tahun 2021 menjadi pertimbangan penting dalam menyusun kebijakan RAPBN 2021 sejalan dengan RKP 2021 maupun Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) tahun 2021. Strategi ditempuh melalui kebijakan fiskal yang ekspansif konsolidatif dengan tetap mengedepankan pengelolaan fiskal yang fleksibel dan berkelanjutan. Kebijakan tersebut akan dilakukan secara terarah dan terukur, sebagai instrumen stimulus bagi perekonomian di tengah potensi ketidakpastian yang tinggi dampak Pandemi Covid-19 terhadap perekonomian nasional dan masyarakat. Kebijakan fiskal disiapkan secara komprehensif, baik di bidang pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan anggaran untuk mendukung percepatan pemulihan ekonomi dan penguatan reformasi.

B. Tujuan Pengkajian

Pusat Kajian Daerah dan Anggaran sebagai sistem pendukung keahlian DPD RI mempunyai tugas melakukan kajian terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021 sebagai bahan masukan bagi Komite IV, dalam pelaksanaan fungsi pertimbangan DPD RI.

C. Metode Pengkajian

Metodologi yang dikembangkan dalam kajian ini adalah menggunakan pendekatan Model Makro-Ekonometrika Postur Anggaran Negara (MAPAN) yang disusun dalam sistem persamaan simultan. Model merupakan suatu penjelas dari fenomena aktual sebagai suatu sistem atau proses (Koutsoyiannis, 1977). Model ekonometrika adalah suatu pola khusus dari model aljabar, yakni suatu unsur yang bersifat stochastic yang mencakup satu atau lebih variabel pengganggu (Intriligator, 1978). Model ekonometrika merupakan gambaran dari hubungan masing-masing variabel penjelas (*explanatory variables*) terhadap variabel endogen khususnya yang

menyangkut tanda dan besaran (*magnitude and sign*) dari penduga parameter sesuai dengan apriori ekonomi.

Spesifikasi model yang dirumuskan dalam studi ini adalah sangat terkait dengan tujuan penelitian yaitu menyusun model Makro-Ekonometrika Postur Anggaran Negara (MAPAN), yang dirumuskan menjadi 4 blok persamaan, yaitu: Blok pendapatan, blok belanja, blok GDP dan blok indikator kesejahteraan. Secara umum persamaan simultan yang dibangun untuk MAPAN dituliskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} Y_t &= \alpha_0 + \alpha_1 Z_t + \alpha_2 S_t + \alpha_3 X_{1t} + \alpha_4 Y_{t-1} + u_{1t} \\ Z_t &= \beta_0 + \beta_1 X_{2t} + \beta_2 Z_{t-1} + u_{2t} \\ S_t &= \gamma_0 + \gamma_1 V_t + \gamma_2 S_{t-1} + u_{3t} \\ V_t &= Y_t + Z_t \end{aligned}$$

Dimana Y_t , Z_t , S_t dan V_t adalah variable endogenous, X_{1t} dan X_{2t} adalah variabel exogenous, Y_{t-1} , Z_{t-1} dan S_{t-1} adalah variabel *lagged endogenous*. Variabel X_{1t} , X_{2t} , Y_{t-1} , Z_{t-1} dan S_{t-1} adalah *predetermined variables (exogenous and lagged endogenous variables)*. Identifikasi model ditentukan atas dasar “*order condition*” sebagai syarat keharusan dan “*rank condition*” sebagai syarat kecukupan. Rumusan identifikasi model persamaan struktural berdasarkan *order condition* ditentukan (Koutsoyiannis 1977; Gujarati, 2004)

$$K - k = m - 1$$

Dimana K adalah jumlah variabel predetermined di dalam model termasuk intercept, k adalah jumlah variabel predetermined pada persamaan tertentu, m adalah jumlah variabel endogen pada persamaan tertentu. Jika kondisi $(K - k) > (m - 1)$ disebut *overidentified*, jika kondisi persamaan $(K - k) = (m - 1)$ disebut *exactly identified*, dan jika $(K - k) < (m - 1)$ disebut *unidentified*. Setiap persamaan struktural haruslah *exactly identified* atau *overidentified* untuk dapat menduga parameter-parameternya. Pada contoh kasus model umum diatas, diketahui bahwa

$$9 - 4 = 2 - 1$$

Yang mengindikasikan berdasarkan kriteria *order condition* maka setiap persamaan struktural yang ada dalam model adalah *over identified*. Model dinyatakan *over identified*, maka pendugaan OLS akan menjadi bias dan inkonsisten, karena model merupakan sistem persamaan simultan. Rey (1999) menyarankan menggunakan pendugaan model dilakukan dengan 2SLS (*Two Stage Least Squares*)

karena dengan pendekatan tersebut akan dapat menghilangkan masalah klasik. Metode pendugaan 2SLS (*Two Stage Least Squares*) secara singkat dijelaskan dengan pertama mengasumsikan persamaan sebagai berikut:

$$Y\Gamma_j + XB_j + \varepsilon_j = 0$$

Atau alternatif lain dapat dituliskan secara sederhana menjadi:

$$\begin{aligned} y_j &= Y_j\gamma_j + X_j\beta_j + \varepsilon_j \\ &= Z_j\delta_j + \varepsilon_j \end{aligned}$$

Dimana:

$$\Gamma_j = \begin{bmatrix} -1 \\ \gamma_j \\ 0 \end{bmatrix} \quad B_j = \begin{bmatrix} \beta_j \\ 0 \end{bmatrix} \quad Z_j = \begin{bmatrix} Y_j \\ X_j \end{bmatrix} \quad \delta_j = \begin{bmatrix} \gamma_j \\ \beta_j \end{bmatrix}$$

Dimana Y adalah vektor matriks variabel endogenous dan X adalah vektor matriks variabel exogenous. Pada tahap pertama, meregres sisi sebelah kanan dari variabel endogen y_j terhadap seluruh variabel exogenous dan untuk mendapatkan nilai prediksi yang dengan formula:

$$\hat{Y}_j = X(X'X)^{-1}X'Y_j$$

Tahap kedua, meregress kembali y_j terhadap \hat{Y}_j dan X_j dengan formula 2SLS sebagai berikut:

$$\hat{\delta}_{2SLS} = (\hat{Z}'_j\hat{Z}_j)^{-1}\hat{Z}'_j y_j$$

Dimana $\hat{Z}_j = (\hat{Y}_j, X_j)$

(Pindyck and Rubinfeld, 1991. Hal: 322-325. Hansen, 2004. Hal 65, dan Creel, 2006 Hal: 197-198; Intriligator, et all, 1996. Hal: 360-368, Johnston and Dinardo, 1997. Hal: 157; Verbeek, 2000. Hal: 138-139). Properties dari metode 2SLS adalah (1) Consistent (2) Asymptotically normal, (3) Biased when the mean exists, and (4) Asymptotically inefficient, except in special circumstances (Creel 2006).

Validasi dan Simulasi Model

Validasi model digunakan untuk mengetahui sejauh mana model ini valid untuk melakukan simulasi dan ataupun peramalan. Keakurasian model atau validasi model bertujuan untuk menganalisis sejauh mana model tersebut dapat mewakili dunia nyata. Kriteria statistik untuk

validasi model digunakan *Root Means Percent Square Error* (RMSPE) dan *Theil's Inequality Coefficient* (U). Formula RMSPE dan U-Theil's masing-masing dituliskan (Pindyck and Rubinfeld, 1991):

$$RMSPE = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left(\frac{Y_t^s - Y_t^a}{Y_t^a} \right)^2} \quad U = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t^s - Y_t^a)^2}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t^s)^2 + \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t^a)^2}}$$

dimana:

Y_t^s = nilai hasil simulasi dasar dari variabel observasi

Y_t^a = nilai aktual variabel observasi

n = jumlah periode observasi

Statistik RMSPE digunakan untuk mengukur seberapa jauh nilai-nilai variabel endogen hasil pendugaan menyimpang dari alur nilai-nilai aktualnya dalam ukuran relatif (persen), atau seberapa dekat nilai dugaan itu mengikuti perkembangan nilai aktualnya. Statistik U-Theil's bermanfaat untuk mengetahui kemampuan model untuk analisis simulasi model. Sementara Nilai nilai statistik RMPSE berguna untuk mengetahui model valid untuk melakukan peramalan (Sitepu and Sinaga 2018). Pada dasarnya semakin kecil nilai RMSPE dan U-Theil's, menunjukkan pendugaan model semakin baik.

Skenario kebijakan anggaran tahun 2020 dilakukan dengan mengikuti Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2020 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2020, sedangkan untuk tahun 2021 menggunakan asumsi dari dokumen KEM-PPKF.

Dengan menggunakan model MAPAN, kajian ini sekaligus melakukan *review* atas dokumen Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF) dan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021. Asumsi yang dibangun melalui model MAPAN didasarkan pada hasil pengolahan aspirasi masyarakat dan daerah.

Data dan Sumber

Kajian ini menggunakan data sekunder dengan rentang waktu 30 tahun, yaitu tahun 1990–2019. Untuk menghilangkan pengaruh inflasi, setiap harga telah di deflasi dengan indeks harga yang sesuai dengan tahun dasar 2010=100. Data Realisasi Penerimaan Negara diperoleh dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Bank Indonesia (BI) dan Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia.

BAB II

TINJAUAN UMUM ATAS ASUMSI PEMERINTAH DAN POSTUR APBN 2020 – RAPBN 2021

A. Asumsi Pemerintah

Dalam melakukan proyeksi dan simulasi, beberapa variabel eksogen nilai ditetapkan lebih awal dari periode 2020-2024. Secara umum nilai eksogen tersebut dapat ditetapkan berdasarkan dokumen atau rencana Pemerintah yang ada, dapat juga dilakukan dengan menetapkan nilai secara *arbitrary*, atau dapat juga dengan menentukan nilainya dengan menggunakan metode tertentu. Dalam penelitian ini selain menggunakan dokumen KEM-PPKF, beberapa nilai variabel eksogen juga ditetapkan menggunakan metode pendugaan *Autoregressive*, yang dipelopori oleh G.E.P. Box dan G. M. Jenkins dikenal dengan dengan *Auto Regressive Integrated Moving Average*, (ARIMA).

Dalam format APBN secara umum setidaknya terdapat 7 (tujuh) asumsi atau target kunci yang ditetapkan dalam menentukan perkiraan postur APBN. Ketujuh asumsi tersebut ditampilkan pada Tabel 1.

Tabel 1. Asumsi/Target RAPBN 2020 – 2021

No	Indikator Makro	2020			2021
		APBN ¹	APBN – P ²	Outlook ³	KEM-PPKF ³
1	Pertumbuhan Ekonomi (% yoy)	5.3	2.3	(0.4) - 2.3	4.5 - 5.5
2	Inflasi (% yoy)	3.1	3.1	2.0 - 4.0	2.0 - 4.0
3	Tingkat Suku Bunga SBB 10Y (%)	5.4	4.5	4.5	6.67 - 9.56
4	Nilai tukar rupiah (Rp/US\$)	14,400	16,500	14,900 - 15,500	14,900 - 15,300
5	Harga Minyak Mentah Indonesia (USD/barel)	65	63	30 - 35	40 - 50
6	Lifting Minyak (ribu barel/hari)	755	755	705	677 - 737
7	Lifting Gas (ribu barel setara minyak/hari)	1,191	1,191	992	1,085 - 1,173
INDIKATOR KESEJAHTERAAN					
1	Kemiskinan (%)	8,5 - 9,0	-	-	9,2% - 9,7%
2	Pengangguran (%)	4,8 - 5,0	-	-	7,7% - 9,1%
3	Gini Rasio (indeks)	0,375 - 0,380	-	-	0,377 - 0,379
4	Indeks Pembangunan Manusia (Indeks)	72,51	-	-	72,78 - 72,95

Keterangan:

¹ Ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020

² APBN-P ditetapkan dengan Peraturan Presiden No 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

³ Kementerian Keuangan, 2020. Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF) Tahun 2021.

Tabel 1 merupakan asumsi/target yang ditetapkan Pemerintah. Tingginya target pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan Pemerintah pada tahun 2021 (yaitu 4.5-5.5%) mengindikasikan sebenarnya krisis ekonomi tidak sedang terjadi atau tidak terjadinya suatu keadaan yang

buruk bagi negara. Pada awal tahun 2020, kita ketahui bahwa pandemi Covid-19 mulai dirasakan dan bergerak serius yang membawa dampak terhadap kinerja perekonomian nasional dan negara-negara di dunia.

Salah satu strategi yang dikeluarkan Pemerintah untuk mengantisipasi penyebaran pandemi Covid-19 adalah menerapkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan dalam waktu bersamaan harus melakukan penanganan kesehatan atas kasus Covid-19.

Mempertimbangkan bahwa pandemi Covid-19 tidak saja membawa dampak bagi sektor kesehatan melainkan hampir di semua sektor yang memerlukan antisipasi dari aspek keuangan negara, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Perpres Np. 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Pada perubahan postur anggaran tersebut, penerimaan negara ditargetkan menurun sebesar minus 31,37%, dan belanja di targetkan meningkat sebesar 7,26%. Target ini menunjukkan bahwa sesungguhnya krisis sedang terjadi. Dalam kajian Puskadaran, dari data series periode 1990-2019, *proxy* krisis digambarkan oleh krisis global tahun 2008 dan krisis ekonomi tahun 1997.

Perubahan postur anggaran dalam Perpres No. 72 Tahun 2020, dimana penerimaan negara ditargetkan menurun sebesar minus 31,37% dan belanja negara meningkat 7,26%, sesungguhnya menunjukkan bahwa krisis sedang terjadi

Makro Ekonometrik Postur Anggaran Negara (MAPAN) yang dikembangkan tim Puskadaran membangun asumsi pada skenario pesimis dan moderat, sebagai dasar argumentasi dalam memberikan pandangan atas target yang ditetapkan Pemerintah. *Baseline* adalah asumsi dimana pandemi diproyeksikan berakhir dan tatanan hidup kembali normal. Asumsi pesimis adalah proyeksi atas kondisi ketika pandemi masih berlanjut hingga tahun depan, dengan kondisi perekonomian mengalami *shock turbulence* relatif tinggi dan geopolitik dunia masih bergejolak akibat ketidakpastian ekonomi serta masih berpengaruhnya ketegangan antar negara adikuasa terhadap kebijakan fiskal dan perkembangan politik dalam negeri pasca pemilu tahun 2020. Sedangkan asumsi moderat adalah proyeksi ketika terjadi perbaikan kehidupan setelah pandemi dan aktifitas ekonomi mulai pulih namun belum sepenuhnya normal.

Adapun asumsi Pesimis dan Moderat ditampilkan pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2. Asumsi Pesimis dan Moderat MAPAN Puskadaran pada Tahun 2020 - 2021

No	Asumsi	Variabel	Pesimis		Moderat	
			2020	2021	2020	2021
1	Pertumbuhan Ekonomi Dunia (%)	GGDW	1.20	1.80	1.35	1.90
2	Produksi Batu Bara (mbopd)	QCOAL	362.93	449.12	408.29	489.04
3	Harga Minyak Mentah (USD/barel)	POIL	40.50	47.50	41.40	47.50
4	Lifting Minyak Mentah (Ribu Barel/hari)	LIFT	654.50	639.00	677.60	660.30
5	Produksi Gas (MMSCF)	QGAS	1,280,206	1,807,490	1,440,231	1,968,156
6	Nilai Tukar Rupiah (Rp/US\$)	NTRP	16,500	15,225	17,250	15,950
7	Tingkat Suku Bunga (%)	SBII	6.99	5.09	6.18	4.37
8	Tingkat Inflasi (%)	INFL	4.60	4.48	4.40	4.20
9	Krisis Global (1 = terjadi; 0 = tidak terjadi)	DD98	1	1	1	1
10	Krisis Ekonomi ((1 = terjadi; 0 = tidak terjadi))	DD09	1	1	1	1
11	Nilai Output - IBS Tembakau dan Minimum (Rp Milyar)	OTBK	1,803,755	1,909,859	1,909,859	2,015,962
12	Ekspor Minyak dan Gas (Juta US\$)	XMGS	10,610	11,200	10,905	11,554
13	Harga Listrik Rumahtangga (Rp/Kwh)	PELECT	1627.51	1581.01	1472.51	1472.51
14	Harga BBM Premium (Rp/Liter)	PBBM	7,613	7,431	6,888	7,105
15	Produksi BMM (Barel)	QBMM	166,960	176,235	179,946	183,656

Dalam penyusunan APBN, Pemerintah secara umum menetapkan asumsi atau target pertumbuhan ekonomi (ditentukan nilainya lebih awal dalam menentukan Postur APBN), tetapi dalam kajian ini pertumbuhan ekonomi diperlakukan sebagai endogen yang menunjukkan bahwa nilainya ditentukan di dalam sistem. Dari 7 asumsi yang ditentukan dalam menentukan postur APBN (lihat Tabel 1), hanya pertumbuhan ekonomi tidak dijadikan sebagai asumsi/target, melainkan ditentukan dari suatu sistem persamaan di dalam model. Selain asumsi pertumbuhan ekonomi, 6 (enam) asumsi lainnya adalah (1) harga minyak mentah Indonesia, (2) Lifting minyak, (3) lifting gas, (4) nilai tukar, (5) tingkat suku bunga dan (6) tingkat inflasi. Ke enam asumsi tersebut exogenous (ditentukan nilainya lebih awal ditampilkan pada Tabel 2). Selain asumsi dari APBN, beberapa variabel lain juga ditentukan lebih awal termasuk terjadi krisis diasumsikan masih terjadi pada tahun 2020 dan 2021.

B. Postur APBN 2020 dan RAPBN 2021

Sebelum munculnya pandemi Covid-19, Pemerintah telah merencanakan pendapatan negara dan hibah sebesar Rp2.233 triliun dengan target belanja sebesar Rp2.540 triliun. Munculnya gangguan eksternal pandemi Covid-19, Pemerintah mengubah seluruh asumsi dan target dalam postur APBN. Sebagai langkah mengantisipasi dampak Covid-19, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 dan mengubah target atau asumsi makro (seperti yang terlihat pada Tabel 1) dalam APBN 2020 dan juga RAPBN 2021. Dampak perubahan asumsi terhadap postur APBN ditampilkan pada Tabel 2 yang disandingkan dengan hasil kajian Puskada (2020).

Tabel 3. Perkiraan Postur APBN 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	PEMERINTAH				PUSKADARAN ¹			
	PERPRES 72/2020		RUU RAPBN		Baseline		Moderat	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,699,948	1,776,361	1,699,834	1,776,960	1,494,648	1,549,399	1,519,856	1,577,622
1. PENERIMAAN DOMESTIK	1,698,648	1,775,458	1,697,622	1,775,166	1,492,436	1,547,605	1,517,844	1,575,828
A. Penerimaan Perpajakan	1,404,508	1,481,945	1,428,591	1,508,448	1,257,488	1,320,202	1,277,938	1,342,526
a. Pendapatan Pajak dalam Negeri	-	1,446,984	1,397,198	1,487,008	1,225,950	1,298,579	1,246,310	1,320,768
1 PPH	-	699,876	629,089	680,456	589,243	649,826	608,600	670,667
2 PPN	-	546,092	588,841	622,881	465,131	477,881	465,016	477,447
3 PBB	-	14,831	15,783	18,619	15,662	18,447	15,738	18,546
4 Cukai	-	178,475	157,682	159,186	152,457	149,440	153,475	151,078
5 Pajak Lainnya	-	7,709	5,802	5,865	3,456	2,984	3,480	3,029
b. Perdagangan Internasional	-	34,961	31,393	21,441	31,538	21,623	31,628	21,758
1 Bea Masuk	-	33,173	30,121	20,761	30,240	20,920	30,295	21,015
2 Bea Keluar	-	1,788	1,272	680	1,298	703	1,332	743
B. Penerimaan Negara Bukan Pajak	294,141	293,514	269,031	266,718	234,947	227,404	239,706	233,302
a. Penerimaan SDA	-	101,551	89,926	86,470	66,026	61,972	69,771	65,475
b. Penerimaan bagian Laba BUMN	-	26,130	97,230	92,778	92,063	87,756	92,393	88,747
c. PNPB Lainnya	-	107,042	81,874	87,470	76,858	77,675	77,542	79,080
d. Pendapatan BLU	-	58,790	-	-	-	-	-	-
2 Hibah	1,300	903	2,212	1,794	2,212	1,794	2,212	1,794
B. BELANJA NEGARA	2,739,166	2,747,527	2,739,939	2,747,503	2,854,539	2,950,805	2,873,066	2,971,303
1 Belanja Pemerintah Pusat	1,975,240	1,951,260	1,933,728	1,926,709	2,026,603	2,097,097	2,044,020	2,115,019
a. Fungsi, Organisasi dan Program	-	1,944,479	-	-	-	-	-	-
b. Program Pengelolaan Hibah Negara	-	6,782	-	-	-	-	-	-
2 Transfer ke Daerah dan Dana Desa	763,926	796,266	806,212	820,794	827,936	853,708	829,046	856,284
A. Transfer ke Daerah	-	724,266	743,022	753,104	762,493	782,591	764,166	786,339
1 Dana Perimbangan	-	689,463	719,916	730,684	736,219	755,436	738,711	760,854
a. DBH	-	102,749	90,684	84,566	82,997	72,219	84,327	74,192
b. DAU	-	390,291	487,461	498,891	487,178	498,014	487,218	498,142
c. DAK	-	196,424	141,770	147,228	166,045	185,204	167,166	188,519
2 DID	-	13,500	-	-	-	-	-	-
3 Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	-	21,303	23,106	22,419	26,274	27,155	25,455	25,484
B. Dana Desa	-	72,000	63,189	67,690	65,443	71,116	64,880	69,945
C. KESEIMBANGAN PRIMER	-	(597,903)	(776,085)	(720,843)	(1,062,014)	(1,119,151)	(1,041,657)	(1,091,722)
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A - B)	(1,039,217)	(971,166)	(1,040,105)	(970,542)	(1,359,891)	(1,401,406)	(1,353,211)	(1,393,681)
% Defisit terhadap PDB	-6.34	-5.50	-6.41	-5.33	-8.97	-8.76	-8.89	-8.61
E. PEMBIAYAAN	1,039,217	971,166	1,040,105	970,542	1,359,891	1,401,406	1,353,211	1,393,681
Pembayaan Utang	903,400	1,142,487	-	-	-	-	-	-
Pembayaan Investasi	-	-169,054	-	-	-	-	-	-
Pemberian Pinjaman	-	448	-	-	-	-	-	-
Kewajiban Penjaminan	-	-2,716	-	-	-	-	-	-
INDIKATOR KESEJAHTERAAN								
PDB Harga Berlaku	16,391,442	17,657,559	16,233,181	18,202,638	15,157,209	15,991,653	15,227,984	16,178,997
PDB Harga Konstan (2010=100)	-	-	10,361,708	10,736,742	9,545,980	9,265,403	9,656,282	9,474,497
Pertumbuhan Ekonomi (% YoY)	2.30	4.5 - 5.5	2.11	3.62	-5.93	-2.94	-4.84	-1.88
Kemiskinan (%)	8.5 - 9.0	9.2 - 9.7	10.49	10.47	10.76	10.93	10.70	10.83
Pengangguran (%)	4.8 - 5.0	7.7 - 9.1	5.00	4.75	5.07	4.93	5.06	4.90
Indeks Pembangunan Manusia (Indeks)	72.51	72.78 - 72.95	70.94	70.98	70.90	70.88	70.91	70.90
Gini Ratio (Indeks)	0.375 - 0.380	0.377 - 0.379	0.3914	0.3927	0.3897	0.3896	0.3906	0.3912

Sumber: 1 Model Makro-Ekonometrika Postur APBN, Puskadaran (2020)

- Tidak dimodelkan atau didisagregasi / agregasi
- Skenario pesimis dan moderat tahun 2020 dan 2021 mengasumsikan krisis pandemi Covid-19 masih tetap berlaku

Target Pemerintah pada pos Penerimaan Negara adalah sebesar Rp1.698 triliun pada tahun 2020 dan meningkat pada tahun 2021 menjadi Rp1.775 triliun. Target Pemerintah ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan prediksi Puskadaran di skenario *baseline*, dimana penerimaan negara tahun 2020 sebesar Rp1.697 triliun dan relatif meningkat menjadi Rp1.775 triliun pada tahun 2021. Perkiraan model ini memiliki pola yang sama tetapi berbeda dalam besaran absolut yang relatif kecil, dimana perkiraan model lebih rendah 0,06% dari *baseline* jika dibandingkan dengan target Pemerintah. Ini

menunjukkan bahwa model telah menggambarkan realita terutama yang berkaitan dengan target penerimaan negara.

Pemerintah menargetkan belanja negara sebesar Rp2.739 triliun pada tahun 2020 dan diperkirakan meningkat pada tahun 2021 menjadi Rp2.747 triliun (meningkat sebesar 0,31%). Puskadaran memperkirakan peningkatan dengan pola yang sama. Perbedaan target Pemerintah dengan Puskadaran (*baseline*) dalam hal perkiraan belanja negara hanya sebesar 0,03%. Hal ini juga menunjukkan bahwa model ini telah representatif dalam menggambarkan realitas. Mengacu pada hal tersebut, untuk melakukan simulasi (skenario kebijakan), nilai dari prediksi model dijadikan sebagai *baseline*, dimana *baseline* tersebut tidak ada kejadian yang luar biasa, yang dapat mempengaruhi kondisi ekonomi pada tahun 2021.

Pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi tahun 2021 sebesar 4,5-5,5%. Target ini lebih tinggi dari proyeksi *baseline* Puskadaran yang memproyeksikan 3,62%

Pemerintah menargetkan tingkat kemiskinan 9,2-9,7% di tahun 2021. Target ini lebih rendah dari proyeksi *baseline* Puskadaran di angka 10,47%.

Pemerintah menargetkan tingkat pengangguran 7,7-9,1% di tahun 2021. Proyeksi ini lebih tinggi dari proyeksi *baseline* Puskadaran sebesar 4,75%

Indikator kesejahteraan yang digambarkan oleh pertumbuhan ekonomi tahun 2020, yang ditargetkan Pemerintah sebesar 2,3% dan pada tahun 2021 sebesar 4,5-5,5%. Sementara perkiraan Puskadaran menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tahun 2020 adalah sebesar 2,11% dan pada tahun 2021 diperkirakan sebesar 3,62% (Tabel 3). Target pertumbuhan ekonomi yang diproyeksikan Puskadaran jauh lebih rendah dibandingkan dengan target Pemerintah.

Sementara Pemerintah menargetkan tingkat kemiskinan yang lebih optimis di tahun 2021 (9,2-9,7%) dibandingkan dengan perkiraan Puskadaran (10,47%). Adapun terhadap tingkat pengangguran di tahun 2021, Puskadaran memperkirakan lebih rendah (4,93%) dibanding target Pemerintah (7,7-9,1%).

Dilihat dari target indikator kesejahteraan, target Pemerintah ini relatif berbeda dengan perkiraan model. Berikut penjelasan dan rasionalisasi antara target pertumbuhan dengan beberapa indikator kesejahteraan khususnya kemiskinan dan pengangguran.

Perkiraan Pemerintah pada tahun 2021, tingkat kemiskinan sebesar 9.2-9.7%. BPS (2020) melaporkan bahwa persentase penduduk miskin pada Maret 2020 sebesar 9.78%. Perkiraan Pemerintah ini terlihat sedikit kurang sesuai karena perkiraan tingkat kemiskinan pada tahun 2021 lebih rendah dibandingkan dengan realisasi pada Maret 2020, dengan kata lain kondisi krisis pandemi tidak memiliki pengaruh terhadap kemiskinan. Pada RUU APBN 2021 juga terlihat tidak "*make sense*" antara pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran. Dengan target pertumbuhan antara 4.5 - 5.5% pada tahun 2021, dan tingkat pengangguran sebesar 7.7-9.1%,

dipandang kurang logis mengingat realisasi Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) pada Februari 2019 sebesar 5,01% dan 4,99% pada Februari 2020 (BPS 2020).

Puskadaran memperkirakan tingkat pengangguran pada skenario *baseline* di tahun 2021 sebesar 4,75% sedangkan pada skenario pesimis meningkat menjadi 4,93%. Pada skenario moderat berada di kisaran 4,92%.

C. Simulasi Kebijakan APBN 2021

Secara rinci asumsi yang pesimis maupun moderat dapat dilihat pada Tabel 2. Pada prinsipnya asumsi yang paling mendasar adalah asumsi di dalam model krisis ekonomi dan krisis global (sebagai *proxy* dari Covid-19) masih berlanjut pada tahun 2021. Hasil skenario pesimis dan moderat ditampilkan pada Table 4.

Tabel 4. Dampak Skenario Kebijakan Terhadap Postur APBN 2021

Uraian	Baseline	Pesimis (%)	Moderat (%)
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,776,960	-12.81	-11.42
1. PENERIMAAN DOMESTIK	1,775,166	-12.82	-11.23
A. Penerimaan Perpajakan	1,508,448	-12.48	-11.00
a. Pendapatan Pajak dalam Negeri	1,487,008	-12.67	-11.18
1 PPH	680,456	-4.50	-1.44
2 PPN	622,881	-23.28	-23.35
3 PBB	18,619	-0.93	-0.39
4 Cukai	159,186	-6.12	-5.09
5 Pajak Lainnya	5,865	-49.12	-48.36
b. Perdagangan Internasional	21,441	0.85	1.48
1 Bea Masuk	20,761	0.77	1.22
2 Bea Keluar	680	3.37	9.33
B. Penerimaan Negara Bukan Pajak	266,718	-14.74	-12.53
a. Penerimaan SDA	86,470	-28.33	-24.28
b. Penerimaan bagian Laba BUMN	92,778	-5.41	-4.34
c. PNPB Lainnya	87,470	-11.20	-9.59
d. Pendapatan BLU	-	0.00	-
2 Hibah	1,794	0.00	0.00
B. BELANJA NEGARA	2,747,503	7.40	5.07
1 Belanja Pemerintah Pusat	1,926,709	8.84	9.77
2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	820,794	4.01	4.32
A. Transfer ke Daerah	753,104	3.92	4.41
1 Dana Perimbangan	730,684	3.39	4.13
a. DBH	84,566	-14.60	-12.27
b. DAU	498,891	-0.18	-0.15
c. DAK	147,228	25.79	28.05
2 DID	-	-	-
3 Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	22,419	21.12	13.67
B. Dana Desa	67,690	5.06	3.33
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(720,843)	55.26	51.45
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A - B)	(970,542)	44.39	43.60

Uraian	Baseline	Pesimis (%)	Moderat (%)
% Defisit terhadap PDB	-5.33	64.36	61.56
E. PEMBIAYAAN	970,542	44.39	43.60
INDIKATOR KESEJAHTERAAN			
PDB Harga Berlaku	18,202,638	-12.15	-11.12
PDB Harga Konstan (2010=100)	10,736,742	-13.70	-11.76
Pertumbuhan Ekonomi (% YoY)	3.62	-181.21	-152.01
Kemiskinan (%)	10.47	4.37	3.42
Pengangguran (%)	4.75	3.67	3.14
Indeks Pembangunan Manusia (Indeks)	70.98	-0.13	-0.11
Gini Ratio (Indeks)	0.3927	-0.77	-0.37

Sumber: Model Makro-Ekonometrika Postur APBN (Puskadaran, 2020)

Penerimaan negara dengan skenario pesimis diperkirakan menurun sebesar 12.81% sedangkan pada moderat turun sebesar 11.42% dari *baseline*. Ini menunjukkan bahwa krisis global dan krisis ekonomi sebagai gambaran dari Covid-19 berdampak buruk terhadap kinerja penerimaan dan pendapatan negara secara keseluruhan. Penurunan penerimaan pendapatan negara terbesar turun pada postur penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dibandingkan dengan penerimaan negara dari pajak. Penurunan pendapatan negara yang diiringi dengan kenaikan belanja negara akan berdampak terhadap naiknya keseimbangan primer dan defisit anggaran.

Keseimbangan primer merupakan selisih dari total pendapatan negara dikurangi belanja negara di luar pembayaran bunga utang. Jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan positif, yang berarti masih tersedia dana yang cukup untuk membayar bunga utang. Sebaliknya, jika total pendapatan negara lebih kecil daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan negatif, yang berarti sudah tidak tersedia dana untuk membayar bunga utang. Dengan kata lain, sebagian atau seluruh bunga utang dibayar dengan penambahan utang baru. Puskadaran memperkirakan kondisi ini akan terjadi pada tahun 2020-2024.

Transfer ke daerah diarahkan untuk mempercepat pembangunan daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan serta mengurangi ketimpangan pelayanan publik di daerah. Transfer ke daerah juga diperuntukkan bagi peningkatan kemampuan keuangan daerah (*fiscal imbalance*), mengurangi perbedaan keuangan antara pusat dan daerah serta antar-daerah, mendukung kesinambungan fiskal nasional, serta meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Secara umum transfer ke daerah pada

skenario pesimis meningkat sebesar 3.92% persen dan skenario moderat meningkat sebesar 4.61% dari *baseline*.

Sejak tahun 2015, Pemerintah telah menganggarkan Dana Desa yang merupakan bagian anggaran belanja ke daerah sebagaimana amanat UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengalokasian Dana Desa ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat desa, penguatan demokrasi, serta menjawab tantangan dan persoalan di tingkat desa dan mendorong pertumbuhan langsung dari desa. Dana Desa pada skenario pesimis diperkirakan meningkat sebesar 5.06% dari *baseline*, sementara di skenario moderat tidak mengalami perubahan anggaran. Perkiraan Dana Desa ini lebih rendah dibandingkan dengan target Pemerintah yang cenderung sama dari tahun 2021 yaitu sebesar Rp72 triliun. Adapun realisasi pada tahun 2019 adalah sebesar Rp64,08 triliun, dari target Pemerintah sebesar Rp73 triliun atau turun sekitar 11% dari target.

Pada skenario pesimis, tingkat pertumbuhan turun sebesar -181% dari *baseline* (atau pada tingkat pertumbuhan sebesar -2.94%) sedangkan pada skenario moderat pertumbuhan ekonomi turun sebesar -152% dari *baseline* (atau pada tingkat pertumbuhan sebesar -1.88%). Penurunan tingkat pertumbuhan ini berdampak pada meningkatnya jumlah kemiskinan dan pengangguran. Tingkat kemiskinan meningkat sebesar 4.37% pada skenario pesimis dan sebesar 3.42% pada skenario moderat. Tingkat pengangguran terbuka meningkat sebesar 3.67% pada skenario pesimis dan 3.14% pada skenario moderat. Dampak penurunan pertumbuhan ekonomi tersebut juga berdampak terhadap penurunan Indeks Pembangunan Manusia, di sisi lain ketimpangan pendapatan menjadi menurun relatif kecil baik pada skenario pesimis maupun moderat.

BAB III

ANALISIS PENDAPATAN NEGARA DALAM RAPBN 2021

Bagian ini secara khusus akan menganalisis arah kebijakan Pemerintah di sektor penerimaan negara tahun 2021, meliputi penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan dana hibah. Analisis dilakukan dengan membandingkan antara pokok-pokok kebijakan pos pendapatan negara dalam RUU APBN Tahun 2021 dengan pencapaian kinerja sektor pendapatan negara pada tahun 2019 serta perkembangan terkini tahun 2020, termasuk perubahan target penerimaan pajak dalam APBN-P 2020.

Kajian terhadap dokumen KEM PPKF Tahun 2021 menilai bahwa secara umum kinerja perpajakan memperlihatkan kecenderungan penurunan dalam beberapa tahun terakhir. Tahun 2019 rasio perpajakan kembali turun akibat melemahnya perdagangan internasional dan menurunnya beberapa harga komoditas utama dunia. Dibandingkan dengan negara-negara lain, rasio perpajakan di Indonesia masih relatif rendah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa masih terjadi gap antara kebijakan dan kepatuhan dalam pelaksanaan pemungutan perpajakan nasional. Relatif besarnya pengecualian pajak (*tax exemption*) dan insentif perpajakan yang tercermin dalam belanja perpajakan mempengaruhi capaian rasio pajak (*tax ratio*) Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Selain itu, adanya penghindaran pajak dan kecenderungan aktivitas informal yang tinggi yang belum ditangkap dalam sistem perpajakan juga berkontribusi pada tidak optimalnya capaian rasio perpajakan.

Rasio perpajakan relatif rendah akibat terjadinya gap antara kebijakan dan kepatuhan pemungutan pajak. Pengecualian pajak dan insentif dinilai relatif besar

A. Nota Keuangan Pemerintah Pada Pos Pendapatan Negara Dalam RAPBN 2021

Dalam BUKU II Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021, yang dipublikasikan oleh Pemerintah pasca pembacaan RUU APBN oleh Presiden Joko Widodo pada Sidang Bersama dengan DPR RI dan DPD RI tanggal 14 Agustus 2020 yang lalu, terlihat gambaran arah kebijakan dan besaran proyeksi penerimaan negara pada tahun 2021. Penekanan pada proses pemulihan ekonomi akibat dampak pandemi Covid-19 dan kelanjutan pemberian stimulus perpajakan menjadi prioritas pertimbangan pada pos pendapatan negara yang terdiri dari pos penerimaan pajak, penerimaan PNB dan hibah.

Efek domino pandemi global Covid-19 memberikan tekanan terhadap pendapatan negara. Tekanan tersebut terutama disebabkan

Arah kebijakan Pemerintah pada pos penerimaan negara tahun 2021 menekankan pada pemulihan ekonomi akibat dampak pandemi Covid-19 dan pemberian stimulus perpajakan

oleh turunnya penerimaan perpajakan sebagai dampak dari melemahnya perekonomian akibat pandemi Covid-19 yang membatasi aktivitas ekonomi dan sosial masyarakat. Terbatasnya aktivitas ekonomi baik *supply* maupun *demand* yang terjadi secara global maupun di dalam negeri berdampak pada menurunnya kinerja pendapatan negara baik dari sisi perpajakan maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Dampak tersebut menyebabkan pertumbuhan pendapatan negara menyentuh level negatif pada tahun 2020 sehingga nominal pendapatan negara tahun 2020 mengalami tingkat yang lebih rendah dari tahun 2019. Di sisi perpajakan, penurunan aktivitas ekonomi terjadi di semua sektor, terutama sektor manufaktur dan perdagangan, yang menyebabkan basis perpajakan menjadi lebih rendah. Di samping itu, insentif perpajakan yang diberikan kepada dunia usaha untuk membantu pemulihan ekonomi nasional juga turut mempengaruhi kinerja pencapaian penerimaan perpajakan.

Sementara itu, penurunan harga komoditas utama dunia, khususnya minyak bumi, juga memberikan tekanan yang cukup besar terhadap penerimaan perpajakan dan PNBP sektor migas. Selain faktor menurunnya permintaan global, tensi geopolitik dan kepentingan negara-negara OPEC juga menambah risiko volatilitas terhadap harga komoditas ke depan.

Pada tahun 2021, Pemerintah akan mengoptimalkan penerimaan perpajakan sebagai instrumen fiskal dalam mendukung percepatan pemulihan ekonomi nasional dengan melanjutkan beberapa insentif perpajakan secara lebih selektif dan terukur. Di sisi lain, upaya reformasi perpajakan terus dilakukan untuk meningkatkan kemandirian dalam pembangunan nasional untuk mendukung penguatan transformasi ekonomi. Strategi untuk mengoptimalkan penerimaan perpajakan antara lain melalui perluasan basis pajak baru, meningkatkan kepatuhan wajib pajak, dan perbaikan administrasi perpajakan termasuk kepabeanan dan cukai. Langkah tersebut akan dilakukan dalam jangka menengah dengan memperhatikan proses pemulihan ekonomi nasional dari dampak pandemi Covid-19.

Sementara itu, komponen PNBP terutama akan didukung dari pemanfaatan sumber daya alam (SDA), penyelenggaraan layanan, serta pendapatan atas pengelolaan aset-aset yang dimiliki oleh Negara. PNBP dipengaruhi banyak faktor antara lain harga komoditas, tingkat produksi atau jumlah pelayanan, tingkat harga atau tarif, sistem administrasi, dan kebijakan Pemerintah. Dalam upaya

Pertumbuhan pendapatan negara menyentuh level negatif pada tahun 2020, lebih rendah dari 2019, akibat penurunan aktivitas ekonomi di semua sektor khususnya perpajakan

Pemerintah menerapkan strategi optimalisasi penerimaan perpajakan dengan perluasan basis pajak baru, meningkatkan kepatuhan wajib pajak, dan perbaikan administrasi perpajakan dengan tetap memperhatikan proses pemulihan ekonomi nasional

mengoptimalkan PNBP, Pemerintah juga harus mempertimbangkan faktor-faktor lain seperti kelestarian lingkungan, keberlangsungan dunia usaha, daya beli masyarakat, dan kualitas pelayanan.

Secara garis besar, berikut disajikan tabel ringkasan pendapatan negara dalam APBN selama 5 (lima) tahun terakhir.

Tabel 5. Pendapatan Negara Dalam APBN 2016-2021

Uraian	2016	2017	2018	2019	Outlook 2020 *	RAPBN 2021
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.546,9	1.654,7	1.928,1	1.955,1	1.698,6	1.775,5
1. Penerimaan Perpajakan	1.285,0	1.343,5	1.518,8	1.546,1	1.404,5	1.481,9
a. Penerimaan Pajak	1.106,0	1.151,0	1.313,3	1.332,7	1.198,8	1.268,5
1) Pajak Penghasilan	666,2	646,8	750,0	772,3	670,4	699,9
a) PPh Migas	36,1	50,3	64,7	59,2	31,9	41,2
b) PPh Nonmigas	630,1	596,5	685,3	713,1	638,5	658,7
2) Pajak Pertambahan Nilai	412,2	480,7	537,3	531,6	507,5	546,1
3) Pajak Bumi dan Bangunan	19,4	16,8	19,4	21,1	13,4	14,8
4) Pajak Lainnya	8,1	6,7	6,6	7,7	7,5	7,7
b. Kepabeanan dan Cukai	179,0	192,5	205,5	213,5	205,7	213,4
1) Cukai	143,5	153,3	159,6	172,4	172,2	178,5
2) Pajak Perdagangan Internasional	35,5	39,2	45,9	41,1	33,5	35,0
a) Bea Masuk	32,5	35,1	39,1	37,5	31,8	33,2
b) Bea Keluar	3,0	4,1	6,8	3,5	1,7	1,8
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	262,0	311,2	409,3	409,0	294,1	293,5
a. Sumber Daya Alam	64,9	111,1	180,6	154,9	79,1	101,6
1) SDA Migas	44,1	81,8	142,8	121,1	53,3	72,4
2) SDA Nonmigas	20,8	29,3	37,8	33,8	25,8	29,1
b. Pendapatan dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan	37,1	43,9	45,1	80,7	65,0	26,1
c. PNBP Lainnya	118,0	108,8	128,6	124,5	100,1	107,0
d. Pendapatan BLU	41,9	47,3	55,1	48,9	50,0	58,8
II. HIBAH	9,0	11,6	15,6	5,5	1,3	0,9
PENDAPATAN NEGARA	1.555,9	1.666,4	1.943,7	1.960,6	1.699,9	1.776,4

* Perpres 72 tahun 2020
Sumber: Kementerian Keuangan

1. Kebijakan Penerimaan Pajak

Pendapatan negara pada RAPBN tahun 2021 ditargetkan sebesar Rp1.776,4 triliun, atau tumbuh 4,5% dibandingkan outlook tahun 2020. Pertumbuhan pendapatan negara tersebut terutama berasal dari penerimaan perpajakan yang diperkirakan sebesar Rp1.481,9 triliun, PNBP sebesar Rp293,5 triliun, dan Hibah Rp903 miliar. Target penerimaan perpajakan ini telah memperhitungkan kelanjutan insentif perpajakan dalam rangka mendukung pemulihan ekonomi nasional dan langkah-langkah optimalisasi penerimaan perpajakan.

PNBP dalam RAPBN tahun 2021 diperkirakan sebesar Rp293,5 triliun. Beberapa faktor yang mempengaruhi penerimaan PNBP di tahun 2021 antara lain pergerakan parameter minyak dan gas yaitu harga ICP, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, *lifting* minyak dan gas bumi, serta faktor nonmigas seperti

pendapatan tidak berulang dari pendapatan kekayaan negara yang dipisahkan.

Penerimaan perpajakan dalam RAPBN tahun 2021 ditargetkan sebesar Rp1.481.944,5 miliar atau naik sebesar 5,5% jika dibandingkan dengan outlook tahun 2020. Meningkatnya penerimaan perpajakan tahun 2021 terutama dipengaruhi oleh peningkatan aktivitas ekonomi pascapandemi Covid-19 serta dampak reformasi perpajakan. Untuk mendukung pencapaian target tersebut, secara umum kebijakan penerimaan perpajakan tahun 2021 diarahkan untuk mendukung upaya pemulihan dan transisi ekonomi pascapandemi Covid-19 dengan tetap mengoptimalkan penerimaan perpajakan. Kebijakan umum perpajakan tersebut ditempuh melalui (i) memberikan insentif fiskal yang lebih tepat, terukur, dan berazaskan pada keadilan ekonomi dalam rangka meningkatkan produktivitas dan daya saing dan investasi; (ii) melakukan relaksasi prosedur untuk mempercepat pemulihan ekonomi nasional; (iii) menyempurnakan peraturan perpajakan; (iv) mengoptimalkan penerimaan perpajakan melalui perluasan basis pajak, dengan cara peningkatan kepatuhan sukarela WP, pengawasan dan penegakan hukum yang berkeadilan, serta pelaksanaan lima pilar reformasi: organisasi, SDM, IT dan basis data, serta proses bisnis dan regulasi; (v) memberikan insentif untuk vokasi dan penelitian dan pengembangan (litbang), dan perlindungan untuk masyarakat dan lingkungan; (vi) meningkatkan pelayanan kepabeanan dan cukai berbasis digital; serta (vii) melakukan ekstensifikasi barang kena cukai.

Pemerintah menargetkan peningkatan perpajakan sebesar 5,5% atas pertimbangan akan terjadi peningkatan aktivitas ekonomi pascapandemi dan dampak reformasi perpajakan

2. Kebijakan Penerimaan Kepabeanan dan Cukai

Dalam Nota Keuangan RAPBN 2021, Pemerintah mengambil beberapa kebijakan teknis penting pada pos penerimaan kepabeanan dan cukai, sebagai berikut:

- 1) Mendukung pemulihan ekonomi sebagai dampak dari pandemi Covid-19 melalui relaksasi prosedur kepabeanan dan cukai dan pembebasan bea masuk untuk sektor yang terdampak;
- 2) Memperkuat sektor strategis dalam rangka transformasi ekonomi;
- 3) Meningkatkan kualitas SDM dan perlindungan masyarakat dan lingkungan;

- 4) Menyempurnakan proses bisnis;
- 5) Mengoptimalkan penerimaan kepabeanan dan cukai melalui penguatan *joint program* DJP-DJBC-DJA Kementerian Keuangan, penguatan kerjasama K/L dan aparat penegak hukum, pemberantasan dan penurunan peredaran BKC ilegal.

Penerimaan kepabeanan dan cukai dalam periode 2016-2019 mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 6,0% per tahun, yaitu dari Rp178.995,7 miliar pada tahun 2016 menjadi Rp213.475,5 miliar di tahun 2019. Penerimaan cukai menjadi kontributor utama sekaligus mencatat pertumbuhan paling signifikan sebagai dampak kebijakan relaksasi pelunasan pemesanan pita cukai rokok.

Pemerintah menargetkan penurunan penerimaan kepabeanan dan cukai sebesar negatif 3,6% atas pertimbangan akan terjadinya penurunan konsumsi akibat kebijakan PSBB dan relaksasi pajak

Selain itu, bea masuk dan bea keluar juga mampu tumbuh di tengah ketidakpastian global yang mempengaruhi perdagangan internasional. Pada tahun 2020, realisasi penerimaan kepabeanan dan cukai diperkirakan sebesar Rp205.684,1 miliar atau berkontraksi 3,6% dari realisasi tahun 2019. Penurunan konsumsi sebagai dampak pembatasan sosial serta relaksasi dalam rangka penanganan Covid-19 menjadi faktor utama atas capaian penerimaan cukai di tahun 2020.

Pemerintah menargetkan peningkatan penerimaan perdagangan internasional sebesar 3,8% atas pertimbangan akan membaiknya kondisi perekonomian global yang berdampak pada kondisi perekonomian domestik

Sementara itu, penerimaan di sektor pajak perdagangan internasional turut mengalami penurunan sebagai dampak penurunan aktivitas ekspor impor sebagai dampak pembatasan sosial, pemberian fasilitas pembebasan bea masuk untuk penanganan Covid-19, serta kebijakan larangan ekspor atas komoditas tertentu. Pada RAPBN tahun 2021 penerimaan kepabeanan dan cukai ditargetkan sebesar Rp213.435,7 miliar atau meningkat sebesar 3,8% dari Perpres No. 72 Tahun 2020. Peningkatan tersebut terutama didukung oleh kondisi perekonomian domestik yang diharapkan mulai membaik seiring dengan menggeliatnya perekonomian global, yang didukung dengan berbagai kebijakan yang diambil Pemerintah dalam rangka mengoptimalkan penerimaan kepabeanan dan cukai.

3. Kebijakan Penerimaan PNBP

Dalam dokumen Nota Keuangan RAPBN 2021 disebutkan bahwa berbagai kebijakan dan langkah reformatif di bidang PNBP juga merupakan faktor penting dalam mendorong tata kelola keuangan negara yang lebih efisien, efektif dan akuntabel di masa mendatang. Penyelesaian regulasi strategis di bidang PNBP

sebagai pelaksanaan UU No. 9 tahun 2018 tentang PNBP di tahun 2020 diharapkan menjadi nilai tambah yang mampu mendukung PNBP lebih optimal dan akuntabel. Selain itu, kebijakan insentif di bidang PNBP antara lain dalam bentuk keringanan PNBP dan pengenaan tarif sampai dengan Rp0 (nol rupiah) atau 0% dengan pertimbangan tertentu juga diterapkan untuk ikut berkontribusi dalam pemulihan ekonomi nasional. Berikut penjabaran mengenai empat Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai peraturan pelaksanaan UU PNBP.

Pemerintah berkomitmen menyelesaikan 4 (empat) RPP turunan UU PNBP sebagai langkah optimalisasi penerimaan PNBP di tahun 2021

Tabel 6. Peraturan Pelaksana UU PNBP

No.	Nama RPP	Keterangan
1.	RPP Pengelolaan PNBP	Merupakan induk dari beberapa Peraturan Pemerintah turunan UU PNBP. Materi utama di dalam RPP Pengelolaan PNBP yang merupakan pilar utama regulasi pengelolaan PNBP tersebut, antara lain: <ul style="list-style-type: none"> • Penetapan Rencana PNBP mengikuti mekanisme APBN • Penentuan, pemungutan, pembayaran/penyetoran, dan penagihan PNBP Terutang. • Verifikasi atas PNBP Terutang yang dihitung Wajib Bayar • Penggunaan dana PNBP oleh Instansi pengelola PNBP dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan PNBP, peningkatan kualitas penyelenggaraan pengelolaan PNBP, kegiatan lainnya dan/atau optimalisasi PNBP. • Penatausahaan dan pertanggungjawaban PNBP. • Pengawasan terhadap Instansi Pengelola PNBP dilakukan baik secara internal maupun eksternal.
2.	RPP Tata Cara Penetapan Tarif atas Jenis PNBP	RPP Tata Cara Penetapan Tarif atas Jenis PNBP salah satunya mengatur penguatan kewenangan Menteri Keuangan untuk menyusun kebijakan umum penetapan tarif PNBP atas jenis PNBP yang berasal dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA), Pelayanan, Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan (KND), Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN), Pengelolaan Dana, dan Hak Negara Lainnya, dan pengaturan mengenai mekanisme pengusulan serta penetapan tarif. Sejalan dengan pengaturan UU PNBP, dalam RPP ini juga ditegaskan kembali mengenai dasar hukum dan pertimbangan penetapan tarif dan evaluasi tarif PNBP oleh Menteri Keuangan. Selain itu, RPP ini juga mengatur pengenaan tarif atas jenis PNBP sampai dengan

No.	Nama RPP	Keterangan
		Rp0 (nol rupiah) atau 0% (nol persen) yang dapat diberikan kepada masyarakat tidak mampu, pelajar atau mahasiswa, kegiatan sosial, kegiatan keagamaan, kegiatan kenegaraan atau pemerintahan, Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM), adanya kondisi kahar atau kebijakan Pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.
3.	RPP Tata Cara Pemeriksaan PNBP	RPP Tata Cara Pemeriksaan PNBP mengatur tata cara pemeriksaan PNBP terhadap Wajib Bayar, Instansi Pengelola PNBP, maupun Mitra Instansi Pengelola PNBP. Pada dasarnya Pemeriksaan PNBP bertujuan untuk menguji kepatuhan atas pemenuhan kewajiban PNBP sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan PNBP, serta pemenuhan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PNBP. Dasar pemeriksaan dapat dilakukan karena beberapa hal, antara lain berdasarkan hasil pengawasan Instansi Pengelola PNBP terhadap Wajib Bayar, adanya permohonan pengembalian kelebihan pembayaran PNBP, dan adanya indikasi pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan di bidang PNBP. Selain itu, dalam RPP ini juga akan mengatur mengenai jangka waktu pelaksanaan pemeriksaan PNBP, ruang lingkup pemeriksaan, temuan dan tanggapan atas hasil pemeriksaan PNBP, penetapan hasil pemeriksaan secara jabatan, laporan hasil pemeriksaan, serta tindak lanjut hasil pemeriksaan.
4.	RPP Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan, dan Pengembalian PNBP	RPP ini merupakan perwujudan aspek keadilan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat atau Wajib Bayar dalam hal mengajukan keberatan, keringanan, atau pengembalian PNBP. Pengajuan keberatan dapat dilakukan terhadap hasil pemeriksaan PNBP. Pengaturan pengajuan ini nantinya dapat dilakukan berdasarkan kondisi tertentu seperti adanya kondisi kahar, kesulitan likuiditas, atau kebijakan Pemerintah. Bentuk keringanan PNBP yang dapat diberikan dapat berupa penundaan, pengangguaran, pengurangan, maupun pembebasan PNBP. Selanjutnya, pengembalian PNBP dapat dilakukan dalam hal terdapat kesalahan pembayaran PNBP, kesalahan pemungutan, penetapan keberatan, putusan pengadilan, hasil pemeriksaan, pelayanan tidak dapat dipenuhi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam RPP ini juga diatur mengenai dasar dan batas waktu pengajuan permohonan, kriteria dan dokumen yang diperlukan, proses verifikasi dokumen, proses penelitian, dan penetapan atas pengajuan keberatan, keringanan, atau pengembalian PNBP.

Sumber : Buku Nota Keuangan RAPBN 2021, diolah.

Pada tahun 2021, Pemerintah terus berupaya mengoptimalkan kontribusi PNBPN dalam APBN. Secara umum kebijakan yang akan dilakukan Pemerintah untuk dapat mencapai target PNBPN yang optimal, meliputi (a) menyempurnakan tata kelola PNBPN termasuk sinergi pengawasan; (b) mendorong peningkatan Iklim Investasi Sektor Hulu Migas dan dukungan harga gas untuk mendukung industri lebih kompetitif; (c) meningkatkan pengelolaan aset lebih produktif dengan penerapan *Highest and Best Use* (HBU); (d) optimalisasi penerimaan dari dividen BUMN dengan mempertimbangkan aspek kesinambungan dan mitigasi risiko dan efisiensi kinerja BUMN; (e) meningkatkan kualitas layanan PNBPN dan pemberian tarif sampai dengan Rp0 atau 0 persen serta keringanan PNBPN dalam kondisi tertentu; dan (f) meningkatkan kinerja pelayanan BLU antara lain mengutamakan kualitas pelayanan yang *affordable, available, dan sustainable*.

Dengan mempertimbangkan kondisi dan tantangan yang akan dihadapi di tahun 2021 serta asumsi dasar ekonomi makro yang telah ditetapkan berupa ICP, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, dan *lifting* migas, maka target PNBPN dalam RAPBN tahun 2021 diproyeksikan sebesar Rp293.513,8 miliar atau terkontraksi sebesar 0,2% dari outlook tahun 2020. Faktor utama penyebab pertumbuhan negatif PNBPN tersebut berasal dari turunnya pendapatan kekayaan negara yang dipisahkan sebesar 59,8% sebagai akibat dari menurunnya kinerja keuangan dan kemampuan setoran dividen BUMN dampak pandemi Covid-19. Walau demikian secara umum PNBPN di bidang migas, nonmigas, PNBPN lainnya, dan BLU diproyeksikan mengalami kenaikan.

Pemerintah memperkirakan terjadi penurunan PNBPN sebesar negatif 0,2% akibat turunnya pendapatan kekayaan negara yang dipisahkan, atas pertimbangan akan terjadinya penurunan kinerja keuangan dan dividen BUMN

a. Kebijakan PNBPN SDA

PNBPN SDA bersumber dari penerimaan SDA migas dan penerimaan SDA nonmigas, merupakan salah satu komponen utama PNBPN. Selama periode tahun 2016-2020, PNBPN SDA memberikan kontribusi rata-rata sebesar 33,9% tiap tahun terhadap total PNBPN. Dalam Perpres No. 72 Tahun 2020, PNBPN SDA diperkirakan mencapai sebesar Rp79.086,9 miliar atau terkontraksi 48,9% dari tahun 2019 sebagai dampak tren rendahnya harga komoditas utama dunia terutama harga minyak dan batubara. PNBPN yang berasal dari pendapatan SDA dalam RAPBN tahun 2021 ditargetkan sebesar Rp101.551,2 miliar yang terdiri dari pendapatan SDA migas sebesar Rp72.442,1 miliar dan pendapatan SDA nonmigas sebesar

Pemerintah memperkirakan PNBPN SDA terkontraksi 48,9% akibat terdampak rendahnya harga komoditas minyak dan batubara

Rp29.109,1 miliar. Target pendapatan SDA tumbuh sebesar 28,4% dibandingkan Perpres No. 72 Tahun 2020.

b. Kebijakan PNBP KND Dividen BUMN

PNBP dari pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan (KND) terdiri atas pendapatan dari bagian Pemerintah atas laba BUMN dan pendapatan dari KND lainnya. Pendapatan dari bagian Pemerintah atas laba BUMN merupakan kontributor terbesar dalam akun pendapatan dari KND tersebut, sedangkan pendapatan dari KND lainnya antara lain berasal dari sisa surplus Bank Indonesia (BI), pendapatan dari surplus Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Penentuan target PNBP dari pengelolaan KND, khususnya yang berasal dari bagian Pemerintah atas laba BUMN dilakukan dengan mempertimbangkan manfaat optimal bagi negara. Dari sisi BUMN, penentuan besaran target tersebut telah memperhatikan profilabilitas BUMN, terutama untuk beberapa BUMN yang termasuk dalam kelompok BUMN kontributor dividen terbesar. Selain itu, penentuan target bagian Pemerintah atas laba BUMN juga dilakukan dengan tetap memperhatikan kemampuan pendanaan perusahaan, terutama tingkat solvabilitas berdasarkan rasio-rasio keuangan penting. Penentuan dividen juga mempertimbangkan kemampuan BUMN dalam mendanai investasi yang menguntungkan dalam rangka menjaga keberlangsungan usaha, dan diupayakan tidak akan menurunkan nilai pasar BUMN yang terdaftar di bursa saham serta tidak melanggar regulasi atau perjanjian (covenant) yang mengikat BUMN. Di sisi lain, Pemerintah juga berkepentingan untuk memastikan bahwa program dan kegiatan yang sudah direncanakan dapat didanai dari sumber-sumber penerimaan yang telah ditargetkan, termasuk yang berasal dari PNBP dari pengelolaan KND.

Pada periode 2016-2020 pendapatan dari dividen BUMN tumbuh dengan rata-rata 4,2% tiap tahunnya. Kinerja BUMN terus mengalami perkembangan yang positif, baik dari sisi aktiva, ekuitas, pendapatan, maupun laba usaha. Turunnya realisasi pendapatan KND tahun 2020 dibandingkan tahun 2019 antara lain disebabkan realisasi penerimaan dari sisa surplus BI tidak sebesar penerimaan tahun sebelumnya. Pandemi Covid-19 yang terjadi pada akhir tahun 2019 berimbas terhadap kinerja keuangan BUMN Tahun Buku 2020, yang berpengaruh

*Pemerintah
memperkirakan terjadi
penurunan KND karena
realisasi penerimaan dari
sisa surplus BI tidak
sebesar penerimaan tahun
sebelumnya*

pada turunnya proyeksi PNBPN dari bagian Pemerintah atas laba BUMN pada tahun 2021. Pandemi Covid-19 memberikan pengaruh yang berbeda bagi BUMN. Beberapa BUMN di sektor tertentu seperti sektor kesehatan dan telekomunikasi diperkirakan tetap berkinerja baik di tengah pandemi. Sementara BUMN sektor perbankan akan sedikit terpengaruh dengan meningkatnya Non Performing Loan (NPL). Dampak pandemi Covid-19 yang cukup berat dirasakan oleh BUMN yang bergerak di sektor perhubungan, pariwisata dan industri manufaktur. Laba bersih BUMN diproyeksikan mengalami penurunan, sehingga berdampak pada dividen yang dapat dibagikan kepada pemegang saham. PNBPN dari bagian Pemerintah atas laba BUMN pada RAPBN tahun 2021 diperkirakan Rp26.130,5 miliar yang terdiri dari bagian Pemerintah atas laba BUMN perbankan sebesar Rp11.960,1 miliar dan bagian Pemerintah atas laba BUMN nonperbankan sebesar Rp14.170,4 miliar. Kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah untuk mengoptimalkan penerimaan Dividen BUMN dalam tahun 2021, antara lain:

- a) Menjaga profitabilitas dan likuiditas perusahaan dengan mempertimbangkan tingkat laba, kemampuan pendanaan, dan solvabilitas;
- b) Menjaga persepsi investor yang dapat berpotensi menurunkan nilai pasar BUMN yang terdaftar di bursa efek;
- c) Penyesuaian regulasi dan perjanjian yang mengikat BUMN (covenant); dan
- d) Penetapan dividen lebih selektif untuk menyeimbangkan antara kebutuhan APBN dengan pelaksanaan program dan kesinambungan usaha BUMN;
- e) Reformasi dan penataan BUMN dalam rangka memperbaiki kinerja BUMN sehingga mampu meningkatkan penerimaan negara.

c. PNBPN Lainnya

Dalam RAPBN tahun 2021, PNBPN Lainnya direncanakan sebesar Rp107.042,0 miliar tumbuh 7,0% dari targetnya dalam Perpres No. 72 tahun 2020. Peningkatan ini dipengaruhi oleh beberapa jenis penerimaan dengan jumlah signifikan antara

lain, pendapatan penggunaan spektrum dan frekuensi radio, pendapatan penempatan uang negara di Bank Indonesia, pendapatan Jasa Kepolisian, Pendapatan Pelayanan dan Administrasi Hukum dan pendapatan premium obligasi negara.

d. Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)

Dalam RAPBN tahun 2021, BLU ditargetkan sebesar Rp58.790,1 miliar, lebih tinggi 17,6% dari proyeksi Perpres No. 72 Tahun 2020. Peningkatan ini dipengaruhi oleh beberapa jenis penerimaan dengan jumlah signifikan antara lain: dari pendapatan BLU BDPKS, pendapatan dari pelayanan kesehatan, dan pendapatan dari pelayanan pendidikan. Kebijakan teknis yang diterapkan Pemerintah dalam upaya optimalisasi pendapatan BLU antara lain:

- a) Mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan yang *affordable, available, dan sustainable*;
- b) Meningkatkan tata kelola untuk mengawal peningkatan kinerja BLU;
- c) Mengoptimalkan pengelolaan kas BLU untuk meningkatkan kualitas layanan.;
- d) Modernisasi pengelolaan BLU melalui pemanfaatan informasi teknologi.

4. Kebijakan Penerimaan Hibah

Penerimaan hibah adalah penerimaan Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri, yang atas hibah tersebut, pemerintah mendapat manfaat secara langsung yang digunakan untuk mendukung tugas dan fungsi K/L, atau diteruskan kepada Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD. Dalam penerimaan hibah, faktor yang mempengaruhi realisasi penerimaan hibah antara lain Peraturan Pemerintah untuk mempermudah lembaga donor dalam menyalurkan hibah kepada Pemerintah Indonesia melalui mekanisme hibah terencana maupun hibah langsung. Selain itu, kebijakan Pemerintah dalam administrasi dan akuntansi pengelolaan hibah juga mempengaruhi realisasi hibah. Kebijakan ini dilakukan dengan mewajibkan K/L penerima hibah untuk mencatatkan semua penerimaan hibah dalam APBN. Pertumbuhan

hibah tertinggi terjadi pada tahun 2018 mencapai Rp15.564,9 miliar yang disebabkan oleh adanya penerimaan hibah dalam negeri dari Pemerintah Daerah yang kemudian dananya digunakan untuk membiayai pilkada pada tahun 2018. Penerimaan hibah dalam Perpres No. 72 tahun 2020 diperkirakan Rp1.300,0 miliar. Namun realisasinya sampai dengan akhir tahun 2020 diperkirakan akan melebihi target Perpres dimana pada semester I tahun 2020 sudah mencapai Rp1.739,5 miliar. Tingginya penerimaan hibah pada tahun 2020 hibah langsung dalam negeri yang merupakan komitmen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menyediakan protokol Covid-19 dalam rangka pelaksanaan Pilkada 2020. Selain penerimaan hibah dalam negeri, penerimaan hibah tahun 2020 juga berasal dari penerimaan hibah luar negeri yang digunakan untuk membiayai pendidikan, pengembangan desa dan sistem perkotaan, penyediaan air bersih dan subsidi, baik yang dikelola oleh K/L maupun diterushibahkan ke daerah.

Penerimaan hibah dalam RAPBN tahun 2021 diperkirakan mencapai sebesar Rp902,8 miliar. Penerimaan hibah tersebut akan digunakan untuk membiayai program-program pengembangan desa dan sistem perkotaan, penyediaan air bersih, penanganan perubahan iklim (*climate change*), serta pengurangan emisi di perkotaan, keanekaragaman hayati dan pelestarian hutan, baik yang dikelola oleh K/L maupun diterushibahkan ke daerah sesuai dengan nota kesepakatan (MoU) yang telah ditandatangani antara Pemerintah sebagai penerima hibah (*grantee*) dengan organisasi atau negara pemberi hibah.

Perkiraan hibah Pemerintah adalah terendah dalam 5 (lima) tahun terakhir.

Penerimaan hibah akan digunakan untuk program pengembangan desa dan sistem perkotaan, penyediaan air bersih, penanganan perubahan iklim (climate change), serta pengurangan emisi di perkotaan, keanekaragaman hayati dan pelestarian hutan

5. Kebijakan Belanja Perpajakan (*Tax expenditure*) Dalam APBN 2016-2020

Dalam mengelola APBN, Pemerintah tidak hanya mengalokasikan belanja dalam bentuk tunai, seperti belanja modal, bantuan sosial, ataupun subsidi, tetapi juga dalam bentuk belanja non tunai yang diberikan dalam bentuk pengurangan kewajiban perpajakan, atau lazim disebut sebagai belanja perpajakan (*tax expenditure*). Belanja perpajakan tidak hanya terbatas pada bentuk fasilitas pajak yang ditujukan untuk memberikan stimulus terhadap perekonomian seperti Pajak Penghasilan Ditanggung Pemerintah, tetapi juga meliputi segala bentuk pengecualian atau perbedaan pengenaan perpajakan (*deviasi*) dari ketentuan umum yang berlaku. Pengecualian atau deviasi ini dilakukan dengan tujuan antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan

mendukung pengusaha kecil, misalnya dalam bentuk pengecualian terhadap barang kebutuhan pokok, jasa pendidikan, jasa kesehatan serta jasa angkutan umum dari cakupan barang/jasa kena pajak, dan pengecualian pengusaha kecil untuk menjadi Pengusaha Kena Pajak yang memungut PPN.

Pemerintah telah melakukan estimasi besaran belanja perpajakan, sebagai bentuk komitmen pelaksanaan transparansi fiskal Pemerintah dalam mengelola keuangan negara. Hal ini sejalan dengan rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengacu pada *IMF's Fiscal Transparency Code* (FTC), sebagai standar internasional terkait kualitas transparansi fiskal. Indonesia merupakan salah satu dari sedikit negara di ASEAN yang telah mempublikasikan Laporan Belanja Perpajakan (*Tax Expenditure Report*). Pada Laporan Belanja Perpajakan 2019, estimasi belanja perpajakan tahun 2019 mencapai Rp257.226 miliar, atau sekitar 1,62% dari PDB. Jumlah ini meningkat sekitar 14,2% dari tahun 2018 yang nilainya sebesar Rp225.155 miliar, atau sekitar 1,52% dari PDB. Jumlah peraturan yang dapat diestimasi pada laporan tahun ini adalah 65 peraturan dari total 89 peraturan.

Terdapat beberapa penyempurnaan yang dilakukan dalam Laporan Belanja Perpajakan 2019, yaitu: (1) penambahan cakupan jenis pajak, yaitu Bea Meterai, sehingga melengkapi empat jenis Pajak Lainnya, yaitu PPN dan PPnBM, Pajak Penghasilan, Bea Masuk dan Cukai, serta PBB sektor Pertambangan, Perkebunan dan Perhutanan (PBB sektor P3); (2) penambahan bab baru yang berisi tentang penjelasan berbagai fasilitas atau kemudahan dalam pemenuhan kewajiban perpajakan, namun tidak termasuk dalam definisi belanja perpajakan; dan (3) teknis penghitungan melalui pembaruan metodologi dan basis data yang menjadi dasar perhitungan sehingga terdapat penyesuaian besaran estimasi atas beberapa pos belanja perpajakan untuk tahun tahun sebelumnya.

Estimasi belanja perpajakan atas fasilitas *tax allowance* tahun 2018 misalnya, besarnya dapat berbeda antara yang disajikan dalam laporan tahun 2018 dan tahun 2019, karena adanya kemungkinan pengaruh dari perubahan kebijakan, *benchmark*, metodologi penghitungan, data, dan/atau asumsi. Berdasarkan jenis pajak, estimasi belanja perpajakan dibagi menjadi lima jenis pajak yaitu PPN dan PPnBM, Pajak Penghasilan, Bea Masuk dan Cukai, PBB sektor Pertambangan, Perhutanan, dan Perkebunan

(PBB sektor P3), dan Bea Meterai. Kontribusi terbesar berasal dari jenis pajak PPN dan PPnBM yang berkontribusi sebesar Rp166.920 miliar atau sebesar 64,9% dari total estimasi belanja perpajakan untuk tahun-tahun sebelumnya.

Tabel 7. Estimasi Belanja Perpajakan Berdasarkan Jenis Pajak (dalam triliun rupiah)

JENIS PAJAK	ESTIMASI			
	2016	2017	2018	2019
PPN 7 PPnBM	116,3	132,8	142,8	166,9
Pajak Penghasilan	67,7	54,4	70,1	79,2
Bea Masuk dan Cukai	8,5	9,5	12,2	11,0
PBB Sektor P3	0,01	0,1	0,1	0,1
Bea Meterai	0	0	0	0
Total	192,6	196,8	225,2	257,2

Sumber: Kementerian Keuangan

Kontribusi terbesar dalam jumlah belanja perpajakan PPN dan PPnBM berasal dari fasilitas PPN tidak terutang yang diberikan kepada pengusaha kecil yang memiliki omset sampai dengan Rp4,8 miliar dan juga pengecualian pengenaan PPN atas barang dan jasa tertentu yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat, seperti barang kebutuhan pokok, jasa transportasi, jasa pendidikan, dan jasa kesehatan. Adapun untuk jenis pajak Bea Meterai, karena tidak terdapat fasilitas yang diberikan Pemerintah terkait pemenuhan kewajibannya, maka nilainya adalah nol. Belanja perpajakan dimanfaatkan oleh dunia usaha (industri dan UMKM) dan rumah tangga. Rumah tangga menerima manfaat terbesar yaitu sebesar Rp126.226 miliar pada tahun 2019. Kontribusi terbesar dalam jumlah yang diterima oleh rumah tangga tersebut berasal dari fasilitas PPN tidak terutang atas barang kebutuhan pokok, jasa pendidikan, kesehatan, dan angkutan umum. Kontribusi berikutnya berasal dari fasilitas pembebasan PPN atas listrik untuk rumah dengan daya sampai dengan 6.600 VA. Nilai yang cukup besar yang diterima oleh rumah tangga adalah sejalan dengan fakta bahwa estimasi belanja perpajakan terbesar adalah untuk jenis pajak PPN dan PPnBM, yang merupakan pengenaan pajak atas konsumsi akhir.

B. Analisis Atas Pos Pendapatan Negara Dalam RAPBN 2021

1. Kenaikan “Semu” Target Penerimaan Pajak Tahun 2021

Meskipun Pemerintah mematok pertumbuhan pos pendapatan pada RAPBN 2021 naik sebesar 4.51% dibandingkan proyeksi tahun 2020 ini, namun secara agregat masih di bawah rata-rata

pertumbuhan penerimaan negara sejak 2016-2019 sebesar 6.4% per tahun. Sebagai salah satu sumber pendapatan negara, penerimaan pajak setali tiga uang dengan sumber lainnya, yang kerap tidak mencapai target APBN. Kinerja penerimaan pajak yang tidak menggembirakan ini menunjukkan ketidakmampuan pencapaian target. Persoalannya, target yang dipatok untuk penerimaan pajak di Indonesia ternyata baru 50% dari potensi yang ada. Dengan kondisi itu, pendapatan negara mengalami *opportunitiy loss* dua kali lipat. Pertama dari segi perhitungan target sudah hilang 50%. Kedua, dari target yang hanya 50% dari potensi tersebut tidak juga mampu dipenuhi. Gambaran ini menunjukkan bahwa rasio antara penerimaan pajak terhadap potensinya tidak optimal. Menurut beberapa penelitian yang ada, angka *tax effort* 2018 di Indonesia hanya mencapai 43% hingga 59% dari kapasitasnya. Setidaknya ada 41% hingga 57% aktivitas ekonomi yang tidak dipajaki oleh Pemerintah.

Grafik 1. Target dan Capaian Realisasi Pajak Tahun 2016-2020*



Sumber: Kementerian Keuangan 2020, diolah 2020*, Capaian sampai semester I Tahun 2020

Puskadaran melalui simulasi permodelan MAPAN membuat proyeksi pendapatan negara pos penerimaan pajak untuk tahun 2021 dengan 3 (tiga) skenario yakni *baseline* (mengikuti perhitungan Pemerintah), moderat dan pesimis, dengan rincian hasil perhitungan sebagai berikut:

Tabel 8. Hasil Proyeksi Penerimaan Pajak Puskadaran (miliar rupiah)

Uraian	PEMERINTAH		PUSKADARAN*		
	Perpres 72	RUU RAPPN	Baseline	Pesimis	Moderat
	2020	2021	2021	2021	2021
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,699,948	1,776,361	1,776,960	1,549,399	1,577,622
1. PENERIMAAN DOMESTIK	1,698,648	1,775,458	1,775,166	1,547,605	1,575,828
A Penerimaan Perpajakan	1,404,508	1,481,945	1,508,448	1,320,202	1,342,526
a Pendapatan Pajak dalam Negeri	1,371	1,446,984	1,487,008	1,298,579	1,320,768
b Perdagangan Internasional	33,40	34,961	21,441	21,623	21,758

Sumber : MAPAN Puskadaran, 2020

Dalam tabel hasil proyeksi penerimaan pajak di atas, Pemerintah menargetkan penerimaan pajak dalam RUU APBN 2021 sebesar +/- Rp1.481 triliun atau naik 5,5% sebesar Rp77,44 triliun dibanding tahun 2020. MAPAN Puskadaran menghasilkan perhitungan simulasi di range baseline Rp1.508 triliun, pesimis Rp1.320 triliun dan moderat Rp1.342 triliun.

Tahun 2020 adalah tahun dasar (*baseline year*) rencana pembangunan 5 (lima) tahunan (2020-2024) dimana target penerimaan pajak tahun 2020 merupakan "target penerimaan pajak terendah dalam 10 tahun terakhir". Dilakukannya koreksi besar-besaran pada postur APBN 2020 akibat pandemi Covid-19 dan program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) telah mengakibatkan terjadinya *base year's effect*, dimana sedikit saja kenaikan pada pos pendapatan APBN 2021 akan menghasilkan angka pertumbuhan yang cukup signifikan. Selain itu, Pemerintah memperkirakan kondisi pandemi Covid-19 akan berakhir di Kuartal II tahun 2021 dengan ditemukannya vaksin dan proses vaksinasi di Kuartal I tahun 2021.

Base year's effect menjadikan sedikit saja kenaikan pada pos pendapatan akan menghasilkan angka pertumbuhan yang cukup signifikan

Puskadaran memproyeksikan dalam rentang *baseline* target penerimaan pajak tahun 2021 hampir sama dengan Pemerintah yaitu sebesar Rp1.508,45 triliun, atau selisih Rp26,5 triliun dari target Pemerintah. Selisih tersebut diperoleh dari perbedaan proyeksi hasil penerimaan pajak sektor PPN dan PBB yang menurut simulasi Puskadaran masih dapat tumbuh di tahun 2021. PPN tumbuh dari penerapan pajak atas PSME yang mulai diterapkan Pemerintah pada Kuartal III Tahun 2020, ini sedangkan PBB diprediksi tumbuh meskipun kecil, yang dapat berasal dari PBB P3 (Perkebunan, Perhutanan dan Pertambangan). Selain dari itu semua sumber penerimaan pajak mengalami kontraksi khususnya pada sektor penerimaan pajak perdagangan internasional yang diprediksi masih belum normal tahun depan.

Bila kita memperhitungkan kondisi krisis dimana kondisi kesehatan akibat pandemi Covid-19 masih terjadi dan vaksin belum ditemukan sehingga menyebabkan kondisi perekonomian tetap berada di kondisi abnormal, maka hasil proyeksi MAPAN Puskadaran untuk penerimaan sektor pajak adalah sebesar Rp1.342 triliun (moderat) atau Rp1.320 triliun (pesimis). Penghitungan ini lebih rendah 9-11% dari hasil proyeksi Pemerintah. Penurunan terbesar hasil pemodelan terlihat pada penerimaan PPN, cukai, dan bea masuk-keluar pajak internasional.

Penurunan tersebut ditengarai karena melemahnya daya beli masyarakat di tengah kondisi krisis tahun depan, tingginya angka pengangguran dan banyaknya perusahaan yang kolaps sehingga aktivitas perdagangan menjadi lesu termasuk kegiatan eksport-import.

Melihat kondisi terkini dan hasil perhitungan permodelan MAPAN Puskadaran, maka pencapaian target penerimaan pajak tahun 2020 sebesar Rp1.404 triliun menjadi kunci rasionalisasi pencapaian target penerimaan pajak di tahun 2021 sebesar Rp1.481 triliun. Tampaknya Pemerintah menemui tantangan besar dalam pemenuhan target penerimaan pajak di tahun 2021 karena penerimaan pajak hingga Semester-I tahun 2020 hanya tercatat sebesar 44% dari target atau sebesar Rp624 triliun.

Upaya Pemerintah untuk perluasan basis pajak dalam RAPBN 2021 memerlukan kehati-hatian, kejelasan target sasaran basis pajak dan penetapan regulasi implementasi yang jelas. Pemerintah perlu memperhatikan kondisi ekonomi masyarakat dan dunia usaha yang sedang berjuang keluar dari jeratan efek pandemi Covid-19, sehingga upaya perluasan basis pajak khususnya pada bidang PSME tidak menambah beban berat masyarakat dan pelaku usaha nasional maupun investor asing yang hendak masuk ke Indonesia. Terlebih hingga saat ini, kondisi dukungan sumber daya baik regulasi, SDM dan sarana penunjang pelaksanaannya belum optimal. Pemerintah perlu memperhatikan kondisi tersebut bila hendak memperluas basis pajak di tahun 2021. Opsi yang dapat diambil Pemerintah adalah melalui penerapan perluasan basis pajak secara bertahap dan memperhatikan segmen lapisan masyarakat dan pengusaha yang menjadi objek dan subjek pajak.

Meskipun Pemerintah menargetkan penerimaan pajak akan naik karena aktivitas ekonomi mulai tumbuh pasca pandemi Covid-19 di tahun 2021, namun penetapan target kenaikan sebesar 5,5% dari Perpres No. 72 Tahun 2020 dinilai terlalu optimis dan tidak mempertimbangkan kondisi dunia usaha yang masih memerlukan dukungan keringanan pajak. Target yang ditetapkan Pemerintah juga seakan bertolak belakang dengan penetapan kebijakan untuk tetap memberikan insentif pajak bagi dunia usaha dan rumah tangga, sebagai stimulus pandemi Covid-19 yang akan tetap dilanjutkan tahun depan. Target penerimaan pajak yang tinggi disertai dengan beban *tax expenditure* yang dalam waktu bersamaan masih harus dikeluarkan Pemerintah memberi kesan

Target penerimaan pajak yang tinggi dan beban tax expenditure yang dalam waktu bersamaan masih harus dikeluarkan Pemerintah akan mengulang siklus penerimaan pajak yang selalu kurang dari target

sesuatu yang dipaksakan sehingga akan mengulang kembali siklus penerimaan pajak negara yang selalu berada di bawah target APBN.

Langkah Pemerintah untuk menggenjot penerimaan pajak tahun 2021 perlu diapresiasi melalui kebijakan umum dalam hal insentif fiskal, relaksasi prosedur, penyempurnaan peraturan perpajakan, optimalisasi basis pajak, insentif untuk vokasi dan litbang serta pelayanan berbasis digital serta ekstensifikasi barang kena cukai. Yang perlu menjadi fokus Pemerintah dalam menjalankan kebijakan umum perpajakan di atas adalah penyelesaian permasalahan basis data penerima insentif fiskal. Perlu dihindari terjadinya salah sasaran pemberian bantuan yang sering kali terjadi setiap Pemerintah menyalurkan bantuan kepada masyarakat.

Melihat kecenderungan perubahan perilaku konsumtif masyarakat yang berubah selama pandemi Covid-19 dimana terjadinya kenaikan penggunaan sarana internet dalam kesehariannya, maka prioritas Pemerintah untuk menggenjot penerimaan negara dari penerimaan pajak atas transaksi digital atau Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) cukup strategis dan memiliki potensi yang sangat besar. Berdasarkan data dari naskah akademik RUU Omnibus Law yang tengah dibahas Pemerintah bersama DPR terungkap bahwa pada 2017 transaksi barang digital secara total diperkirakan mencapai Rp102,67 triliun.

Penerimaan pajak atas transaksi digital atau Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) memiliki potensi penerimaan pajak yang besar

Secara lebih rinci, transaksi barang digital tersebut terdiri dari sistem *software* dan aplikasi sebesar Rp14,06 triliun, gim, video, dan musik sebesar Rp880 miliar, *software* lain untuk desain dan *engineering* Rp1,77 triliun, *software* ponsel Rp44,75 triliun, layanan televisi berbayar dan hak siar sebesar Rp16,49 triliun, dan layanan *over the top* (OTT) dan sosial media sebesar Rp17,07 triliun.

Terkait reformasi perpajakan dan peningkatan pelayanan bidang perpajakan sangat diharapkan Pemerintah untuk lebih konsisten dan profesional dalam menyediakan sarana dan prasarana penunjang guna kemudahan akses bagi wajib pajak, untuk tidak terulang kembali *system down* saat mendekati batas akhir pelaporan pajak dan sebagainya.

2. Stagnansi Potensi PNBP dalam RAPBN 2021

Komitmen Pemerintah untuk menyelesaikan peraturan turunan dari UU No. 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak perlu mendapat apresiasi dalam rangka pencapaian target penerimaan negara dalam RAPBN 2021. Adapun aturan tersebut adalah Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengelolaan PNBP, Tata Cara Penetapan Tarif atas Jenis PNBP, Tata Cara Pemeriksaan PNBP dan Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Keberatan, Keringanan dan Pengembalian PNBP.

Hal diatas penting untuk segera direalisasikan demi menciptakan iklim usaha yang kondusif, kepercayaan yang tinggi kepada Pemerintah, serta memberikan ruang kepada pembayar PNBP untuk melihat transparansi pengelolaan dan memberikan rasa keadilan jika dirasa dirugikan oleh negara.

Tabel 9. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap Penerimaan PNBP (dalam miliar rupiah)

Uraian	Pemerintah		PUSKADARAN ¹		
	Perpres 72 2020	RUU RAPBN 2021	Baseline 2021	Pesimis 2021	Moderat 2021
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,699,948	1,776,361	1,776,960	1,549,399	1,577,622
1. PENERIMAAN DOMESTIK	1,698,648	1,775,458	1,775,166	1,547,605	1,575,828
A Penerimaan Perpajakan	1,404,508	1,481,945	1,508,448	1,320,202	1,342,526
B Penerimaan Negara Bukan Pajak	294,141	293,514	266,718	227,404	233,302
a Penerimaan SDA	79,1	101,551	86,470	61,972	65,475
b Penerimaan bagian Laba BUMN	65,0	26,130	92,778	87,756	88,747
c PNBP Lainnya	100,1	107,042	87,470	77,675	79,080
d Pendapatan BLU	50	58,790	-	-	-

Sumber : MAPAN Puskadaran, 2020

Puskadaran melihat target penerimaan Pemerintah atas PNBP di tahun 2021 cukup optimis dibandingkan hasil perhitungan permodelan Puskadaran. MAPAN Puskadaran menunjukkan angka Rp227 triliun (pesimis) dan Rp233 triliun (moderat) atau lebih rendah +/- 20-23% dibanding target Pemerintah. Puskadaran menilai target Pemerintah untuk menaikkan target PNBP di semua sektor PNBP, kecuali sektor dividen BUMN, kurang realistis dalam kondisi krisis akibat pandemi Covid-19 masih berlanjut tahun depan.

Penetapan target PNBP dalam RAPBN 2021 sebesar Rp293 triliun yang hanya berkontraksi 0,2% dari outlook 2020 dinilai cukup optimis di tengah ketidakpastian harga komoditi dunia akibat terganggunya siklus perdagangan dan produksi dunia yang menyebabkan kurva *supply and demand* menjadi abnormal. Proyeksi kenaikan PNBP dalam RAPBN 2021 terbesar berasal dari

sektor migas dan non migas sebesar Rp22,5 triliun atau naik 28,44% dari outlook 2020. Pemerintah seakan mengesampingkan harga komoditas andalan ekspor Indonesia yang saat ini masih sangat berfluktuatif dan cenderung turun hingga Semester I Tahun 2020 akibat menurun dan lesunya permintaan pasar. Diperkirakan akan terjadi *over supply* di pasar global sehingga harga komoditi andalan ekspor Indonesia akan mengalami fluktuasi penurunan hingga tahun depan.

Proyeksi Pemerintah atas kenaikan PNBPN migas dan nonmigas terkesan optimis karena mengesampingkan harga komoditas yang masih sangat berfluktuatif bahkan cenderung turun

Di sisi lain, Pemerintah perlu memperhatikan aspek *compliance* wajib bayar PNBPN dalam memenuhi kewajibannya secara tepat jumlah dan tepat waktu. Dari sisi pengawasan masih perlu diperkuat. Pada saat yang sama, *idle asset* yang dimiliki negara perlu untuk dioptimalkan sehingga dapat menjadi salah satu sumber utama PNBPN. *Idle asset* milik negara perlu diberdayakan dan dimonetisasi sehingga memberikan kontribusi pada sisi penerimaan PNBPN. Untuk itu kinerja Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) perlu ditingkatkan guna mencari terobosan baru dan lebih agresif mengelola aset negara yang terbengkalai.

Idle asset milik negara perlu diberdayakan dan dimonetisasi untuk memberikan kontribusi pada penerimaan PNBPN

3. Target Dividen Turun, Momentum Perbaikan Kinerja BUMN

Pemerintah menurunkan target PNBPN dari Kekayaan Negara Yang Dipisahkan (KND) dalam RAPBN 2021 sebesar 40,3% dari outlook 2020, yakni dari sebesar Rp65 triliun menjadi “hanya” Rp26,1triliun yang diproyeksikan berasal dari BUMN perbankan sebesar Rp11,9 triliun dan bagian BUMN non-perbankan sebesar Rp14,2 triliun. Penurunan target tersebut dengan alasan bahwa dampak Covid-19 masih akan mempengaruhi usaha BUMN pada tahun depan.

Pernyataan Pemerintah ini seakan bertolak belakang dengan optimisme Pemerintah dalam menetapkan target pertumbuhan ekonomi sebesar 4,5-5,5% tahun 2021. Seharusnya dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi yang kembali normal seperti sebelum terjadinya pandemi Covid-19 maka seluruh sektor ekonomi, tak terkecuali sektor BUMN yang notabene menguasai sektor-sektor komoditi strategis nasional dan menjadi incaran investor baik dalam negeri maupun luar negeri untuk kepemilikan sahamnya (saham *blue chip*), akan bergerak lurus dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi tersebut.

Penurunan target Pemerintah atas PNBPN dari KND kontradiktif dengan pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan mengalami peningkatan

Tabel 10. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap PNB Dividen BUMN (triliun rupiah)

TAHUN	PEMERINTAH	PUSKADARAN		
		<i>Baseline</i>	Pesimis	Moderat
2020	65,00	97,23	92,06	92,40
2021	26,13	92,78	87,76	88,75

Sumber : MAPAN Puskadaran, 2020

Hasil MAPAN Puskadaran menunjukkan kinerja PNB dari dividen BUMN di atas angka proyeksi Pemerintah baik di rentang *baseline*, moderat maupun pesimis. Puskadaran memandang bahwa kinerja BUMN akan stagnan di tahun 2020 dan 2021 namun masih tetap dapat memberikan kontribusi dividen yang cukup baik di rentang angka Rp87-92 triliun. Hal ini didasarkan pada posisi strategis BUMN di mana BUMN yang merupakan 1/3 kekuatan ekonomi nasional, dan menguasai sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak, masih dapat bertahan di masa pandemi. Meskipun saat ini hampir 90% BUMN terdampak Covid-19, utamanya yang bergerak pada sektor perhubungan, pariwisata, hingga jasa pengiriman logistik, namun BUMN bidang IT dan kesehatan serta perbankan seperti PT. Telkom (Persero) Tbk, BUMN farmasi, dan Bank BUMN masih mencatatkan kinerja yang cukup baik.

Untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas kinerja BUMN, Puskadaran memandang perlakuan “anak emas” kepada BUMN oleh Pemerintah harus dihentikan dan jangan sampai menjadi preseden pembebanan BUMN kepada APBN terus menerus. Dalam RAPBN 2021, Pemerintah berencana memberikan PMN sebesar Rp34,7 triliun, yang terbesar sejak tahun 2017. Dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke belakang sejak tahun 2016 tercatat Rp109,8 triliun PMN yang sudah diberikan kepada BUMN, dengan perbandingan dividen yang diterima negara sebesar Rp271,8 triliun. Namun hal ini tidak mencerminkan pemerataan sumbangsih dividen kepada BUMN karena hanya didominasi oleh 10 (sepuluh) BUMN besar, sedangkan data tahun 2020 terdapat 107 BUMN.

Kasus Jiwasraya misalnya, semakin membebani Pemerintah dengan penyuntikan penyertaan modal negara (PMN) ke PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (BPUI) sebesar Rp20 triliun pada RAPBN 2021. Hal ini memberikan pelajaran perlunya peningkatan pengawasan kinerja BUMN, terlebih angka tersebut adalah porsi terbesar PMN dalam RAPBN 2021. Langkah Pemerintah untuk merampingkan usaha BUMN dengan membentuk *holding* dan klusterisasi usaha melalui penerbitan Keppres No. 40

Tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Percepatan Restrukturisasi BUMN patut diapresiasi. BUMN yang memiliki portofolio sejenis dengan kinerja selalu merugi perlu dilikuidasi untuk meringankan beban APBN.

Rencana Pemerintah untuk menentukan batas minimal setoran dividen dari BUMN kepada kas negara perlu didukung guna menciptakan iklim kerja yang serius dan profesional di masing-masing BUMN namun pengawasan atas kinerja dan laporan keuangan yang disajikan perlu diperketat untuk menghindari *window dressing* (memoles) laporan keuangan.

Pemerintah harus menghentikan penyuntikan PMN kepada BUMN yang merugi karena sangat membebani APBN. BUMN dengan portofolio sejenis dan selalu merugi harus dilikuidasi

4. PNBP Lainnya Digenjot, Perlu Segera Sentralisasi Data Entitas Bisnis dan Personal antar K/L

Tabel 11. Penerimaan PNBP Lainnya 2016-2021*

No	Kementerian/Lembaga	2016	2017	2018	2019	Outlook 2020*	RAPBN 2021
1	Kementerian Komunikasi dan Informatika	14,9	17,8	17,7	19,0	18,3	18,5
2	Kementerian Perhubungan	5,6	6,0	6,8	7,8	6,1	7,2
3	Kepolisian Negara RI	4,7	10,2	9,7	9,4	7,6	10,7
4	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	3,4	3,2	3,6	4,4	3,3	4,5
5	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	1,2	0,2	1,0	0,7	3,3	2,6
6	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN	2,1	2,3	2,2	2,3	1,7	2,4

*Perpres 72/2020

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Target PNBP Lainnya di RAPBN 2021 naik sebesar Rp7 triliun (7%) dibandingkan outlook tahun 2020 menjadi Rp107 triliun, dimana kenaikan target penerimaan berada pada Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Perhubungan, Kepolisian RI dan Kementerian Hukum dan HAM. Melalui permodelan MAPAN, Puskadaran mendapatkan hasil proyeksi penerimaan PNBP lainnya di bawah angka yang ditargetkan Pemerintah, yaitu Rp79,08 triliun (moderat) dan Rp77,68 triliun (pesimis), atau ada perbedaan sekitar 26-27% lebih rendah dibanding target Pemerintah.

Permodelan mengasumsikan kondisi pandemi akan berlanjut tahun depan, yang mengakibatkan pembatasan aktifitas masyarakat akan terus berlanjut dan mempengaruhi jumlah pelayanan pada sektor-sektor PNBP lainnya, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi penerimaan PNBP lainnya. Di samping itu rencana pemberian stimulus pada bidang pendidikan,

kesehatan dan pajak kendaraan bermotor sebagai upaya relaksasi pajak oleh Pemerintah, sedikit banyak akan mempengaruhi penerimaan sektor PNBPN lainnya jika pandemi belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan tahun depan.

Strategi dominan yang dicanangkan oleh Pemerintah dalam rangka pemenuhan target PNBPN Lainnya dalam RAPBN 2021 adalah melalui pengembangan pelayanan digital berbasis teknologi informasi seperti misalnya Kepolisian RI dengan program *smart STNK* dan *BPKB online*, Kementerian Hukum dan HAM melalui program perluasan layanan *e-passport*, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN melalui program layanan tarif berbasis digital, Kementerian Komunikasi dan Informasi melalui program intensifikasi penagihan secara periodik berbasis *online* dan penerapan aplikasi *online* bidang kenavigasian, perkapalan dan angkutan laut.

Kebutuhan big data single identity setiap warganegara maupun entitas bisnis bersifat sangat mendesak, yang terintegrasi secara nasional

Perlu dilakukan sentralisasi basis data dalam pengembangan dan penggunaan aplikasi berbasis digital dan *online* di setiap K/L sehingga *big data* dapat terintegrasi dan tidak bersifat parsial. Hal ini akan menjamin efisiensi dan efektivitas tingkat kemanfaatan data secara lintas sektoral dengan optimal untuk menjaga konsistensi pengawasan dan evaluasi penerimaan PNBPN di K/L. Untuk itu, kepemilikan *big data single identity* setiap warga negara dan entitas bisnis yang mengambil keuntungan di wilayah NKRI bersifat sangat mendesak.

5. PNBPN BLU Naik, Sawit dan Kesehatan Menjadi Tumpuan

Kenaikan target Pemerintah sebesar 17,6% pendapatan PNBPN BLU (dari semula Rp50 triliun menjadi Rp58,8 triliun) dalam RAPBN 2021 yang diprediksi berasal dari penerimaan BLU pelayanan kesehatan, keuangan dan pelayanan kepolisian menimbulkan pertanyaan dalam situasi pascapandemi Covid-19 tahun depan: apakah Pemerintah akan menggenjot komersialisasi pelayanan kesehatan di saat kondisi ekonomi masyarakat dan dunia usaha dalam tahap *recovery*?

Pemerintah tidak semestinya menaikkan target penerimaan PNBPN BLU di saat ekonomi masyarakat dan dunia usaha sedang dalam tahap pemulihan pascapandemi

Di sisi lain, rencana investasi dana pengembangan pendidikan nasional (DPPN) pada instrumen jangka panjang oleh Kementerian Keuangan dirasa kurang pas jika penerimaan PNBPN BLU digenjot dalam jangka pendek. Hal ini karena imbal hasil investasi jangka panjang tentunya tidak dapat diperoleh dalam jangka 1 tahun kalender.

C. Analisis Atas Pos Hibah Dalam RAPBN Tahun 2021

Penerimaan hibah dalam RAPBN tahun 2021 diperkirakan Pemerintah mencapai Rp902,8 miliar, yakni target terendah sejak 5 (lima) tahun terakhir.

Tabel 12. Hasil Proyeksi Puskadaran terhadap Hibah (miliar rupiah)

TAHUN	PEMERINTAH	PUSKADARAN		
		Baseline	Pesimis	Moderat
2020	1.300	2.212	2.212	2.212
2021	902,8	1.794	1.794	1.794

Sumber : MAPAN Puskadaran, 2020

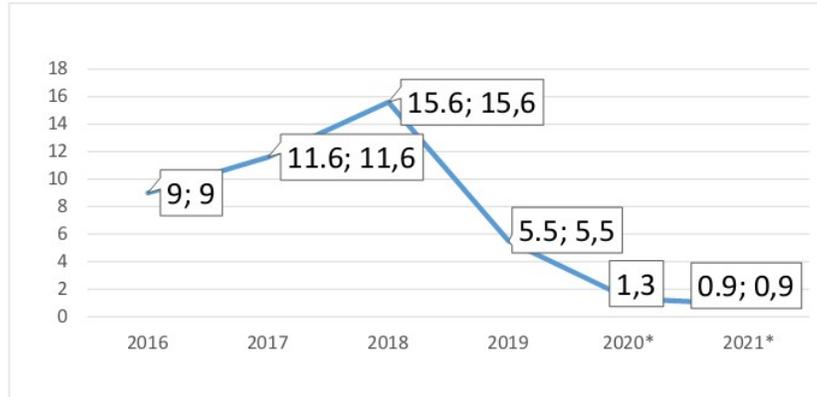
Puskadaran memandang target penerimaan hibah dalam RUU APBN 2021 masih terlalu rendah dibandingkan dengan hasil proyeksi MAPAN Puskadaran dan pencapaian target hibah di tahun 2020. Penerimaan hibah dalam Perpres No. 72 Tahun 2020 diperkirakan Rp1.300,0 miliar, yang realisasinya sampai dengan akhir tahun 2020 diperkirakan melebihi target Perpres (pada Semester I tahun 2020 sudah mencapai Rp1.739,5 miliar). Tingginya penerimaan hibah pada tahun 2020 berasal dari hibah langsung dalam negeri yang merupakan komitmen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan protokol Covid-19 dalam penyelenggaraan Pilkada 2020. Selain penerimaan hibah dalam negeri, penerimaan hibah tahun 2020 juga berasal dari penerimaan hibah luar negeri yang digunakan untuk membiayai pendidikan, pengembangan desa dan sistem perkotaan, penyediaan air bersih dan subsidi, baik yang dikelola oleh K/L maupun yang diterushibahkan ke daerah.

MAPAN Puskadaran, baik dalam skenario *baseline*, moderat, dan pesimis menghasilkan angka proyeksi hibah yang absolut sebesar Rp1.794 miliar, yang mengindikasikan bahwa komponen pembentuk hibah, seperti penerimaan hibah dari dalam dan luar negeri, masih konsisten memberikan hibah bahkan menunjukkan tren peningkatan atas pertimbangan kondisi pandemi Covid-19 dan solidaritas antar sesama bangsa. Hibah tersebut berupa dukungan untuk proses penelitian molekuler vaksin Covid-19 maupun pengembangan riset bidang kesehatan lainnya, dimana Indonesia telah bergabung dengan beberapa konsorsium/grup kerja sama baik bilateral maupun multilateral.

Kebijakan Pemerintah yang menekan target penerimaan hibah ini ditengarai sebagai salah satu strategi untuk keluar dari *middle income trap* menuju *upper middle income country* dengan merintis jalan

sebagai negara pendonor hibah bagi negara lain. Namun apakah strategi tersebut tepat dilakukan di saat kondisi ekonomi dalam negeri diprediksi sedang mengalami masa pemulihan tahun depan?

Grafik 2. Tren Penerimaan Hibah Dalam APBN 2016-2021 (triliun rupiah)



Sumber : Kementerian Keuangan, 2020, diolah

Pemerintah sebaiknya memprioritaskan penggunaan dana hibah untuk diterushibahkan kepada Pemerintah Daerah yang sangat membutuhkan tambahan anggaran dalam rangka pemulihan ekonomi pascapandemi

Kebijakan Pemerintah yang memberikan suntikan dana Rp2 triliun pada Lembaga Dana Kerjasama Pembangunan Internasional (LDKPI) perlu dipertanyakan urgensinya di tengah kondisi keuangan negara yang ketat dan kebutuhan internal dalam negeri yang masih sangat kurang. Pasal 20 Ayat (3) RUU APBN 2021 menyebutkan bahwa anggaran pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat bersumber dari dana hasil kelolaan Lembaga Dana Kerjasama Pembangunan Internasional. Selanjutnya dalam tabel 5.6 Buku II Nota Keuangan tercatat besaran dana tersebut merupakan investasi kepada BLU, dalam hal ini Lembaga Dana Kerjasama Pembangunan Internasional sebesar Rp2 triliun.

Dana Hibah dalam RAPBN 2021 sebaiknya lebih diprioritaskan untuk diterushibahkan kepada Pemerintah Daerah yang sangat membutuhkan tambahan anggaran akibat hancur leburnya APBD pada 2020 sebagai dampak pandemi Covid-19. Melalui penciptaan program kerja yang berwawasan lingkungan melalui pelibatan warga lokal sebagai komponen penggerak, diharapkan tercipta program padat karya di daerah.

BAB IV

ANALISIS BELANJA NEGARA PADA RAPBN 2021

Ketidakpastian ekonomi tahun 2020 akibat pandemi Covid-19 sangat dirasakan oleh negara-negara di dunia, tidak terkecuali Indonesia. Berbagai kebijakan diambil Pemerintah untuk pencegahan pandemi ini sebagai upaya untuk tidak saja melakukan penanganan kasus Covid-19 melainkan juga penanganan dampaknya yang mengimbas di hampir semua sektor. Selain melakukan langkah-langkah pengamanan dan pencegahan terjadinya krisis kesehatan, Pemerintah juga sudah melakukan langkah-langkah kebijakan ekonomi, antara lain *refocusing* dan realokasi APBN, serta pemberian stimulus fiskal, moneter dan sektor keuangan.

Fokus utama kebijakan Pemerintah dalam penanganan Covid-19 adalah mendukung anggaran kesehatan, memperluas *social safety net* untuk menjaga daya beli, serta mendukung dunia usaha dan industri. Langkah-langkah *extraordinary* ini membutuhkan dana yang tidak sedikit, sehingga diperlukan fleksibilitas APBN. Kepastian ketersediaan anggaran dengan tetap menjaga kesinambungan keuangan negara menjadi alasan Pemerintah melakukan perombakan APBN tahun 2020 dengan mengeluarkan Perpres No. 52 tahun 2020 yang kemudian oleh DPR RI disahkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020, disusul keluarnya Perpres No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perpres No. 54 Tahun 2020. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi nasional yang optimal di tengah dinamika perekonomian, baik global maupun domestik, maka kebijakan belanja negara dalam jangka menengah difokuskan untuk mengakselerasi pemulihan sosial-ekonomi, meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing, serta memanfaatkan bonus demografi untuk mendukung transformasi ekonomi, sesuai dengan KEM PPKF tahun 2021 yaitu untuk “Mendorong Produktivitas dan Daya Saing Bangsa”.

A. Kebijakan Belanja Dalam Nota Keuangan RAPBN 2021

Dalam dokumen Buku II Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2021, Pemerintah merencanakan kebijakan Belanja Negara dapat berperan secara aktif sebagai instrumen fiskal. Seperti saat ini, di tengah kondisi tidak normal, peran belanja negara menjadi sangat krusial dalam merespon dampak pandemi Covid-19 melalui berbagai kebijakan untuk mendukung upaya penanganan masalah kesehatan dan pemulihan dampak sosial-ekonomi yang ditimbulkan.

Untuk menjawab tantangan tersebut maka Pemerintah merencanakan Belanja Negara dalam RAPBN 2021 sebagaimana tabel berikut.

Tabel 13. Belanja Negara Dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	OUTLOOK 2020	RUU APBN 2021	PERUBAHAN	
			Nilai	%
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.975.240,3	1.951.260,9	-23.979,4	-1,23
Belanja K/L	836.380,4	1.029.860,9	193.480,5	18,79
Belanja Non K/L	1.138.859,9	921.400,0	-217.459,9	-23,60
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	763.925,6	796.266,4	32.340,8	4,06
K1 Transfer ke Daerah	692.735,6	724.266,4	31.530,8	4,35
1 Dana Perimbangan	653.358,9	689.463,5	36.104,6	5,24
A Dana Transfer Umum	470.800,2	493.040,0	22.239,8	4,51
1) DBH	86.418,7	102.748,6	16.329,9	15,89
a. DBH tahun berjalan	73.914,2	82.748,6	8.834,4	10,68
b. DBH Kurang Bayar	12.504,5	20.000,0	7.495,5	37,48
2) DAU	384.381,5	390.291,4	5.909,9	1,51
B Dana Transfer Khusus	182.558,7	196.423,5	13.864,8	7,06
1) DAK Fisik	53.787,4	65.248,2	11.460,8	17,56
2) DAK Non Fisik	128.771,3	131.175,3	2.404,0	1,83
2 DID	18.500,0	13.500,0	-5.000,0	-37,04
3 Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	20.876,7	21.302,9	426,2	2,00
A Dana Otonomi Khusus	19.556,7	19.982,9	426,2	2,13
1) Alokasi Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat	7.555,3	7.805,8	250,5	3,21
2) Provinsi Aceh	7.555,3	7.805,8	250,5	3,21
3) Dana Tambahan Infrastruktur dlm rangka Otsus Papua dan Papua Barat	4.446,2	4.371,3	-74,9	-1,71
B Dana Keistimewaan DIY	1.320,0	1.320,0	0,0	0,00
K2 Dana Desa	71.190,0	72.000,0	810,0	1,13
BELANJA NEGARA	2.739.165,9	2.747.527,3	8.361,4	0,3

Sumber: Buku II Nota Keuangan RAPBN 2021, Kemenkeu

1. Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat

Dalam RAPBN 2021, anggaran Pemerintah Pusat mengalami penurunan sebesar 1,23% dibandingkan outlook tahun 2020. Penurunan anggaran belanja pemerintah ini sebesar Rp23.979,4 miliar. Rencana belanja Pemerintah dalam RAPBN 2021 ini terdiri dari Belanja K/L yang naik 18,79% dibandingkan outlook tahun 2020 atau naik sebesar Rp193.480,5 miliar. Pada pos belanja non K/L mengalami penurunan yang cukup dalam dibandingkan outlook tahun 2020 yaitu turun sebesar 23,60% atau sebesar Rp217.459,9 miliar.

Arah kebijakan belanja Pemerintah Pusat ditujukan terutama untuk mendukung prioritas pembangunan guna mempercepat pemulihan ekonomi dengan fokus belanja untuk peningkatan kualitas kesehatan, pendidikan, infrastruktur, pangan (pertanian dan perikanan), pariwisata, jaring pengaman sosial, dunia usaha, dan UMKM. Kebijakan tersebut dilakukan secara komprehensif dengan reformasi di bidang belanja melalui kebijakan antara lain:

Pemerintah memprioritaskan percepatan pemulihan ekonomi pada sektor terdampak, khususnya kesehatan, pendidikan, infrastruktur, jaring pengaman sosial, dunia usaha, dan UMKM

- efisiensi belanja melalui penajaman biaya operasional sejalan dengan perubahan proses kerja;
- optimalisasi teknologi informasi untuk meningkatkan kualitas layanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian pelayanan (*service delivery*); serta
- redesain sistem penganggaran yang menggunakan pendekatan belanja yang lebih baik (*spending better*) yang difokuskan pada pelaksanaan program prioritas berbasis pada hasil (*result based*) dan efisiensi kebutuhan dasar, serta antisipatif terhadap berbagai tekanan (*automatic stabilizer*).

2. Kebijakan Belanja Subsidi

Kebijakan belanja subsidi diarahkan lebih tepat sasaran untuk menjaga stabilitas harga dan daya beli masyarakat, khususnya golongan miskin dan rentan, sehingga pertumbuhan ekonomi yang bersifat inklusif dapat terwujud. Arah kebijakan belanja subsidi terutama dilakukan melalui integrasi subsidi energi dengan bantuan sosial secara bertahap serta penajaman subsidi pupuk melalui penyempurnaan data petani e-RDCK penerima subsidi dengan basis data NIK dan alamat (*by name by address*). Selain itu, kebijakan ditujukan untuk memperluas akses permodalan UMKM dan koperasi melalui subsidi bunga KUR, menyediakan anggaran subsidi perumahan untuk mendukung penyediaan rumah bagi MBR, dan pemberian insentif perpajakan melalui subsidi pajak ditanggung pemerintah (DTP).

Kebijakan belanja subsidi diarahkan lebih tepat sasaran untuk menjaga stabilitas harga dan daya beli masyarakat, khususnya golongan miskin dan rentan, sehingga pertumbuhan ekonomi yang bersifat inklusif dapat terwujud

3. Kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Untuk meningkatkan akselerasi strategi pemulihan ekonomi nasional pasca pandemi Covid-19 serta upaya penguatan kualitas desentralisasi fiskal, rencana Transfer ke Daerah dan Dana Desa untuk tahun 2021 adalah sebesar Rp796.266,4 miliar atau naik tipis sebesar 0,3%. Untuk Dana Transfer Daerah Pemerintah merencanakan naik sebesar 4,35% dibanding outlook tahun 2020, atau Rp724.266,4 miliar. Sedangkan Dana Desa naik tipis sebesar

1,1% atau Rp 72.000 miliar. Arah kebijakan TKDD yang tertuang dalam dokumen II Nota Keuangan beserta RAPBN 2021 sebagai berikut:

TKDD diarahkan untuk pemulihan ekonomi; mendorong creative financing; sinergi anggaran TKDD dan belanja K/L dalam pembangunan SDM; serta redesain dan peningkatan kinerja TKDD

- Mendukung upaya pemulihan ekonomi sejalan dengan program prioritas nasional antara lain melalui pembangunan aksesibilitas dan konektivitas sentra pertumbuhan serta dukungan insentif untuk menarik investasi, perbaikan sistem pelayanan investasi, dan dukungan terhadap UMKM;
- Mendorong belanja infrastruktur daerah melalui *creative financing* untuk mendukung pencapaian target RPJMN;
- Mensinergikan anggaran TKDD dan belanja K/L dalam pembangunan SDM (terutama sektor pendidikan dan kesehatan);
- Redesain pengelolaan TKDD dengan penganggaran berbasis kinerja dan peningkatan akuntabilitas; serta
- Meningkatkan kinerja TKDD dan melakukan reformasi APBD melalui implementasi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) dan penyempurnaan Bagan Akun Standar (BAS).

B. Analisis Belanja Negara Dalam RAPBN 2021

Tabel 14. Perbandingan APBN 2020 dan RAPBN 2021 dengan Proyeksi Puskadaran

URAIAN	PERPRES 72/2020	RUU RAPBN	PUSKADARAN ¹					
	PEMERINTAH		Baseline		Pesimis		Moderat	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
B. BELANJA NEGARA	2.739.166	2.747.527	2.739.939	2.747.503	2.854.539	2.950.805	2.873.066	2.971.303
1 Belanja Pemerintah Pusat	1.975.240	1.951.260	1.933.728	1.926.709	2.026.603	2.097.097	2.044.020	2.115.019
a. Fungsi, Organisasi dan Program	-	1.944.479	-	-	-	-	-	-
b. Program Pengelolaan Hibah Negara	-	6.782	-	-	-	-	-	-
2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	763.926	796.266	806.212	820.794	827.936	853.708	829.046	856.284
A. Transfer ke Daerah	-	724.266	743.022	753.104	762.493	782.591	764.166	786.339
1 Dana Perimbangan	-	689.463	719.916	730.684	736.219	755.436	738.711	760.854
a. DBH	-	102.749	90.684	84.566	82.997	72.219	84.327	74.192
b. DAU	-	390.291	487.461	498.891	487.178	498.014	487.218	498.142
c. DAK	-	196.424	141.770	147.228	166.045	185.204	167.166	188.519
2 DID	-	13.500	-	-	-	-	-	-
3 Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	-	21.303	23.106	22.419	26.274	27.155	25.455	25.484
B. Dana Desa	-	72.000	63.189	67.690	65.443	71.116	64.880	69.945

Berdasarkan Tabel 14 dapat diketahui bahwa pada skenario pesimis, Puskadaran memproyeksikan belanja negara lebih tinggi (Rp2.950.805

miliar) dibandingkan dengan target Pemerintah (Rp2.747.527 miliar), dengan selisih Rp203.278 miliar. Puskadaran memproyeksikan belanja pemerintah pusat lebih besar (Rp2.097.097 miliar) dari Pemerintah (Rp 1.951.260 miliar) dengan selisih Rp145.837 miliar. Puskadaran mengasumsikan bahwa tahun 2021 pandemi masih berlanjut sehingga belanja dalam bidang kesehatan masih sangat tinggi. Selain itu jaring pengaman sosial serta pemberian bantuan sosial bagi masyarakat melalui bantuan sembako, bansos tunai, subsidi dan diskon tarif listrik, BLT Desa, dan subsidi gaji; serta bantuan UMKM dalam restrukturisasi kredit, banpres produktif berupa bantuan modal darurat, serta bantaun bagi tenaga kerja yang menjadi korban PHK, antara lain melalui bantuan sosial dan Program Kartu Prakerja masih berjalan.

Sedangkan dalam skenario moderat terlihat bahwa Puskadaran memproyeksikan belanja negara lebih tinggi daripada RAPBN 2021 versi Pemerintah yaitu sebesar Rp2.971.303 miliar atau selisih Rp223.776 miliar. Puskadaran mengasumsikan bahwa pembangunan mulai dilakukan Pemerintah karena pandemi telah berakhir, namun masyarakat masih membutuhkan bantuan sosial dikarenakan masih banyak masyarakat yang terdampak pandemi. Selain itu reformasi dalam bidang ekonomi, sosial dan kesehatan masih dilakukan mengingat pandemi baru saja berakhir dan perekonomian belum sepenuhnya pulih.

Pada pos belanja Pemerintah Pusat tahun 2021, target Pemerintah lebih rendah dari proyeksi Puskadaran di skenario krisis (pesimis). Puskadaran memperkirakan belanja sebesar Rp2.097.097 miliar atau lebih tinggi Rp145.837 miliar dari RAPBN 2021. Besarnya proyeksi ini atas pertimbangan kebutuhan belanja Pemerintah yang lebih besar pada saat krisis, antara lain digunakan untuk belanja pegawai, menyelesaikan permasalahan di sektor kesehatan, ekonomi, dan sosial, serta pemberian bantuan sosial kepada masyarakat terdampak pandemi.

Sedangkan pada skenario moderat, terdapat selisih sebesar Rp163.759 miliar dari RAPBN 2021 dimana Puskadaran (Rp2.115.019 miliar) memperkirakan lebih tinggi dari target Pemerintah (Rp1.951.260 miliar). Proyeksi ini mengasumsikan bahwa negara dalam keadaan normal sehingga semua pembangunan dan program Pemerintah terlaksana dengan baik tanpa adanya gangguan. Terlebih perekonomian berjalan dengan baik sehingga arus uang di Indonesia tidak mengalami hambatan.

Pada pos belanja TKDD, skenario krisis (pesimis) Puskadaran memproyeksikan sebesar Rp853.708 miliar atau lebih tinggi Rp57.441 miliar dari Pemerintah. Puskadaran mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah masih melakukan jaring pengaman sosial karena pandemi masih

belum berakhir. Bantuan sosial BLT masih dilakukan dan anggaran kesehatan di daerah meningkat disebabkan penanggulangan pandemi masih terus berlanjut.

Sedangkan pada skenario moderat, Puskadaran memproyeksikan TKDD sebesar Rp856.284 miliar atau lebih tinggi Rp60 triliun dari target Pemerintah. Pada skenario ini Puskadaran mengasumsikan bahwa pendapatan dalam negeri, yang menjadi dasar penghitungan dana TKDD, mengalami kenaikan oleh karena pemulihan perekonomian sedang berjalan dan pandemi sudah berakhir.

Mencermati kebijakan Pemerintah dan postur RAPBN 2021 pada pos belanja negara, terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. Anggaran Belanja Non-K/L dalam RAPBN 2021 Tidak Menggambarkan Kondisi Pandemi Covid-19

Salah satu fungsi Belanja Non K/L adalah untuk memberikan subsidi kepada masyarakat, diantaranya subsidi listrik, subsidi LPG tabung 3 kg, subsidi pupuk, subsidi bunga UMKM, dan PSO kepada PT. KAI dan PT. Pelni.

Sementara itu Pemerintah memperkirakan bahwa pandemi Covid-19 akan berakhir di Kuartal II tahun 2021. Dengan demikian di tahun 2021 subsidi bagi masyarakat masih sangat dibutuhkan mengingat perekonomian tidak menentu dan terjadinya penurunan produktivitas masyarakat akibat tatanan baru ini. Selain itu belanja Non K/L dalam bidang kesehatan juga diprioritaskan untuk mendukung pemulihan kesehatan akibat pandemi Covid-19, yaitu komponen antisipasi atas pengadaan vaksin dan pelaksanaan imunisasi, serta bantuan iuran BPJS bagi kelompok Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) dan Bukan Pekerja (BP) Kelas III.

Namun Pemerintah justru menurunkan anggaran belanja Non K/L sebesar 19,1% pada tahun 2021.

Grafik 3. Belanja Non-K/L Tahun 2016-2021



Penurunan anggaran belanja Non K/L ini menggambarkan kekurangtanggapan Pemerintah dalam merespons kondisi di lapangan, dimana masyarakat masih sangat memerlukan subsidi untuk pemulihan pascapandemi. Selain itu, pelaku UMKM juga masih membutuhkan bantuan subsidi bunga mengingat banyak UMKM yang terdampak pandemi.

Penurunan anggaran belanja non K/L menggambarkan kekurangtanggapan Pemerintah dalam merespons kondisi di lapangan, dimana masyarakat masih memerlukan subsidi untuk pemulihan pascapandemi

2. Belanja K/L Sejalan dengan Kebijakan RAPBN 2021

Perbandingan anggaran di masing-masing K/L disajikan sebagaimana tabel berikut:

Tabel 15. Perbandingan Anggaran K/L terbesar tahun 2020 dan 2021 (triliun rupiah)

K/L terbesar 2020	2020	2021	Penambahan	
			Nilai	Persentase
Kemenhan	127,4	136,99	9,59	7,00
PUPR	120,2	149,81	29,61	19,77
POLRI	90,3	111,97	21,67	19,35
Kemenag	65,1	66,96	1,86	2,78
Kemensos	62,8	92,81	30,01	32,33
Kemenkes	57,4	84,29	26,89	31,90
Kemenuh	42,7	45,66	2,96	6,48
Ristek Dikti	42,2	-	-	-
Kemenkeu	37,2	43,3	6,1	14,09
Kemendikbud	35,7	81,53	45,83	56,21
Kementan	21,05	21,83	0,78	3,57
Kominfo	5,6	16,95	11,35	66,96
Kumham	13,51	16,95	3,44	20,29

Berdasarkan persentase kenaikan tiap K/L dibanding tahun 2020, dapat diketahui bahwa Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, dan Kementerian Kesehatan mendapatkan persentase penambahan anggaran tertinggi, masing-masing dengan kenaikan 67%, 56%, 32 %, dan 32%. Penambahan anggaran K/L ini dipandang sejalan dengan prioritas kebijakan RAPBN 2021.

Kenaikan persentase belanja K/L relatif sejalan dengan prioritas kebijakan RAPBN 2021

3. Ketidakrasionalan Pemerintah dalam Penganggaran DAU

Dalam UU No 33/2004 diamanatkan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Pemerintah mengalokasikan DAU dengan tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antardaerah guna mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pada tahun 2021 Pemerintah mengalokasikan DAU sebesar 30,79% dari Pendapatan

Persentase anggaran DAU lebih tinggi dari ketentuan UU, namun secara nominal lebih rendah dari anggaran tahun-tahun sebelumnya.

Dalam Negeri Netto atau melebihi amanat UU 33/2004. Meskipun persentase anggaran DAU tahun 2021 tersebut sangat tinggi namun pada kenyataannya nominal anggaran DAU dalam RAPBN 2021 lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Selain itu penetapan alokasi tersebut dianggap tidak wajar dikarenakan pada tahun 2020 PDB Indonesia mengalami kontraksi tahunan pada Kuartal I dan Kuartal II sehingga apabila Kuartal III dan IV tahun ini juga mengalami kontraksi, maka Indonesia akan masuk dalam kondisi resesi. Hal ini diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 72 tahun 2020 bahwa Indonesia sedang mengalami bahaya ekonomi. Sedangkan pemulihan perekonomian suatu negara membutuhkan waktu selama bertahun-tahun.

4. Perubahan Rumusan Pendapatan Dalam Negeri Netto dalam RAPBN 2021 mempengaruhi DAU yang diberikan ke Daerah

Terdapat perbedaan definisi mengenai Pendapatan Dalam Negeri Netto yang diatur dalam APBN 2021 dengan UU No. 33 Tahun 2004, yang membawa konsekuensi terhadap nilai DAU yang diberikan kepada daerah

Pasal 27 Ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN. Dalam Penjelasananya disebutkan bahwa Pendapatan Dalam Negeri Netto adalah penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak, setelah dikurangi dengan Penerimaan Negara yang dibagihasilkan kepada Daerah.

Sementara itu Pasal 11 Ayat (17) RAPBN 2021 menyebutkan bahwa Pendapatan Dalam Negeri Netto dihitung berdasarkan penjumlahan antara Penerimaan Perpajakan dan PNBPN, dikurangi dengan pendapatan negara yang di- *earmark* dan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa selain DAU.

Perbedaan definisi ini ini perlu didudukkan kembali mengingat perbedaan definisi tersebut dapat mempengaruhi besaran DAU yang diberikan kepada daerah.

5. Percepatan Pembayaran DBH Kurang Bayar oleh Pemerintah

Pemerintah harus mempercepat pembayaran DBH kurang bayar kepada daerah guna mempercepat pemulihan ekonomi

Dalam RAPBN 2021 terdapat DBH kurang bayar sebesar Rp20.000 miliar yang harus dibayarkan ke daerah oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah harus mempercepat pembayaran DBH kurang bayar ini guna mempercepat pemulihan ekonomi dalam bidang kesehatan ekonomi dan sosial. Selain itu mengingat tahun 2020 banyak dana di daerah yang di-*refocusing* untuk penanganan Covid-19, sekaligus

terjadi penurunan PAD akibat pandemi, hal ini menyebabkan pembangunan di daerah terhambat sehingga daerah membutuhkan suntikan dana untuk jalannya desentralisasi fiskal.

6. Perubahan Alokasi Dasar Perhitungan Dana Desa dalam RAPBN 2021 berdampak pada Desa

Alokasi Dasar adalah alokasi minimal Dana Desa yang akan diterima oleh setiap desa secara merata, yang besarnya dihitung berdasarkan persentase tertentu dari anggaran Dana Desa yang dibagi dengan jumlah desa secara nasional.

Tabel 16. Perubahan Alokasi Dana Desa Tahun 2020 dan 2021

2020	2021
Alokasi Dasar sebesar 69%	Alokasi Dasar sebesar 65%
Alokasi Afirmasi sebesar 1,5%	Alokasi Afirmasi sebesar 1%
Alokasi Kinerja sebesar 1,5%	Alokasi Kinerja sebesar 3%
Alokasi Formula sebesar 28%	Alokasi Formula sebesar 31%

Desa harus bersiap-siap dengan perubahan alokasi dasar perhitungan Dana Desa tersebut, karena terdapat kemungkinan bahwa Dana Desa mereka dapat bertambah atau berkurang dengan perubahan formulasi tersebut.

Perubahan alokasi dasar Dana Desa menjadikan desa menerima anggaran lebih kecil atau lebih besar dari tahun sebelumnya.

Kenaikan Anggaran Dana desa pada tahun 2021 sangatlah kecil, yaitu sebesar 1,1% dengan nilai Rp72 triliun rupiah. Banyaknya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) akibat pandemi ini menyebabkan meningkatnya kemiskinan, terutama di desa. *Refocusing* anggaran Dana Desa untuk Jaring Pengaman Sosial (JPS) selama masa pencegahan pandemi telah membuat program pemerintahan desa terganggu sehingga banyak program-program yang tertunda. Peningkatan Dana Desa yang kecil dapat mengganggu program desa yang tertunda dan pemberantasan kemiskinan di Desa.

BAB V

ANALISIS KESEIMBANGAN PRIMER DAN KESEIMBANGAN UMUM

A. Keseimbangan Primer dan Keseimbangan Umum

Berbicara tentang pendapatan negara dan belanja negara tidak lepas dari membicarakan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Kapasitas fiskal merupakan kemampuan keuangan negara yang dihimpun dari sumber pendanaan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain bersumber dari pajak dan pendapatan negara bukan pajak. Sementara itu, kebutuhan fiskal merupakan kebutuhan pendanaan untuk belanja negara dalam rangka menjalankan kewajiban seperti pembayaran bunga dan pokok utang serta melaksanakan fungsi pemerintahan, kebijakan, dan kewajiban Pemerintah seperti penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur, pembayaran bunga dan cicilan pokok utang, serta subsidi. Setiap tahunnya kebutuhan pendanaan diukur melalui alokasi dasar (*baseline*) ditambahkan dengan kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan pada tahun anggaran tersebut serta kewajiban yang harus dibayarkan Pemerintah.

Dalam penyusunan APBN, Pemerintah berusaha untuk menghimpun sumber-sumber pendanaan yang mencukupi untuk mendanai kebutuhan fiskal. Gambaran tentang hubungan kapasitas dan kebutuhan fiskal tersebut menciptakan hubungan yang disebut dengan keseimbangan. Keseimbangan yang tercipta dari kapasitas dan kebutuhan fiskal dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu keseimbangan primer dan keseimbangan umum. Keseimbangan primer merupakan selisih dari total pendapatan negara dikurangi belanja negara di luar pembayaran bunga utang.

Keseimbangan Primer = Pendapatan – (Belanja Total – Belanja Bunga)

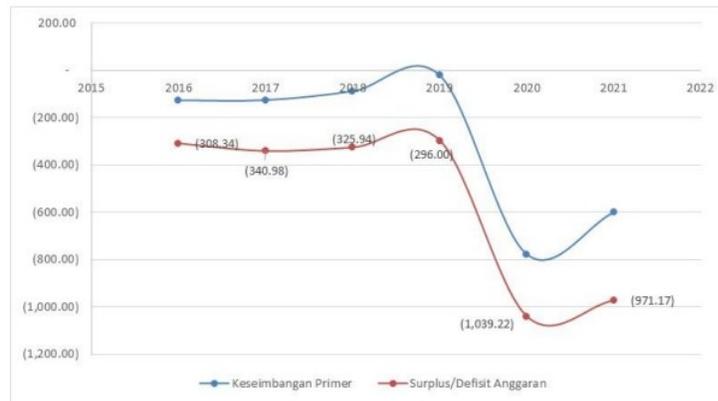
Jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan positif, yang berarti masih tersedia dana yang cukup untuk membayar bunga utang. Sebaliknya, jika total pendapatan negara lebih kecil daripada belanja negara di luar pembayaran bunga utang maka keseimbangan primer akan negatif, yang berarti sudah tidak tersedia dana untuk membayar bunga utang. Dengan kata lain, sebagian atau seluruh bunga utang dibayar dengan penambahan utang baru. Grafik 4

Keseimbangan primer positif terjadi jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara (di luar pembayaran bunga utang).

Keseimbangan primer disebut negatif jika terjadi kondisi sebaliknya

adalah perkembangannya keseimbangan primer dan defisit anggaran periode 2016-2021

Grafik 4. Perkembangan Keseimbangan Primer dan Defisit Anggaran, 2016-2021



Surplus/defisit anggaran disebut juga keseimbangan Umum yang merupakan total penerimaan dikurangi dengan total pengeluaran termasuk pembayaran bunga utang.

$$\text{Keseimbangan Umum} = \text{Pendapatan} - \text{Belanja Total}$$

Jika total pendapatan negara lebih besar daripada belanja negara maka akan terjadi surplus anggaran. Sebaliknya, jika total pendapatan negara lebih kecil daripada belanja negara maka akan terjadi defisit anggaran, yang harus ditutup dengan pembiayaan.

Grafik 4 menjelaskan bahwa pada periode 2016-2021 penambahan utang dalam pembiayaan defisit lebih juga digunakan untuk membayar bunga utang tahun-tahun sebelumnya. Menarik untuk dicermati bahwa pada RAPBN 2021, pembiayaan utang lebih besar dari besar defisit anggaran yang ada (Grafik 5).

Pada RAPBN 2021 pembiayaan utang lebih besar daripada defisit anggaran, yang menunjukkan bahwa Pemerintah juga memberikan pinjaman pada kondisi keuangan negara tidak stabil

Grafik 5. Defisit Anggaran dan Pembiayaan Utang 2016-2021



Pemerintah tidak
semestinya memberikan
pinjaman yang bersumber
dari dana pembiayaan
utang

Pada Grafik 5 terlihat pembiayaan utang lebih besar dari defisit anggaran pada RAPBN 2021, yang menunjukkan bahwa Pemerintah juga memberikan pinjaman pada kondisi keuangan negara tidak stabil. Ini sangat disayangkan bahwa dalam kondisi yang penuh dengan ketidakpastian karena dampak dari Covid-19, Pemerintah memberikan pinjaman yang bersumber dari dana pembiayaan utang. Kuranglah bijak, dimana pembiayaan utang yang dikenakan pada tingkat bunga tertentu disisihkan untuk pinjaman pada pihak lain.

Posisi keseimbangan umum pada postur APBN menjadi penting sebagai alat analisis kebijakan fiskal yang diambil oleh Pemerintah. Keseimbangan umum pada postur APBN merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui apakah kebijakan fiskal tersebut bersifat netral, ekspansif atau kontraktif. Kebijakan fiskal netral antara lain terindikasi dari kondisi keseimbangan umum postur APBN yang seimbang (*balance*) atau posisi pendapatan negara sama besar dengan belanja negara. Sementara itu, kebijakan fiskal yang bersifat ekspansi antara lain terindikasi dari kondisi keseimbangan umum negatif (*defisit*) atau posisi pendapatan negara lebih kecil dari belanja negara. Sebaliknya, kebijakan fiskal kontraktif akan berdampak pada kondisi keseimbangan umum postur APBN yang *balance* menjadi positif (*surplus*), atau pendapatan negara lebih besar dari belanja negara.

B. Defisit Anggaran

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, defisit APBN dalam satu periode anggaran dibatasi tidak boleh melebihi 3% dari total PDB. Tujuan dari batasan defisit tersebut adalah untuk menjamin agar kebijakan ekspansif Pemerintah tetap menjamin APBN dalam kondisi sehat dan berkesinambungan. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBN setiap tahunnya, Pemerintah harus memastikan bahwa defisit APBN tetap terkendali di bawah batas ketentuan perundangan. Sumber pembiayaan anggaran dapat berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Perkembangan rasio defisit anggaran terhadap PDB ditampilkan pada Grafik 6.

Grafik 6. Perkembangan Rasio Defisit terhadap PDB, 2016 - 2021



Rasio defisit anggaran terhadap PDB tahun 2016-2019 cenderung menurun, tetapi pada tahun 2020 mencapai 6,34%. Ini disebabkan karena dampak pandemi Covid-19 sehingga Pemerintah pada saat bersamaan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (PERPPU) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. PERPPU ini diikuti dengan terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Dari dokumen RAPBN 2021 terlihat juga bahwa Pemerintah masih merencanakan defisit anggaran terhadap PDB sebesar 5,5%.

Pemerintah masih merencanakan defisit anggaran terhadap PDB sebesar 5,5% pada RAPBN 2021

Secara teoritis disebutkan bahwa defisit merupakan kebijakan fiskal ekspansif, namun demikian diharapkan pembiayaan defisit anggaran sebaiknya diutamakan yang bersumber dari dalam negeri dibandingkan dengan pembiayaan utang yang bersumber dari luar negeri. Pembiayaan dalam negeri dapat bersumber dari perbankan dan non-perbankan dalam negeri, Sisa Anggaran Lebih (SAL), penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman, privatisasi, hasil pengelolaan aset (HPA), penerbitan surat berharga negara (SBN) dan penarikan pinjaman dalam negeri.

BAB VI

ANALISIS PEMBIAYAAN DEFISIT ANGGARAN DALAM RAPBN 2021

A. Sekilas Pembiayaan Anggaran Dalam Postur RAPBN 2021

Krisis ekonomi moneter tahun 1998 menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi perubahan mendasar dalam kebijakan fiskal Indonesia, berupa perubahan struktur dan format APBN guna mendukung transparansi dan akuntabilitas Pemerintah dalam penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN. Struktur dan format APBN pada periode sebelumnya disusun menggunakan bentuk (*T-account*) berdasarkan prinsip anggaran seimbang dan dinamis antara pos pendapatan dan belanja negara. Tahun 2000 menjadi awal penerapan sistem anggaran menggunakan format (*I-account*) berdasarkan prinsip anggaran defisit. Penggunaan format *I-account* memungkinkan sistem neraca keuangan mencatat pos pendapatan, belanja negara dan pos pembiayaan anggaran di dalam satu kolom.

Implementasi konsep anggaran defisit memungkinkan defisit anggaran tercermin secara eksplisit yang dapat dibiayai dengan sumber-sumber pembiayaan baik dari dalam dan luar negeri. Sejak saat itu, penyusunan sistem APBN Indonesia disusun menggunakan konsep anggaran defisit. Postur RAPBN 2021 menunjukkan persentase defisit anggaran terhadap PDB sebesar negatif 5,5%. Postur ini sekaligus memperlihatkan arah kebijakan fiskal yang diterapkan oleh Pemerintah saat ini, yakni kebijakan fiskal ekspansif.

Langkah kebijakan fiskal ekspansif oleh Pemerintah sangat tepat digunakan di tengah kondisi perekonomian Indonesia yang sedang mengalami kelesuan akibat dampak pandemi Covid-19. Pemerintah menekan kapasitas fiskal sampai Rp1,776 triliun untuk membiayai kebutuhan fiskal sebesar Rp2,748 triliun. Hal ini menimbulkan defisit anggaran sebesar negatif Rp971 triliun yang akan dibiayai oleh pos pembiayaan anggaran.

Tabel 17. Pembiayaan Anggaran dalam Postur APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2020	POSTUR RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
PENDAPATAN NEGARA	1.699.948	1.776.361	76.413	4,50
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	2.232.698	1.760.385	-472.313	-0,21
1. Penerimaan Perpajakan	1.865.703	1.462.630	-403.073	-0,22
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	366.995	297.755	-69.240	-0,19

Pemerintah menerapkan kebijakan fiskal ekspansif untuk mengantisipasi kondisi perekonomian Indonesia yang mengalami kelesuan akibat dampak pandemi Covid-19

URAIAN	APBN-P 2020	POSTUR RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
II. PENERIMAAN HIBAH	499	499	0	0,00
BELANJA NEGARA	2.739.166	2.747.527	8.361	0,00
I. Belanja Pemerintah Pusat	1.683.477	1.851.101	167.624	0,10
II. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	856.945	762.719	-94.226	-0,11
KESEIMBANGAN PRIMER	-700.443	-597.903	102.540	-0,15
SURPLUS/ (DEFISIT) ANGGARAN (A-B)	-1.039.217	-971.166	68.051	-0,07
% Defisit Anggaran terhadap PDB	-6,34	-5,5	0,84	-0,13
PEMBIAYAAN ANGGARAN	1.039.217	971.166	-68.051	-6,55
I. Pembiayaan Utang	1.220.461	1.142.487	-77.974	-6,39
II. Pembiayaan investasi	-257.104	-169.054	88.051	-34,25
III. Pemberian Pinjaman	5.810	448	-5.362	-92,29
IV. Kewajiban Penjaminan	-591	-2.716	-2.125	359,56
V. Pembiayaan Lainnya	70.640	0	-70.640	-100,00

Sumber: Perpres 72/2020, RUU APBN 2021, diolah

Komponen Pembiayaan Anggaran RAPBN 2021 di atas menunjukkan penurunan sebesar Rp68 triliun dari target pembiayaan APBN-P 2020. Penurunan terbesar pada pos pembiayaan investasi sebesar Rp88 triliun, disusul kemudian pos pembiayaan utang Rp78 triliun, pembiayaan lainnya Rp71 triliun, pemberian pinjaman Rp5 triliun dan terakhir pada pos kewajiban penjaminan Rp2 triliun.

B. Rencana Pembiayaan Anggaran Pemerintah dalam APBN 2021

Sejalan dengan ditempuhnya kebijakan ekspansif-konsolidatif pada tahun 2021, rencana arah kebijakan pembiayaan anggaran dalam APBN 2021 akan ditujukan untuk mendorong pengembangan skema pembiayaan kreatif dan inovatif dalam rangka mengakselerasi pemulihan ekonomi nasional pasca pandemi Covid-19 di tahun 2020. Secara umum, arah kebijakan pembiayaan tahun 2021 adalah:

- 1) pengembangan pembiayaan inovatif untuk mendukung countercyclical dalam rangka pemulihan ekonomi (antara lain penguatan KPBU, SWF, SAL, BLU, dan fleksibilitas pinjaman tunai);
- 2) mendukung restrukturisasi BUMN dan penguatan BLU serta SWF untuk mendukung pemulihan ekonomi dan akselerasi pencapaian target;
- 3) meningkatkan akses pembiayaan bagi KUMKM, UMi dan perumahan yang layak huni dengan harga terjangkau bagi MBR;

- 4) mendorong pendalaman pasar dan efisiensi cost of borrowing, (perluasan basis investor/ kanal pembayaran SBN ritel serta mendorong penerbitan obligasi/sukuk daerah);
- 5) efektivitas quasi fiscal untuk mengakselerasi penguatan kualitas daya saing SDM serta peningkatan ekspor; dan
- 6) pemanfaatan SAL untuk antisipasi ketidakpastian

Dalam RAPBN tahun 2021, rangkaian pembiayaan anggaran disajikan dari aspek model dan peruntukan pembiayaannya, yaitu (1) pembiayaan utang, (2) pembiayaan investasi, (3) pemberian pinjaman, (4) kewajiban penjaminan, dan (5) pembiayaan lainnya.

1. Pembiayaan Utang

Argumentasi Pemerintah dalam Buku Nota Keuangan RAPBN 2021 menyatakan bahwa dalam APBN tahun 2020 pembiayaan utang semula direncanakan sebesar Rp351 triliun, turun dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan komitmen Pemerintah untuk mengendalikan pertumbuhan utang dengan tetap menjadikan utang sebagai *tools* untuk menjalankan kebijakan *countercyclical*, dan memprioritaskan optimalisasi penerimaan negara serta belanja berkualitas (*spending better*). Namun demikian, seiring dampak pandemi global Covid-19 yang mulai dirasakan Indonesia pada awal Kuartal I tahun 2020, Pemerintah mengambil langkah-langkah responsif dan antisipatif dengan menerbitkan PERPPU No. 1 Tahun 2020 dan Perpres No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Langkah-langkah mitigasi penanganan dampak Covid-19 terhadap perekonomian nasional membutuhkan kebijakan pembiayaan yang *extra ordinary*. Pembiayaan utang tahun 2020 meningkat secara signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, dengan angka pembiayaan utang neto mencapai Rp1.220 triliun.

Untuk mendanai kebutuhan tersebut, Pemerintah memanfaatkan sumber – sumber pendanaan baik itu sumber *existing* dan *well-established* maupun sumber yang sifatnya khusus dalam kondisi darurat dengan memperhatikan prinsip risiko dan biaya optimal dengan tetap memperhatikan kerentanan dan kesinambungan fiskal dan menjaga batasan aman utang dibawah 60% terhadap PDB. Pembiayaan utang dari pasar keuangan tetap dilakukan dengan penerbitan SBN baik itu yang bersumber dari

dalam maupun luar negeri sementara pembiayaan utang lainnya bersumber dari pinjaman yang terdiri dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri.

Pemerintah bersama Bank Indonesia (BI) berkomitmen untuk berbagi beban (*burden sharing*) dalam melaksanakan penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional, yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama (SKB). SKB pertama tertanggal 16 April 2020 terkait Bank Indonesia yang diperbolehkan untuk membeli surat berharga negara (SBN) di pasar perdana. Melalui SKB ini, BI disahkan menjadi *standby buyer* dari mekanisme pasar penerbitan SBN di Pasar Perdana dengan nilai maksimal 25% dari target lelang. Skema ini akan berlangsung selama tahun 2020 dan berlanjut ke 2021.

Pemerintah bersama BI berkomitmen untuk *burden sharing* dalam penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional

Sementara SKB kedua tertanggal 7 Juli 2020, Pemerintah dan BI mengambil langkah *burden sharing* yang didasarkan pada kelompok penggunaan pembiayaan untuk *public goods/benefit* dan *non-public goods/benefit*. Termasuk dalam pembiayaan untuk *public goods/benefit* adalah pembiayaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, meliputi bidang kesehatan Rp87,55 triliun, perlindungan sosial Rp203,9 triliun, serta sektoral K/L dan Pemda sebesar Rp106,11 triliun. Sedangkan pembiayaan *non-public goods/benefit*, yang menyangkut upaya pemulihan ekonomi dan dunia usaha, terdiri atas pembiayaan untuk UMKM Rp123,46 triliun, korporasi non-UMKM Rp53,57 triliun, dan *non-public goods* lainnya. Kesepakatan dalam skema kedua ini disampaikan hanya akan berlangsung selama tahun 2020.

Penanganan dampak Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional diperkirakan akan berlangsung lebih dari satu tahun, dengan kebutuhan pembiayaan yang cenderung menurun sampai tahun 2023. Untuk itu, arah kebijakan pembiayaan utang Pemerintah tahun 2021 adalah: 1) mengendalikan utang dengan menjaga rasio utang terhadap PDB dalam batas aman; 2) mendorong fleksibilitas pembiayaan utang yang responsif untuk mendukung kebijakan *countercyclical* namun tetap dikelola secara *prudent*; 3) mendorong efisiensi biaya utang antara lain melalui pendalaman pasar (perluasan basis investor, penyempurnaan infrastruktur pasar SBN, diversifikasi pembiayaan utang antara lain penerbitan SDGs *bonds* dan mendorong penerbitan obligasi/sukuk daerah); dan 4) menjaga keseimbangan makro dengan menjaga komposisi portofolio utang secara optimal.

2. Pembiayaan Investasi

Pada RAPBN tahun 2021 pembiayaan investasi ditujukan antara lain untuk:

Pembiayaan investasi ditujukan untuk refocusing pemberian PMN kepada BUMN dan BLU; mendorong program ekspor nasional; peningkatan kualitas SDM; pemberdayaan koperasi dan UMKM; peningkatan peranserta dalam dunia internasional; dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)

- (1) *Refocusing* pembiayaan sebagai upaya mitigasi dampak ekonomi pascapandemi melalui pemberian Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada BUMN secara selektif yang dapat mendukung percepatan pemulihan ekonomi serta melanjutkan pembangunan infrastruktur.

Percepatan pembangunan infrastruktur dalam RAPBN tahun 2021 dilakukan melalui alokasi PMN kepada BUMN dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 18. Alokasi PMN kepada BUMN

No	BUMN	NILAI PMN	TARGET OUTPUT
1.	PT Perusahaan Listrik Negara/PLN (Persero)	Rp5 T	<ul style="list-style-type: none"> Penyelesaian proyek transmisi dan gardu induk; distribusi listrik desa untuk merealisasikan rasio desa teraliri listrik sebesar 100 persen dengan melistriki pulau-pulau terluar, serta daerah terdepan dan tertinggal.
2.	PT Utama Karya/ HK (Persero)	Rp6,21 T	Terbangunnya jalan tol dengan panjang sekitar 49 km pada ruas Kuala Tanjung – Tebing Tinggi – Parapat (1 seksi), Lubuk Linggau – Bengkulu (1 seksi), Sigli – Banda Aceh (3 seksi)
3.	PT Sarana Multigriya Finansial/ SMF (Persero)	Rp2,25 T	Mendukung pembiayaan 157.500 unit rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) pada program KPR FLPP.
4.	PT Pelabuhan Indonesia III/ Pelindo III (Persero)	Rp1,2 T	Pengembangan Bali <i>Maritime Tourism Hub</i>
5.	PT Pengembangan Pariwisata Indonesia/PPI (Persero)	Rp470 M	Pembangunan infrastruktur dasar kawasan pariwisata Tana Mori – Labuan Bajo antara lain berupa jaringan jalan dan fasilitas meetings, incentives, conferences, and exhibitions (MICE)
6.	PT Kawasan Industri Wijayakusuma/ KIW (Persero)	Rp977 M	Pertumbuhan industri nasional khususnya di Provinsi Jawa Tengah
7.	PT PAL Indonesia (Persero)	Rp1,28 T	penguasaan teknologi pembangunan kapal selam melalui kesiapan fasilitas, peralatan, dan SDM, memperbaiki struktur permodalan perseroan, serta meningkatkan kapasitas usaha untuk meminimalisir ketergantungan Alutsista luar negeri.

Selain melalui investasi kepada BUMN, percepatan pembangunan infrastruktur melalui pembiayaan anggaran juga didukung dan diperkuat melalui alokasi investasi kepada Badan Layanan Umum (BLU), yaitu:

Tabel 19. Alokasi PMN Kepada BLU

No	BUMN	NILAI PMN	TARGET OUTPUT
1.	BLU Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN)	Rp11,12 T	Pembebasan lahan PSN untuk 34 proyek jalan tol dan 9 proyek infrastruktur sumber daya air, dengan mempertimbangkan kemajuan penyelesaian pembebasan lahan
2.	BLU Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP)	Rp16,62 T	Bantuan pembiayaan dalam bentuk KPR Sejahtera sekitar 157.500 unit rumah MBR

(2) Mendorong Program Ekspor Nasional.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2009, Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) mendapat mandat untuk mendorong program ekspor nasional melalui Penugasan Umum dan Penugasan Khusus Ekspor (PKE). PMN kepada LPEI dalam RAPBN tahun 2021 (penugasan umum) adalah sebesar Rp2,5 triliun, yang ditujukan untuk peningkatan dan alokasi *National Interest Account* (NIA). Ini merupakan penugasan khusus Pemerintah atas sektor yang memiliki potensi ekspor, yaitu industri tertentu, UMKM berbasis ekspor, penerbangan, dan industri kapasitas usaha lainnya yang digunakan untuk mendukung peningkatan penyediaan pembiayaan dan pelaksanaan fungsi LPEI sebagai *credit enhancer*.

(3) Peningkatan Kualitas SDM Indonesia.

Dalam RAPBN tahun 2021, Pemerintah tetap berkomitmen untuk mendukung peningkatan kualitas SDM Indonesia dengan kembali mengalokasikan Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN) sebesar Rp20 triliun, Dana Abadi Penelitian Rp3 triliun, Dana Abadi Kebudayaan Rp2 triliun, dan Dana Abadi Perguruan Tinggi Rp4 triliun.

(4) Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Dalam RAPBN tahun 2021, Pemerintah terus mendukung pemberdayaan KUMKM melalui alokasi PMN kepada PT BPUI (Persero), dan investasi kepada BLU PIP sebesar Rp2 triliun.

(5) Peningkatan Peranserta Indonesia di Dunia Internasional.

Dalam RAPBN tahun 2021, Pemerintah mengalokasikan investasi kepada Organisasi/ Lembaga Keuangan International (LKI)/ Badan Usaha International (BUI) dalam rangka membayar komitmen penambahan modal yang pernah disampaikan Pemerintah kepada Organisasi/LKI/BUI.

(6) Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) pada Pembiayaan.

Dukungan Pemerintah dalam Program PEN adalah melalui Penempatan Dana. Penempatan dana dilakukan dengan menempatkan sejumlah dana pada bank umum tertentu dengan bunga tertentu yang bertujuan untuk memberikan dukungan likuiditas kepada perbankan yang telah melakukan restrukturisasi kredit/pembiayaan dan/atau memberikan tambahan kredit/pembiayaan modal kerja UMKM.

Penempatan dana dilakukan Pemerintah kepada Bank Peserta yang akan ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan harus merupakan bank kategori sehat berdasarkan penilaian tingkat kesehatan bank oleh OJK serta termasuk dalam kategori 15 bank beraset terbesar. Bank peserta berfungsi menyediakan dana penyangga likuiditas bagi bank pelaksana yang membutuhkan dana penyangga likuiditas setelah melakukan restrukturisasi kredit. Demikian pula bank pelaksana harus memiliki kriteria sebagai bank kategori sehat.

3. Pemberian Pinjaman

a. Pemberian Pinjaman Kepada BUMN/Pemerintah Daerah (Bruto)

Pada tahun 2021, penyaluran dana pemberian pinjaman dilakukan terhadap 11 *project loan* BUMN dengan total target anggaran mencapai Rp3,46 triliun, dengan alokasi penerusan pinjaman sebagai berikut:

Tabel 20. Alokasi Penerusan Pinjaman Kepada BUMN

No	BUMN	JUMLAH PROJECT LOAN	NILAI PEMBERIAN PINJAMAN	TARGET OUTPUT
1.	PT PLN (Persero)	6 Project Loan	Rp1,8 T	Proyek pembangkit listrik 35.000 MW antara lain melalui pembangunan Asahan No. 3 Hydroelectric Power Plant Construction Project, Hululais Geothermal Power Plant Project (E/S), dan Upper Cisokan Pumped Storage Hydro Electrical Power (1,040 MW) Project/Pumped Storage Technical Assistance Project
2.	PT Pertamina (Persero)	1 Project Loan	Rp0,0 T	Pembangunan Lumut Balai Geothermal Power Plant Project
3.	PT SMI (Persero)	4 Project Loan	Rp1,3 T	Regional Infrastructure Development Fund (RIDF) yang bertujuan untuk meningkatkan akses pembiayaan bagi proyek infrastruktur pemerintah daerah.
4.	Pemprov DKI	Proyek MRT (masih dalam	Rp0,4 T	<ul style="list-style-type: none">• Penyelesaian MRT Jakarta Fase I• MRT Jakarta Fase II Bundaran HI-

No	BUMN	JUMLAH PROJECT LOAN	NILAI PEMBERIAN PINJAMAN	TARGET OUTPUT
		tahap penarikan pinjaman untuk menyelesaikan bagian kontrak yang masih memerlukan pencairan dana, jasa konsultan, dan sisa tagihan konstruksi)		Kampung Bandan. Dibiayai dari porsi penerusan pinjaman (51%) dan porsi penerusan hibah (49%)

b. Penerimaan Cicilan Pengembalian Pinjaman kepada BUMN/Pemerintah Daerah

Penerimaan cicilan pengembalian pinjaman kepada BUMN/Pemda dalam RAPBN tahun 2021 ditargetkan sebesar Rp3,9 triliun yang bersumber dari Penyelesaian Pinjaman BUMN dan Penyelesaian Pinjaman Pemerintah Daerah.

4. Kewajiban Penjaminan

Mekanisme penjaminan diberikan dalam dua bentuk, yaitu penjaminan kredit (perbankan dan obligasi) dan penjaminan investasi. Target penjaminan kredit akan diberikan kepada 6 proyek yaitu (1) proyek 10.000 MW tahap I; (2) proyek percepatan penyediaan air minum; (3) proyek jalan tol di Sumatera; (4) proyek infrastruktur dengan skema pinjaman langsung; (5) proyek *Light Rail Transit* (LRT) Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi (Jabodetabek); dan (6) proyek infrastruktur ketenagalistrikan. Selain itu, dalam rangka program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Pemerintah memberikan penjaminan antara lain melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk dalam bentuk penjaminan atas kredit modal kerja kepada pelaku usaha yang diberikan oleh perbankan, serta penjaminan atas pinjaman likuiditas khusus yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank sistemik.

Penjaminan investasi diberikan bersama Pemerintah dan/atau PT. PII (Persero) dalam menjamin risiko infrastruktur sesuai prinsip alokasi risiko dalam proyek KPBU dan penjaminan risiko politik oleh Pemerintah pada Proyek Strategis Nasional (PSN).

Secara umum, penjaminan Pemerintah diberikan dalam rangka penugasan yang diklasifikasikan ke dalam tiga kategori, yaitu (1) penjaminan untuk percepatan pembangunan proyek infrastruktur

Penjaminan Pemerintah diberikan dalam rangka penugasan untuk percepatan pembangunan proyek infrastruktur nasional, program PEN/stabilitas sistem keuangan, dan penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah kepada BUMN

nasional, (2) dukungan penjaminan pada program PEN dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, dan (3) penjaminan untuk penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah kepada BUMN.

a. Penjaminan untuk percepatan pembangunan proyek infrastruktur nasional

- 1) Penjaminan Pemerintah dalam mendukung program percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik;
- 2) Penjaminan Pemerintah dalam mendukung program percepatan penyediaan air minum;
- 3) Penjaminan Pemerintah juga diberikan untuk menjamin pinjaman dan obligasi
 - Penjaminan pemerintah juga diberikan kepada proyek-proyek infrastruktur yang dilaksanakan dengan skema KPBU;
 - Penjaminan Pemerintah dalam pembiayaan infrastruktur melalui skema pinjaman langsung (*direct lending*)
 - Penjaminan untuk pinjaman sindikasi PT KAI (Persero) dalam rangka pembangunan proyek LRT Jabodebek

b. Dukungan penjaminan pada program PEN dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Dalam rangka pemulihan ekonomi nasional akibat dari dampak pandemi Covid-19 Pada tahun 2021 Pemerintah menugaskan badan usaha penjaminan dalam rangka pelaksanaan penjaminan. Pemerintah menugaskan/ menunjuk Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) untuk memberikan penjaminan kredit modal kerja kepada pelaku usaha korporasi yang berorientasi ekspor dan/atau padat karya yang tidak termasuk kategori BUMN dan UMKM. Selain itu Pemerintah juga menugaskan PT. PII (Persero) untuk melaksanakan dukungan *loss limit* atas penjaminan Pemerintah.

Selain dukungan penjaminan pada program PEN, Pemerintah juga telah menetapkan kebijakan penjaminan pemerintah atas pinjaman likuiditas khusus yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank sistemik.

c. **Penjaminan untuk penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah kepada BUMN.**

Outstanding pinjaman daerah dalam rangka penugasan penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah kepada BUMN hingga Juni 2020 adalah sebesar Rp2.756,4 miliar untuk pembiayaan 29 proyek pemerintah daerah. Jumlah ini terdiri dari pinjaman pemerintah daerah oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebesar Rp158,1 miliar untuk membiayai pembangunan 5 proyek, dan Rp2.598,2 miliar yang merupakan pinjaman dari PT. Sarana Multi Infrastruktur (Persero) kepada Pemerintah Daerah untuk pembiayaan pembangunan 24 proyek.

Pada RAPBN tahun 2021, Pemerintah kembali mengalokasikan anggaran kewajiban penjaminan untuk penugasan percepatan pembangunan proyek infrastruktur nasional, dukungan penjaminan pada program PEN dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan penugasan penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah kepada BUMN sebesar Rp2.7 triliun.

5. Pembiayaan Lainnya

Sebagai konsekuensi atas penerapan kebijakan penanganan Covid-19 yang berdampak terhadap pelebaran defisit anggaran yang diperkirakan mencapai 6,34% terhadap PDB, Pemerintah membutuhkan sumber pembiayaan guna menutup defisit tersebut, yang salah satu sumbernya adalah pemanfaatan SAL. Pada tahun 2020 penggunaan SAL diperkirakan sebesar Rp70,6 triliun. Sementara dalam RAPBN 2021, Pemerintah belum menggunakan SAL agar terdapat ruang fiskal yang dapat digunakan apabila terjadi perubahan dari aspek-aspek yang terkena dampak akibat dari ketidakpastian dari dampak pascapandemi.

Pada tahun 2020 Pemerintah menggunakan SAL untuk menutup defisit. Dalam RAPBN 2021 Pemerintah belum menggunakan SAL untuk menutup defisit agar terdapat ruang fiskal jika diperlukan perubahan dari aspek yang terdampak pascapandemi

C. Analisis Pembiayaan Defisit Anggaran RAPBN 2021

Pandemi Covid-19 membuka lebar kerentanan kesinambungan fiskal. Kian terbatasnya kapasitas fiskal, semakin tingginya belanja negara dan defisit anggaran, seolah menjadi hal yang biasa dan ketergantungan pada pembiayaan utang semakin masif. Target pembiayaan anggaran RAPBN 2021 mencapai Rp971 triliun, menurun Rp68 triliun dari target APBN-P 2020 berdasarkan Perpres No. 72 Tahun 2020 (Rp1.039 triliun).

Tabel 21. Perbandingan Proyeksi Pembiayaan Defisit Anggaran 2020 – 2021 Pemerintah dan Puskadaran

URAIAN	Pemerintah		PUKADARAN ¹					
	PERPRES 72/2020	RUU RAPBN	Baseline		Pesimis		Moderat	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH	1,699,948	1,776,361	1,699,834	1,776,960	1,494,648	1,549,399	1,519,856	1,577,622
B. BELANJA NEGARA	2,739,166	2,747,527	2,739,939	2,747,503	2,854,539	2,950,805	2,873,066	2,971,303
C. KESEIMBANGAN PRIMER	-	(597,903)	(776,085)	(720,843)	(1,062,014)	(1,119,151)	(1,041,657)	(1,091,722)
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A - B)	(1,039,217)	(971,166)	(1,040,105)	(970,542)	(1,359,891)	(1,401,406)	(1,353,211)	(1,393,681)
% Defisit terhadap PDB	-6.34	-5.50	-6.41	-5.33	-8.97	-8.76	-8.89	-8.61
E. PEMBIAYAAN	1,039,217	971,166	1,040,105	970,542	1,359,891	1,401,406	1,353,211	1,393,681

Sumber: Permodelan Puskadaran, 2020

Berbeda dengan target Pemerintah, berdasarkan tabel di atas proyeksi Puskadaran untuk target pembiayaan defisit anggaran tahun 2020 pada kondisi *baseline* mencapai Rp1.040 triliun dan Rp971 triliun di tahun 2021. Permodelan dalam skenario moderat tahun 2020 mencapai Rp1.352 triliun dan Rp1.394 triliun pada tahun 2021. Sementara dalam skenario pesimis berturut-turut tahun 2020 dan 2021 yaitu Rp1.360 triliun dan meningkat menjadi Rp1.401 triliun.

1. Waspada Kesenambungan Pembiayaan Utang

Tabel 22. Pembiayaan Utang dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2020	RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
I. Pembiayaan Utang	1.220.461	1.142.487	-77.974	-6,39
SBN	1.173.738	1.172.404	-1.334	-0,11
Pinjaman (Neto)	46.723	-29.916	-76.639	-164,03
Pinjaman Dalam Negeri	1.296	978	-318	-24,54
Penarikan Pinjaman Dalam Negeri (Bruto)	2.974	2.729	-245	-8,24
Pembayaran cicilan pokok pinjaman dalam negeri	-1.678	-1.751	-73	4,35
Pinjaman Luar Negeri	45.427	-30.895	-76.322	-168,01
Penarikan Pinjaman Luar Negeri (Bruto)	144.985	51.377	-93.608	-64,56
Pinjaman Tunai	115.441	21.900	-93.541	-81,03
Pinjaman Kegiatan	29.544	29.477	-67	-0,23
Pinjaman Kegiatan Pemerintah Pusat	24.848	26.019	1.171	4,71
Pinjaman Kegiatan Kementerian Negara/ Lembaga	22.183	21.507	-676	-3,05
Pinjaman Kegiatan diteruhibahkan	2.665	4.511	1.846	69,27
Pinjaman Kegiatan Kepada BUMD/ Pemda	4.696	3.458	-1.238	-26,36
Pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri	-99.558	-82.272	17.286	-17,36

Sumber: Perpres 72/2020, RUU APBN 2021, diolah

Komponen pembiayaan utang RAPBN 2021 tercatat 6,4% lebih rendah dari APBN-P 2020 menjadi negatif Rp1,142 triliun. Komponen pembiayaan utang masih didominasi oleh penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) baik berupa Surat Utang Negara (SUN) maupun Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dengan target perolehan sebesar Rp1,172 triliun. RUU APBN 2021 menyatakan bahwa Pemerintah dapat menerbitkan SBN dengan tujuan tertentu termasuk menerbitkan SBN yang dapat dibeli oleh Bank Indonesia di pasar perdana. Kontraksi stabilitas ekonomi, penurunan daya beli masyarakat serta tingkat kemampuan pasar menyerap SUN perlu menjadi pertimbangan bagi Pemerintah dalam penerbitan SBN karena semakin banyak SBN yang diterbitkan tentunya akan meningkatkan beban bunga SBN yang ditanggung oleh APBN.

Kesepakatan yang tertuang dalam SKB 7 Juli 2020 sebagai legalitas pembelian SBN di pasar perdana oleh Bank Indonesia perlu mendapatkan perhatian khusus untuk mencegah potensi peningkatan inflasi sekaligus untuk menjaga independensi dan konsistensi Bank Indonesia sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2008 tentang Bank Indonesia. Dalam UU dimaksud dinyatakan bahwa Bank Indonesia dilarang membeli untuk diri sendiri surat-surat utang negara kecuali di pasar sekunder atau perbuatan hukum tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum. Meskipun kesepakatan ini disampaikan hanya akan berlangsung selama tahun 2020 namun RAPBN 2021 masih merestui keterlibatan BI dalam transaksi SBN di pasar perdana.

Sumber pembiayaan utang lainnya dalam postur RAPBN 2021 memperlihatkan pos pembiayaan utang yang berasal dari pinjaman (neto) bernilai negatif Rp30 triliun yang terdiri dari pinjaman dalam negeri Rp978 miliar dan pinjaman luar negeri sebesar negatif Rp31 triliun. Pemerintah menerapkan kebijakan *positive net flow* pada pos pinjaman dalam negeri yang terlihat dari target penarikan pinjaman dalam negeri bruto Rp2,7 triliun dan pembayaran cicilan pokok pinjaman dalam negeri sebesar negatif Rp1,8 triliun sehingga menghasilkan saldo bersih pinjaman dalam negeri bernilai positif.

Berbeda dengan pinjaman dalam negeri, Pemerintah menerapkan *negative net flow* untuk pinjaman luar negeri dengan nilai bersih pinjaman sebesar negatif Rp31 triliun. Nilai ini berasal dari akumulasi rencana penambahan stok utang luar negeri sebesar Rp51 triliun dan target pembayaran cicilan pokok pinjaman

luar negeri sebesar negatif Rp82 triliun. Pinjaman luar negeri (bruto) ini mengalami penurunan sebesar negatif Rp94 triliun (65%) dari target penarikan pinjaman luar negeri dalam APBN-P 2020 (Rp145 triliun).

Anggaran Program Pengelolaan Utang Negara untuk pembayaran bunga utang dalam RAPBN tahun 2021 dialokasikan sebesar Rp373 triliun, dengan rincian: (1) pembayaran bunga utang dalam negeri sebesar Rp355 triliun; dan (2) pembayaran bunga utang luar negeri sebesar Rp18 triliun. Apabila target RAPBN 2021 tercapai dengan proyeksi pembayaran utang mencapai Rp373 triliun dan setidaknya target kenaikan pendapatan menjadi Rp1.776 triliun serta keseimbangan primer negatif Rp598 triliun, niscaya seluruh bunga utang dibayar dengan utang baru. Bahkan seluruh pelunasan baik cicilan dan bunga utang akan dibayarkan dengan penambahan utang baru melihat faktor penerbitan SBN dengan tingginya tingkat *yield* SBN yakni 10 tahun pada akhir Maret 2020 sebesar 8,3%, sehingga potensi kenaikan pembayaran bunga akan semakin tinggi. Oleh karena itu, dalam situasi pandemi dimana kondisi perekonomian sangat rentan volatilitas maka kebijakan Pemerintah untuk menekan penambahan stok utang luar negeri merupakan pilihan tepat.

Dalam situasi pandemi dimana kondisi perekonomian sangat rentan volatilitas maka kebijakan Pemerintah untuk menekan penambahan stok utang luar negeri merupakan pilihan tepat

Pertumbuhan perekonomian yang menurun akibat pandemi dapat dimanfaatkan sebagai momentum untuk membangkitkan perekonomian daerah karena pertumbuhan ekonomi daerah akan sangat mendukung peningkatan perekonomian negara dan berujung pada perbaikan stabilitas ekonomi serta pengurangan ketergantungan terhadap pinjaman utang luar negeri untuk pendanaan pembangunan. Keberanian Pemerintah memproyeksikan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,5 – 5,5% pada tahun 2021 merepresentasikan bahwa Pemerintah meyakini kondisi perekonomian berangsur membaik dan stabil. Keadaan ini sekaligus menggambarkan kecukupan permodalan pembangunan sudah terjamin sehingga tidak memerlukan penambahan pinjaman utang luar negeri. Lebih dari itu secara bertahap dan perlahan Pemerintah harus berupaya untuk kian mempersempit defisit anggaran dalam rangka menjaga stabilitas rasio utang terhadap PDB dalam ambang batas aman sesuai peraturan perundang-undangan. Diharapkan *fiscal sustainability* dapat dicapai melalui pemenuhan pembayaran bunga utang dengan memanfaatkan komponen pendapatan negara dan bukan dengan menerbitkan utang baru.

Fiscal sustainability dapat dicapai melalui pemenuhan pembayaran bunga utang dengan memanfaatkan komponen pendapatan negara, bukan dengan menerbitkan utang baru

Pasal 19 Ayat (2) RUU APBN 2021 menyatakan bahwa Pemerintah dapat melakukan pinjaman baru dalam rangka penanggulangan bencana baik itu berupa pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri termasuk pinjaman yang diteruskan dan/atau diterushibahkan. Artinya, RAPBN masih memberikan celah penambahan *stock* utang yang bersumber dari dalam maupun luar negeri yang sangat dimungkinkan dilakukan dalam rangka penanganan bencana. Pemerintah perlu mempertimbangkan beberapa faktor krusial dalam melakukan perhitungan besaran rencana penarikan pinjaman dalam rangka pembiayaan defisit anggaran. Faktor tersebut diantaranya, Pemerintah harus secara cermat dan tepat dalam menentukan kebutuhan dana untuk membiayai kegiatan, identifikasi terhadap kemampuan penyerapan oleh pasar domestik dan batas akhir penarikan dana pinjaman. Karena dalam jangka panjang, penarikan pinjaman utang hanya akan menambah beban pada APBN tahun-tahun berikutnya. Postur RAPBN 2021 menunjukkan keseimbangan primer bernilai negatif, yang berarti APBN sudah tidak memiliki alokasi ketersediaan dana untuk menanggung beban bunga utang. Dengan kata lain sebagian atau seluruh bunga utang hanya dapat dibiayai dengan menggunakan skema pembiayaan penambahan utang baru.

Konsekuensi atas penerapan kebijakan penganggaran defisit yaitu Pemerintah dihadapkan pada permasalahan pembiayaan atas pengeluaran yang tidak dapat ditutupi dengan penerimaan. Artinya Pemerintah sudah pasti akan mencari sumber pembiayaan lain untuk menutupi defisit anggaran. Beberapa mekanisme pembiayaan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah diantaranya: (1) pencetakan uang, dimana mekanisme pembiayaan ini mempunyai keterbatasan karena penambahan uang beredar yang terlalu besar sangat rentan terhadap resiko inflasi; (2) utang ke luar negeri, dimana mekanisme pembiayaan ini penuh spekulasi terhadap nilai tukar sehingga apabila tidak ada kontrol devisa yang kuat akan kembali berujung pada inflasi; (3) melakukan utang ke dalam negeri atau penerbitan obligasi negara, dimana skema pembiayaan ini sangat tergantung dengan kondisi pasar domestik. Penerbitan obligasi negara juga rentan terhadap fenomena *crowding out effect* terhadap investasi swasta. Penerbitan obligasi negara akan mengurangi harga obligasi negara itu sendiri dan meningkatkan suku bunga, sehingga akan mematahkan permintaan potensial investasi swasta.

Pemerintah diharapkan dapat mengambil keputusan bijak dalam menghindari keterbatasan dari 3 kemungkinan mekanisme pembiayaan defisit anggaran tersebut, mengingat kondisi saat ini APBN telah terbebani oleh kenaikan tajam utang Pemerintah akibat pandemi.

Potensi untuk mengurangi stok utang Pemerintah dapat dilakukan dengan cara pembiayaan yang lain, yakni melalui optimalisasi pembiayaan non-utang

Melihat elemen pembiayaan anggaran dalam RAPBN 2021, terdapat potensi untuk mengurangi stok utang Pemerintah melalui cara pembiayaan yang lain, yaitu melalui optimalisasi pembiayaan non-utang. Pembiayaan non-utang dapat bersumber dari perbankan dalam negeri, yang terdiri atas penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman dan SAL (Saldo Anggaran Lebih). Sementara itu pembiayaan nonperbankan dalam negeri terdiri atas penerimaan dari hasil privatisasi dan hasil pengelolaan aset.

Keadaan yang sulit diprediksi akan terjadi di tahun 2023, saat penyesuaian defisit anggaran harus kembali di angka paling tinggi 3% terhadap PDB

Menghadapi dampak pandemi yang masih dapat mengakibatkan kondisi ekonomi semakin lemah, dibutuhkan kerja keras untuk menahan godaan aliran dana segar yang bersumber dari utang karena sampai tahun 2023 Pemerintah masih diberikan payung hukum untuk pelebaran defisit anggaran melebihi 3% dari PDB. Namun demikian, keadaan yang sulit diprediksi akan terjadi di tahun 2023, saat penyesuaian defisit anggaran harus kembali di angka paling tinggi 3% terhadap PDB dan penarikan pinjaman luar negeri untuk penambahan stok utang niscaya sulit dilakukan.

2. Efektivitas Pembiayaan Investasi

Tabel 23. Pembiayaan Investasi dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021

URAIAN	APBN-P 2020	RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
II. Pembiayaan investasi	-257.104	-169.054	88.051	-34,25
Investasi kepada Badan Usaha Milik Negara	-31.481	-37.385	-5.904	18,75
Investasi kepada Lembaga/Badan Lainnya	-5.000	-5.000	0	0,00
Investasi kepada Badan Layanan Umum	-42.015	-60.743	-18.728	44,57
Investasi Pemerintah	-19.650	-10.000	9.650	-49,11
Pinjaman PEN Daerah	0	-10.000	-10.000	0,00
Pembiayaan Investasi Lainnya	-160.271	-55.000	105.271	-65,68
Pembiayaan Dalam Rangka Mendukung Program Pemulihan Ekonomi Nasional	-113.850	-33.000	80.850	-71,01
Pembiayaan Pendidikan	-46.421	-22.000	24.421	-52,61

*dalam miliar rupiah

Berdasarkan laporan pemerintah daerah mengenai penyesuaian APBD tahun 2020, Pendapatan Asli Daerah (PAD)

dalam APBD secara nasional rata-rata turun 29,14%. Penurunan PAD terbesar terjadi pada daerah-daerah yang mengalami tingkat pandemi yang tinggi, seperti daerah-daerah di wilayah pulau Jawa dan Bali. Sementara di sisi lain, dalam rangka penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi daerah, dibutuhkan adanya belanja daerah yang memadai. Untuk itu diperlukan adanya alternatif pembiayaan bagi pemerintah daerah, salah satunya melalui pinjaman daerah.

Diperlukan adanya alternatif pembiayaan bagi pemerintah daerah, salah satunya melalui pinjaman daerah

Dalam RAPBN 2021, rencana anggaran pos pembiayaan investasi dialokasikan untuk program pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah dengan target pinjaman sebesar negatif Rp10 triliun. Pelaksanaan program ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2020 tentang perubahan atas PP No. 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Pendanaan program pinjaman PEN Daerah selain bersumber dari RAPBN juga mendapatkan dukungan dari PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI) sehingga total dana yang disiapkan untuk program ini berjumlah Rp15 triliun dengan rincian Rp10 triliun dari RAPBN dan Rp5 triliun dari PT. SMI.

Pinjaman PEN Daerah yang bersumber dari RAPBN memiliki tingkat suku bunga 0%. Pemda dibebankan dengan biaya pengelolaan sebesar 0,185% dan biaya provisi 1% dari nilai pinjaman yang dibayarkan kepada PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI) selaku pihak yang ditunjuk oleh Kementerian Keuangan sebagai pengatur dan pengelola proses peminjaman dana. Berbeda dengan pendanaan dari PT. SMI memiliki tingkat bunga 8,45% dengan skema 5,4% ditanggung oleh pemerintah daerah (pemda) dan selisih *cost of fund* sebesar 3,05% akan ditanggung oleh Pemerintah.

Dilihat dari sisi pemda, program ini dapat dimanfaatkan sebagai alternatif pembiayaan di samping dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Program pinjaman tanpa bunga yang digulirkan tidak hanya dapat membantu pemenuhan kebutuhan dan mendongkrak daya beli masyarakat, namun juga dapat dimanfaatkan oleh pemda di tengah

Pemda harus lebih cermat dalam menghitung dan menilai rasio kemampuan keuangan daerah, sehingga suntikan dana pinjaman tidak berubah menjadi persoalan finansial

keterbatasan alokasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Program pinjaman PEN dapat dimanfaatkan oleh pemda untuk percepatan pemulihan ekonomi daerah di tengah terpuruknya ekonomi nasional karena pandemi, dengan syarat pemda harus memiliki program pemulihan ekonomi daerah yang mendukung PEN Pemerintah Pusat. Melalui pinjaman ini pemda diharapkan lebih bijak dalam menentukan perencanaan yang jelas terkait alokasi pinjaman program atau kegiatan yang membutuhkan pendanaan. Pemda harus lebih cermat dalam menghitung dan menilai rasio kemampuan keuangan daerah, sehingga suntikan dana pinjaman tidak berubah menjadi persoalan finansial, yang dapat terjadi jika dana pinjaman justru dimanfaatkan untuk menutup permasalahan keuangan daerah alih-alih mendorong penyerapan belanja pemda.

Program pinjaman daerah 0% dipandang memberikan hasil yang lebih efektif dan efisien karena setiap daerah memiliki karakteristik dan kebutuhan ekonomi yang berbeda

Selain itu, pemda juga memiliki kebebasan dalam mengelola dana pinjaman 0% ini dalam rangka perbaikan ekonomi daerah di tengah pandemi. Pinjaman langsung kepada daerah ini dipandang memberikan hasil yang lebih efektif dan efisien karena setiap daerah memiliki karakteristik dan kebutuhan ekonomi yang berbeda-beda. Pemda memiliki keleluasaan penggunaan dana pinjaman sesuai dengan kebutuhan mendesak dan skala prioritas masing-masing daerah sehingga dana akan lebih cepat terserap oleh belanja daerah. Kebijakan ini juga sekaligus mendukung program percepatan pemulihan ekonomi nasional Pemerintah.

Sebelum mengajukan pinjaman kepada Pemerintah, pemda diharapkan mampu mengidentifikasi program atau kegiatan yang bersumber dari pendanaan pinjaman, untuk dapat menciptakan penerimaan bagi daerah selama durasi pinjaman yaitu 10 tahun. Penerimaan daerah perlu menjadi perhatian penting bagi pemda karena meskipun program pinjaman ini tanpa bunga, pemda masih dibebani oleh biaya pengelolaan dan biaya provisi PT. SMI.

Sementara di tataran Pemerintah Pusat perlu menjalankan mekanisme pengawasan melalui monitoring, evaluasi dan kontrol terhadap penggunaan pinjaman oleh pemda untuk memastikan bahwa tidak terjadi penyelewengan penggunaan dana dalam implementasi dan eksekusi di lapangan. Pemantauan perlu dilakukan untuk memastikan bahwa dana pinjaman betul dimanfaatkan untuk percepatan pembangunan infrastruktur yang terhambat dan/atau pemulihan ekonomi daerah sehingga dapat

seiring sejalan dan mendukung program pemulihan perekonomian nasional.

Dalam rangka penguatan ekonomi daerah melalui program pinjaman PEN Daerah, pembiayaan investasi juga dilakukan oleh Pemerintah melalui Badan Layanan Umum (BLU) Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) dalam pelaksanaan proyek strategis nasional (PSN). Alokasi pembiayaan investasi kepada BLU LMAN ditujukan untuk penyediaan uang ganti kerugian untuk pengadaan lahan proyek pembangunan infrastruktur PSN. Alokasi anggaran yang disediakan dalam RAPBN 2021 sebesar negatif Rp11 triliun. Secara umum, keputusan Pemerintah untuk tetap melanjutkan pengembangan proyek strategis dalam rangka pemerataan pembangunan di tengah pandemi bagus dilakukan, namun demikian Pemerintah diharapkan lebih selektif dalam menentukan proyek PSN seperti mengutamakan proyek yang dapat menyerap tenaga kerja untuk mendukung pemulihan ekonomi. Skema pembiayaan PSN dengan melibatkan pihak swasta pun dapat dijadikan alternatif untuk meringankan beban APBN yang sudah sangat tertekan akibat hantaman pandemi. PSN juga diharapkan dapat tersebar di seluruh wilayah Indonesia secara merata dan tidak hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa untuk mengurangi ketimpangan pembangunan terutama di wilayah Timur Indonesia.

Pemerintah diharapkan lebih selektif dalam menentukan proyek PSN seperti mengutamakan proyek yang dapat menyerap tenaga kerja untuk mendukung pemulihan ekonomi

Dukungan Pemerintah dalam rangka program PEN juga dilakukan melalui penempatan dana pada sejumlah bank umum tertentu yang termasuk dalam Himpunan Bank Milik Negara (Himbara). Penempatan dana ke bank Himbara sesuai PP No. 70 Tahun 2020 tidak mendesak dilakukan. Sebab, meski menghadapi tantangan pandemi, seperti yang disampaikan oleh Gubernur BI dalam rapat gabungan bersama DPD RI tanggal 8 September 2020, bahwa likuiditas perbankan masih dalam keadaan baik. Selain itu bank juga akan mengalami kesulitan dalam penyaluran kredit lebih dari nilai penempatan Pemerintah dengan waktu cepat. Oleh karena itu penempatan dana ini seolah terkesan kurang efektif sebagai program PEN. Alih-alih menempatkan dana ke perbankan, terutama Himbara, Pemerintah semestinya mengalihkan dana pada program perlindungan sosial, kesehatan, maupun mengefektifkan belanja kementerian dan daerah.

Penempatan dana pada sejumlah bank umum yang termasuk dalam Himbara kurang efektif sebagai program PEN. Pemerintah semestinya mengalihkan dana pada program perlindungan sosial, kesehatan, maupun mengefektifkan belanja kementerian dan daerah

3. Dukungan Pemerintah Pusat Melalui Pemberian Pinjaman BUMN/ Pemerintah Daerah

Tabel 24. Pemberian Pinjaman dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2020	RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
III. Pemberian Pinjaman	5.810	448	-5.362	-92,29
Pinjaman kepada Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah/Lembaga/ Badan Lainnya	5.810	448	-5.362	-92,29
Pinjaman kepada Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah (Bruto)	-4.696	-3.458	1.238	-26,36
Penerimaan Cicilan Pengembalian Pinjaman dari Badan Usaha Milik Negara/Pemerintah Daerah	10.506	3.906	-6.600	-62,82

Sumber: Perpres 72/2020, RUU APBN 2021, diolah

Seiring dengan penurunan pinjaman kepada BUMN/ Pemda sebesar Rp1,2 triliun dari Rp4,7 triliun dalam APBN-P 2020 menjadi negatif Rp3,5 triliun, Pemerintah juga melakukan penyesuaian terhadap target penerimaan cicilan pengembalian pinjaman dari BUMN/Pemda sebesar 63% atau setara negatif Rp6,6 triliun dalam RAPBN 2021. Koreksi pos pemberian pinjaman kepada BUMN/Pemda menunjukkan keseriusan Pemerintah dalam mendukung perekonomian daerah sebagai motor penggerak ekonomi nasional. Penurunan target penerimaan cicilan pengembalian pinjaman dari BUMN/pemda juga memperlihatkan kepedulian Pemerintah untuk mengurangi beban penyelesaian pinjaman pemda di tengah kesulitan ekonomi daerah akibat pandemi.

Pemberian pinjaman kepada BUMN sendiri dilakukan dalam rangka meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan memperbaiki struktur permodalan sehingga dapat meningkatkan peranan BUMN sebagai agent of development dalam mendukung program prioritas nasional antara lain mendukung kedaulatan pangan, pembangunan infrastruktur dan konektivitas, pembangunan maritim industri pertahanan dan keamanan, serta kemandirian ekonomi nasional.

Sedangkan pemberian pinjaman kepada pemerintah daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

4. Minim Realisasi Kewajiban Penjaminan

Tabel 25. Kewajiban Penjaminan dalam APBN-P 2020 dan RAPBN 2021 (miliar rupiah)

URAIAN	APBN-P 2020	RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
IV. Kewajiban Penjaminan	-591	-2.716	-2.125	359,56
Penugasan Percepatan Pembangunan Infrastruktur Nasional	-421	-716	-295	70
Dukungan Penjaminan pada Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan	0	-2.000	-2.000	-
Penjaminan loss limit UMKM	0	-1.000	-1.000	-
Penjaminan backstop loss limit Korporasi	0	-1.000	-1.000	-

Sumber: Perpres 72/2020, RUU APBN 2021, diolah

Kewajiban penjaminan Pemerintah dalam Nota Keuangan RAPBN 2021 diklasifikasikan ke dalam dua kategori yaitu Penugasan Percepatan Pembangunan Infrastruktur Nasional dengan target anggaran sebesar negatif Rp0,7 triliun dan Dukungan Penjaminan Pada Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan sebesar negatif Rp2 triliun.

Secara umum alokasi anggaran pada Pos Kewajiban Penjaminan RAPBN 2021 didominasi oleh program Dukungan Penjaminan pada Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dengan target pendanaan yang akan dikucurkan sebesar negatif Rp2 triliun. Secara rinci alokasi anggaran untuk program PEN terdiri dari penjaminan *loss limit* UMKM sebesar negatif Rp1 triliun dan penjaminan *backstop loss limit* korporasi negatif Rp1 triliun.

Penjaminan *loss limit* merupakan merupakan skema *reinsurance* yang diberikan oleh Pemerintah untuk membatasi resiko penjamin. Pemerintah telah menugaskan/menunjuk PT. Jamkrindo (Persero) dan PT. Askrindo (Persero) untuk melaksanakan penjaminan atas pemenuhan kewajiban finansial atas kredit modal kerja yang diberikan oleh perbankan kepada pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Sementara pada sektor korporasi padat karya Pemerintah menunjuk Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) sebagai penjamin level pertama dan PT. Penjamin Infrastruktur Indonesia (PT. PII) di level selanjutnya dengan bentuk penjaminan berupa Penyertaan Modal Negara (PMN).

UMKM menjadi prioritas utama dalam program pemulihan ekonomi nasional karena merupakan tulang punggung ekonomi di Indonesia. Target bantuan modal kerja yang digulirkan mencapai Rp1 triliun berupa penjaminan modal kerja baru UMKM. Selain itu sektor korporasi padat karya juga mendapatkan alokasi pendanaan yang sama sebesar Rp1 triliun.

Besarnya rencana bantuan modal yang akan digulirkan oleh Pemerintah dalam RAPBN 2021 semoga tidak hanya menjadi angin surga bagi para pelaku UMKM. Hal ini didasarkan pada hasil jaring aspirasi masyarakat dan daerah yang terhimpun oleh Anggota DPD RI selama kegiatan di daerah periode Tahun Sidang 2019-2020, dimana realisasi stimulus perekonomian dampak Covid-19 khususnya pada relaksasi kredit/pembiayaan kepada masyarakat, Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Ultra Mikro (UMi) masih menghadapi banyak persoalan dan kendala sehingga manfaatnya belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat. Persoalan teknis seperti belum tersosialisasikannya petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan relaksasi di daerah masih menjadi hambatan dalam eksekusi di lapangan, serta subsidi keringanan pembayaran kredit juga masih terbatas pada penundaan cicilan pembayaran pokok utang, sementara beban bunga utang tetap dibebankan pada para debitur.

Realisasi stimulus perekonomian dampak Covid-19 khususnya pada relaksasi kredit/pembiayaan kepada masyarakat, KUR, dan UMi masih menghadapi banyak persoalan dan kendala sehingga manfaatnya belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat

5. Optimalisasi Dana Segar Pembiayaan Lainnya

Tabel 26. Pembiayaan Lainnya APBN-P 2020 dan RAPBN 2021

URAIAN	APBN-P 2020	RAPBN 2021	PERUBAHAN	
	PERPRES 72/2020	RUU APBN	Nilai	%
V. Pembiayaan Lainnya	70.640	0	-70.640	-100,00
Saldo Anggaran Lebih	70.640	0	-70.640	-100

*dalam miliar rupiah

APBN-P 2020 memperlihatkan penggunaan Saldo Anggaran Lebih (SAL) ditargetkan mencapai Rp70,6 triliun untuk menutupi pelebaran defisit anggaran yang diperkirakan mencapai 6,34% terhadap PDB. Sementara dalam RAPBN 2021, Pemerintah belum mengalokasikan penggunaan SAL untuk menutupi defisit anggaran, dengan maksud memberikan ruang fiskal terhadap potensi *shock* ekonomi termasuk di dalamnya antisipasi terhadap krisis pasar SBN domestik sebagai akibat ketidakpastian dampak pandemi. Berdasarkan data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019 *Audited* menunjukkan SAL per 31 Desember 2019 sebesar

Pemerintah tidak merencanakan penggunaan SAL untuk membiayai defisit anggaran dalam RAPBN 2021. Padahal optimalisasi pemanfaatan saldo SAL dapat mengakselerasi upaya penurunan outstanding utang Pemerintah yang tercatat meningkat tajam akibat kebutuhan penanganan pandemi tahun 2020.

Rp212,69 triliun. Saldo ini terdiri dari Rp139,7 triliun SAL *liquid* (belum ditentukan peruntukannya) dan Rp72,9 triliun SAL *non-liquid*. Melihat besarnya saldo SAL tersebut, sangat disayangkan Pemerintah tidak merencanakan penggunaan SAL untuk membiayai defisit anggaran dalam RAPBN 2021. Padahal optimalisasi pemanfaatan saldo SAL dapat mengakselerasi upaya penurunan *outstanding* utang Pemerintah yang tercatat meningkat tajam akibat kebutuhan penanganan pandemi tahun 2020. Hanya saja penggunaan SAL harus diperhitungkan secara benar, karena selain untuk membiayai defisit anggaran, SAL juga mempunyai fungsi sebagai *bridging financing* sebagai dana talangan Pemerintah untuk mendanai pengeluaran di awal tahun, dimana realisasi penerimaan pajak cenderung sangat rendah di awal tahun, sehingga dibutuhkan dana cadangan untuk membiayai belanja operasional atau rutin Pemerintah.

BAB VII

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

- Optimisme pertumbuhan ekonomi dalam RUU APBN tidak sesuai dengan logika pembangunan, karena tidak konsisten dengan target indikator kesejahteraan kemiskinan dan tingkat pengangguran terbuka.
- Postur RAPBN Tahun 2021 belum mencerminkan kondisi krisis pandemi Covid-19 masih berlanjut, karena struktur dan alokasi anggaran masih relatif sama dengan postur anggaran tahun-tahun sebelumnya, kecuali hanya dalam besaran perubahan saja.
- Pemerintah terkesan memaksakan kenaikan target penerimaan pajak dalam RAPBN 2021 sebesar 5,5%. Kenaikan target ini dapat dikatakan bersifat “semu” karena tidak menggambarkan kondisi riil potensi perpajakan. Rendahnya target penerimaan pajak tahun 2020 sebagai dampak pandemi Covid-19 menyebabkan sedikit saja kenaikan penerimaan pajak akan memberikan efek kenaikan angka yang besar di tahun 2021 (*base year's effect*), meskipun di sisi lain potensi perpajakan nasional masih berpeluang besar untuk dioptimalkan.
- Strategi Pemerintah untuk memperluas basis pajak utamanya pengenaan pajak atas transaksi digital atau perdagangan melalui sistem elektronik (PMSE) perlu dilakukan hati-hati dengan tetap menjaga stabilitas penerimaan pajak dari sektor-sektor yang sudah ada dan memperhatikan kondisi *recovery* ekonomi masyarakat dan dunia usaha.
- Puskadarn menilai bahwa penetapan target PNBPN dalam RAPBN 2021 sebesar Rp293,5 triliun (yang hanya berkontraksi 0,2% dari Perpres Nomor 72 Tahun 2020) dan peningkatan target PNBPN di semua sektor PNBPN (kecuali sektor dividen BUMN), kurang responsif atas kondisi krisis akibat dampak pandemi Covid-19 yang diprediksi masih berlanjut hingga tahun depan. Ketidakpastian harga komoditi dunia akibat terganggunya siklus perdagangan dan produksi dunia masih berlanjut di tahun depan, sehingga menyebabkan kurva *supply and demand* menjadi abnormal. Makro Ekonometrika Postur Anggaran Negara (MAPAN) Puskadarn memproyeksikan target PNBPN sebesar Rp227,40 triliun (pesimis)

dan Rp233,30 triliun (moderat), atau lebih rendah \pm 20-23% dibanding target Pemerintah.

- Penurunan target penerimaan dividen dari BUMN dinilai bertolak belakang dengan optimisme Pemerintah akan pertumbuhan ekonomi 4,5-5,5% pada tahun 2021 dan tidak sejalan dengan peningkatan target penerimaan PNBPN di sektor lainnya.
- Penerimaan hibah dalam RAPBN 2021 sebesar Rp902,8 miliar adalah capaian terendah sejak 5 (lima) tahun terakhir. Pemerintah memandang penurunan penerimaan hibah dalam RAPBN 2021 sebagai bagian dari strategi keluar dari *middle income trap* menuju *upper middle income country* dan sebagai upaya merintis jalan menjadi negara pendonor hibah bagi negara lain.
- Belanja K/L sudah sejalan dengan kebijakan RAPBN 2021, dimana persentase terbesar atas kenaikan belanja K/L dibandingkan dengan tahun sebelumnya diberikan kepada K/L yang tupoksinya bersinggungan langsung dengan prioritas kebijakan fiskal RAPBN 2021.
- Belanja non K/L belum mencerminkan tanggap pandemi. Terkontraksinya anggaran belanja Non K/L sebesar 19,1% dalam RAPBN 2021 tidak menggambarkan tindakan responsif atas kondisi di lapangan, dimana masyarakat masih memerlukan subsidi dan bantuan sosial lain untuk pemulihan pascapandemi Covid-19.
- Pemerintah tidak rasional dalam penganggaran DAU. Pengalokasian DAU sebesar 30,79% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto dinilai tidak wajar karena pada tahun 2020 PDB Indonesia mengalami kontraksi tahunan pada Kuartal I dan Kuartal II. Apabila Kuartal III dan IV tahun ini masih mengalami kontraksi, maka Indonesia akan masuk dalam kondisi resesi.
- Pemerintah tidak konsisten dalam perhitungan Pendapatan Dalam Negeri Netto dalam RAPBN 2021. Rumusan definisi mengenai Pendapatan Dalam Negeri Netto dalam Pasal 11 Ayat (17) RAPBN 2021 berbeda dengan yang tercantum dalam Pasal 27 Ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004, sehingga mempengaruhi besaran DAU yang akan diberikan kepada daerah.
- Penggunaan Dana Desa pada RUU APBN 2021 belum menunjukkan komitmen mengutamakan pemulihan ekonomi dan pengembangan sektor prioritas di desa.

- Perubahan formulasi alokasi dasar perhitungan Dana Desa dalam RAPBN 2021 jelas membawa eksekusi pada Desa. Desa harus siap dikurangi atau ditambah anggarannya akibat perubahan formulasi alokasi dasar perhitungan Dana Desa tersebut.
- Pembiayaan defisit anggaran masih mengutamakan sumber pendanaan melalui utang dan belum mengoptimalkan pembiayaan non-utang dengan biaya rendah serta minim resiko, seperti pemanfaatan Saldo Anggaran Lebih (SAL).
- RAPBN 2021 belum menunjukkan konsistensi dengan kebijakan Pemerintah dalam menetapkan target defisit anggaran dalam rangka penanganan Covid-19 dan PEN selama 3 (tiga) tahun sampai akhir 2022.
- Penempatan dana Himpunan Bank-bank Milik Negara (Bank Himbara) untuk pembiayaan investasi tidak menunjukkan efisiensi dan efektivitas mengingat likuiditas perbankan masih dalam batas aman dan terkendali.

B. REKOMENDASI

- DPD RI mendorong Pemerintah dapat memperhitungkan asumsi pertumbuhan ekonomi secara lebih cermat, utamanya dalam memproyeksi korelasinya terhadap tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran. Guna mempercepat pemulihan dampak Covid-19, Pemerintah diharapkan dapat menyediakan pos anggaran khusus untuk penanganan Covid-19.
- Untuk mendukung optimisme Pemerintah dalam penerimaan pajak dalam RAPBN 2021, DPD RI mendorong untuk mengoptimalkan *tax ratio* potensi pajak dan pengembangan PMSE.
- DPD RI memberikan apresiasi kepada Pemerintah atas diendakannya pengesahan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai regulasi turunan dari UU No. 9 Tahun 2018 tentang PNBPN untuk optimalisasi penerimaan negara dari sektor PNBPN. Peningkatan penerimaan dividen dari BUMN perlu didorong mengingat proyeksi ekonomi yang membaik di tahun depan.
- Indonesia perlu segera mempunyai *big data single identity* untuk setiap warga negara dan entitas bisnis yang mengambil keuntungan di wilayah NKRI. Perlu dilakukan strategi pengembangan pelayanan digital berbasis teknologi informasi

secara terintegrasi melalui kementerian/lembaga guna efisiensi dan efektifitas penggunaan data.

- DPD RI mengapresiasi Pemerintah yang telah menganggarkan peningkatan persentase DAU menjadi sebesar 30,79% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang lebih besar dari amanat undang-undang. Namun demikian DPD RI lebih mengharapkan DAU yang berkepastian, terutama di saat pandemi. DPD RI mendesak Pemerintah dapat menganggarkan DAU secara absolut per daerah untuk setiap tahun perencanaan APBN, bukan *aggregate* dari seluruh daerah.
- DPD RI mendorong Pemerintah untuk konsisten dalam mendefinisikan Penerimaan Negara Netto karena terdapat perbedaan definisi antara Penerimaan Negara Netto dalam RUU APBN 2021 dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang memiliki konsekuensi terhadap alokasi DAU untuk daerah.
- DPD RI mendorong Pemerintah untuk segera melakukan pembayaran DBH kurang bayar kepada pemerintah daerah mengingat tahun 2020 dilakukan kebijakan *refocusing* anggaran untuk penanganan Covid-19. Di samping itu pemerintah daerah berpotensi mengalami penurunan PAD akibat pandemi, yang menyebabkan pembangunan di daerah terhambat.
- DPD RI mendorong Pemerintah agar Dana Desa lebih diberi ruang khususnya dalam penanganan dampak Covid-19 dibandingkan dengan arahan lain untuk prioritas ekonomi dan infrastruktur di desa.
- DPD RI mendorong Pemerintah lebih cermat melakukan pengelolaan utang sehingga menghasilkan kebijakan yang tepat dalam rangka pemulihan perekonomian pascapandemi. Keberlanjutan fiskal akan menghadapi tantangan yang lebih berat di tahun mendatang, seiring tekanan permintaan stimulus ekonomi di tengah hambatan optimalisasi pendapatan negara.
- DPD RI mendorong optimalisasi penggunaan SAL sebagai alternatif sumber pendanaan defisit anggaran untuk mengurangi ketergantungan pada utang. Dalam kondisi yang mengharuskan sumber pembiayaan defisit anggaran melalui utang maka skema pembiayaan utang dalam negeri menjadi pilihan utama, dengan

pertimbangan bahwa utang luar negeri memiliki resiko pelemahan nilai tukar yang dapat berpotensi pada inflasi.

- DPD RI mendorong untuk melakukan evaluasi kebijakan penempatan dana di Bank Himbara guna pembiayaan investasi dan mengalihkan alokasi pendanaan pada 3 sektor penting penanganan dampak pandemi yaitu kesehatan, jaring pengaman sosial dan pemulihan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- APBN Kita, Kinerja Kita: "Uang Kita untuk Pemerataan Pembangunan". 2020. <https://www.kemenkeu.go.id/media/14425/apbn-kita-februari-2020.pdf> (akses 21 Mei 2020)
- Creel M. 2006. *Econometrics*. Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma De Barcelona.
- DDTC Fiscal Research. 2020. www.ddtcnews.com (akses 20 Agustus 2020)
- Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan. 2020. *Pembiayaan Anggaran: Bukan Sekadar Defisit dan Utang* di <http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/content/publikasi/2018> (akses 22 Agustus 2020)
- Dokumen Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2021. Kementerian Keuangan. 2020
- Dokumen Rancangan Undang-Undang APBN Tahun 2021. Buku I-III. Kementerian Keuangan. 2020
- Enders W. 1995. *Applied Econometric Time Series*. Wiley Series in Probability and Mathematical Statistics. John Wiley & Sons. Inc, New York.
- Fritz O, K Kratena, G Streicher and G. Zakarias, 2004. MULTIREG–A Multiregional Integrated Econometric Input–Output Model for Austria. *Macroeconomic Models and Forecasts for Austria* November 11 to 12, 2004. No. 5.
- Hanke JE, AG Reitsch, DW Wichern. 2001. *Business Forecasting*. Seventh Edition. Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.
- Hansen BE. 2004. *Econometrics*. University of Wisconsin.
- Hope E, B Singh. 1995. *Energy Price Increase in Developing Countries: Case Studies of Colombia, Ghana, Indonesia, Malaysia, Turkey and Zimbabwe*.
- Intriligator MD. 1978. *Econometric Model, Techniques, and Applications*. Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Intriligator MD, RG Bodkin, C Hsiao. 1996. *Econometric Models, Techniques, and Applications*. Second Edition. Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.
- Johnston J, J Dinardo. 1997. *Econometric Methods*. Fourth Edition, McGraw-Hill International Edition.
- Koutsoyiannis A. 1977. *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*. Second Edition. The MacMillan Press Ltd, London.
- Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2019 Audited
- Penerimaan Pajak Baru 50% dari Potensi. www.cnnindonesia.com (akses 24 Agustus 2020)
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Diseases 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485)
- Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 155)

- Perobelli FS, RS Mattos, EA Haddad, MPN Silva. 2006. An integrated econometric + input-output model for the Brazilian economy: an application to the energy sector.
- Pindyck RS, DL Rubinfeld. 1991. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Third Edition. McGraw-Hill Inc, New York.
- Potensi Pajak Digital di Indonesia diperkirakan sangat tinggi. www.bisnis.com (diakses 24 Agustus 2020)
- Rakhmindyarto, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS): Aktivitas Ekonomi Global dan Peran OECD, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. www.kemenkeu.go.id (diakses 22 Agustus 2020)
- Realisasi Penerimaan Pajak Semester I 2020. 2020. www.kontan.co.id (akses 20 Agustus 2020)
- Rey SJ. 1995. The Performance of Alternative Integration Strategies for Combining Regional Econometric and Input-Output Models. Paper presented at 42nd Annual North American Meeting of the Regional Science Association International. Cincinnati, Ohio.
- Rey SJ. 1996. Coefficient Change in Embedded Econometric and Input-Output Models. Paper presented at 43rd Annual North American Meeting of the Regional Science Association International, Arlington.
- Rey SJ. 1999. *Integrated Regional Econometric and Input-Output Modeling*. Department of Geography San Diego State University San Diego.
- Rey SJ. 2000. *Integrated Regional Econometric+Input Output Modelling: Issues and Opportunities*. *Regional Sciences* 79: 271-292.
- Rilis APBN-P 2020. 2020. www.kemenkeu.go.id (akses 9 April 2020)
- Saputra, Defrizal dkk. 2018. Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Utang Luar Negeri Di Indonesia. *EcoGen*. Volume 1, Nomor 3, 5 September 2018.
- Soebagiyo, Daryono. 2012. Isu Strategi Pembiayaan Defisit Anggaran di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Volume 13, Nomor 2, Desember 2012, hlm.260-275
- Strategi Perluasan Basis Pajak di Tengah Pelemahan Ekonomi. 2020. www.newsddtc.com (akses 24 Agustus 2020)
- Targetkan Penerimaan Negara Rp1.776,4 Triliun, Ini Strategi Pemerintah di 2021. www.kontan.co.id (diakses 23 Agustus 2020)
- Tirto.id. 2020. Buka-bukaan demi mencegah para penggelap pajak. www.tirto.id (diakses 8 Juni 2020)
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4901)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6245)
- UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495)
- Yonathan, Setianto H, dkk. 2014. *Buku Postur APBN Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran – Kementerian Keuangan

Sekretariat Jenderal DPD RI

Gedung B DPD RI
Jl. Jend. Gatot Subroto - Senayan - Jakarta
Telp: 021-57897389, 57897328, 57897331
Fax: 021-57897389
Email: pusatkajiandaerah@gmail.com,
disasmasda@gmail.com,
piapusda@dpd.go.id

