

Sumber : Kompas	Hari/Tgl : Kamis, 03 Februari 2022	Hlm/Kol : VI / 1
Subjek : Keuangan Negara		Bidang : Administrasi-negara

Prioritas Fiskal: antara Harus dan Ingin

Muhamad Chatib Basri

Pengajar Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia

Thomas Sowell, ekonom dari Stanford University, mungkin punya lidah yang tajam.

Ia menyindir: "Pelajaran pertama dalam ekonomi adalah kelangkaan. Tak semua keinginan dapat dipenuhi karena sumber daya terbatas, sedangkan pelajaran pertama dalam politik adalah bagaimana mengabaikan pelajaran pertama dalam ekonomi." Sowell mungkin terlalu sinis, tetapi kebijakan ekonomi pada akhirnya memang soal pilihan.

Soal prioritas. Tema ini penting ketika membahas tantangan fiskal Indonesia ke depan ketika begitu banyak rencana dibuat. Kita mencatat dengan sedih, pandemi meninggalkan parut yang dalam untuk kelompok rentan. Titik terang memang mulai tampak: ekonomi berangsur membaik. Tentu terlalu pagi untuk berpuas diri. Ada risiko pemulihan ekonomi yang timpang di depan.

Data Survei Konsumen BI menunjukkan, porsi tabungan terhadap total pendapatan kelompok pengeluaran Rp 5 juta ke bawah menurun. Sebaliknya, tabungan kelompok pengeluaran Rp 5 juta ke atas justru meningkat (periode September 2020-Desember 2021).

Bisa dipahami, porsi yang besar konsumsi kelas atas ialah barang sekunder atau tersier, seperti liburan, perjalanan, perhiasan mahal, dan makan di restoran mewah. Pembatasan mobilitas memukul aktivitas itu sehingga tabungan mereka meningkat. Kelompok ini juga memiliki akses digital yang baik sehingga tetap bisa beraktivitas. Sebaliknya, kelas menengah bawah harus bertahan hidup, akses digital terbatas, sehingga tabungan terkuras.

Kapasitas fiskal 2022

Pandemi juga membawa risiko penurunan kualitas modal manusia. Bank Pembangunan Asia (ADB) mencatat, sekitar 27 persen anak-anak di beberapa negara ASEAN tak bisa mengikuti sekolah secara daring karena infrastruktur internet tak memadai. Pandemi Covid-19 juga datang dengan pesan: kesehatan adalah investasi, ia bukan biaya.

Implikasinya, kebijakan fiskal harus bersifat inklusif: fokus pada penyediaan akses kesehatan, pendidikan, perlindungan kelompok miskin dan rentan, juga mengatasi ketimpangan. Ini semua membutuhkan dana. Mampukah fiskal kita? Untuk menjawab ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan.

Pertama, saya kira, kita perlu mengapresiasi kinerja pemerintah untuk penerimaan negara pada 2021 yang melampaui target. Namun, kita juga harus adil: kita cukup beruntung karena perbaikan harga komoditas dan energi. Lihat angka ini: penerimaan negara tumbuh 21,6 persen tahun 2021, di mana pertumbuhan pajak penghasilan nonmigas tumbuh 14,73 persen, sedangkan migas tumbuh 60 persen, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (BNBP) naik 31,5 persen.

Kita melihat, kenaikan harga komoditas dan energi membantu kenaikan penerimaan negara secara signifikan. Pertanyaannya, sampai kapan? Masa depan penerimaan negara tak bisa digantungkan pada nasib baik. Saya tak cukup pandai menjawabnya. Namun, ada beberapa hal yang bisa jadi indikasi.

Kedua, Jeffrey Frankel dari Harvard Kennedy School (2018) menunjukkan, kenaikan tingkat bunga di AS dapat menurunkan harga energi dan komoditas. Alasannya, kenaikan Fed

Rate dapat mendorong orang mengalihkan investasinya dari *spot commodity contract* kepada investasi keuangan. Akibatnya, permintaan terhadap energi dan komoditas menurun. Implikasi lainnya, menguatnya nilai tukar dollar AS. Akibatnya, harga komoditas dan energi—dalam mata uang non-dollar AS—menjadi semakin mahal. Permintaan terhadap komoditas atau energi global akan menurun. Harga akan turun.

Faktor lain yang penting diperhatikan adalah pertumbuhan ekonomi China. Proyeksi pertumbuhan China menunjukkan perlambatan. Semua faktor ini akhirnya bermuara kepada satu hal: penurunan harga komoditas dan energi.

Studi kuantitatif awal yang saya lakukan bersama Namira Fitriana dari CRECO Research menunjukkan kenaikan tingkat bunga The Fed berpotensi menurunkan harga minyak di masa depan. Dampaknya akan terlihat 8-9 bulan. Jika The Fed mulai menaikkan bunga pada triwulan pertama atau kedua 2022, ada kemungkinan harga energi akan mulai turun tahun 2023.

Konsisten dengan ini, Bank Dunia memprediksi harga batubara akan menurun pada 2023. Jika prediksi ini benar, ada risiko penerimaan pajak 2023 melambat. Saya sadar, amat sulit memprediksi harga energi dan komoditas karena begitu banyak faktor yang berpengaruh. Ekonomi hijau, misalnya, membuat suplai energi tak terbarukan juga turun sehingga penurunan harga yang terjadi mungkin tak sedalam yang diperkirakan. Apa pun itu, harga batubara tampaknya tak akan setinggi 2021.

Ketiga, UU mengamanatkan defisit anggaran harus kembali di bawah 3 persen tahun 2023. Untuk mencapai itu, jika penerimaan melambat, belanja ha-

rus ditekan. Bagaimana postur belanja kita? Tengok angka-angka ini: rasio utang terhadap penerimaan negara sudah mencapai 21-22 persen pada 2021; anggaran pendidikan 20 persen dari APBN, transfer ke daerah dan dana desa mendekati 30 persen dari APBN; alokasi dana untuk penanganan Covid-19 juga relatif besar. Ruang fiskal yang bisa digunakan relatif terbatas.

Belum lagi kebutuhan dana untuk ibu kota negara (IKN). Pemindahan IKN membutuhkan belanja cukup signifikan dari APBN. Mengapa? Pada tahap awal, pembangunan IKN jelas membutuhkan pembiayaan APBN karena sulit diharapkan swasta langsung masuk sebagai investor garda depan apabila infrastruktur belum tersedia. Setelah infrastruktur dasar tersedia, mungkin swasta akan masuk. Namun, perlu diingat, dukungan APBN tetap dibutuhkan.

Mengapa? IKN bukan hanya proyek jangka panjang. Ia juga lintas periode pemerintahan. Walau kita sudah memiliki UU IKN, tetap ada risiko politik di sana. Investor hanya akan bersedia melakukan investasi jika ada jaminan bahwa proyek IKN ini akan terus berlangsung. Mudah-mudahan, investor akan meminta pemerintah mengembalikan investasinya jika proyek ini terhenti.

Jaminan pemerintah ini akan jadi

beban APBN. Ia menjadi utang implisit (*contingent liabilities*). Kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU) pun perlu dukungan APBN karena mungkin memerlukan *viability gap fund* atau *project development* agar proyek itu menjadi layak dikerjakan secara komersial.

Bagaimana jika yang berinvestasi BUMN? BUMN juga perlu penyertaan modal negara. Selain itu, risiko dari investasi BUMN juga bisa jadi *contingent liabilities* pemerintah. Ujungnya, kembali jadi beban APBN. Itu sebabnya, peran APBN secara eksplisit ataupun implisit dalam pembiayaan IKN akan relatif besar. Padahal, prioritas APBN perlu difokuskan untuk pengurangan kemiskinan, perlindungan kelompok rentan, mengatasi risiko ketimpangan pendapatan, memberikan akses pendidikan, dan investasi dalam kesehatan.

Kita tahu, tujuan utama pembangunan adalah kesejahteraan rakyat. Tak hanya itu, jika pembangunan inklusif atau masalah ketimpangan diabaikan, akan ada risiko politik yang akan muncul, termasuk untuk pemerintahan berikutnya. Sejauh ini strategi pembangunan inklusif—walau belum sempurna—mampu meminimalkan dampak pandemi. Ke depan ia harus menjadi prioritas utama, terutama pascapandemi.

Saat yang sama, kita juga memiliki komitmen untuk ekonomi hijau. Transisi menuju *green economy* membutuhkan waktu dan juga dukungan APBN yang tak kecil di tahap awalnya. Padahal, kita tahu, ada senjang yang besar antara kebutuhan anggaran untuk ekonomi hijau dengan yang tersedia di APBN.

Reformasi pajak

Keempat, apa yang bisa dilakukan? Penerimaan pajak harus ditingkatkan, dan pada saat yang sama, prioritas belanja harus dilakukan. Bagaimana caranya? Penerapan UU Pajak yang baru diharapkan bisa meningkatkan penerimaan. Namun, itu tak cukup. Alternatif lain, menaikkan tarif pajak. Namun, ini akan menimbulkan beban bagi perekonomian. Risalah Felix, Hanna, Olken, dan saya di *American Economic Review* (2021) menunjukkan, untuk setiap rupiah kenaikan penerimaan pajak, ada tambahan beban bagi wajib pajak/WP (*marginal excess burden*) Rp 0,51.

Ini *dead weight loss* atau biaya yang harus ditanggung perekonomian sebagai akibat kebijakan ini. Itu sebabnya, kami mengusulkan melakukan reformasi dalam administrasi perpajakan ketimbang menaikkan tarif. Misalnya, memindahkan pelayanan badan usaha dari Kantor Pajak Pratama ke Kantor Pajak Madya,

seperti mulai diterapkan Ditjen Pajak sejak 2021. Studi kami menunjukkan, keterbatasan sumber daya di KPP Pratama membuat mereka cenderung memfokuskan diri pada beberapa WP dengan potensi pendapatan yang tinggi.

Akibatnya, badan usaha yang besar jadi sasaran. Ada kemungkinan mereka akan kian menghindari membayar pajak ketika skala perusahaannya membesar. Jika dipindahkan ke KPP Madya, dengan jumlah staf yang lebih banyak, perlakuan terhadap badan usaha menjadi lebih seragam. Beban pajak tak hanya "ditanggung" beberapa perusahaan yang besar. Akibatnya, mereka tetap bisa bertumbuh dan membayar pajak.

Selain itu, kaji ulang insentif pajak yang diberikan selama ini. Rasio *tax expenditure* terhadap PDB (insentif pajak) sudah relatif besar, (1,52 persen dari PDB) pada 2020. Mengapa begitu banyak insentif pajak diberikan, tetapi dampaknya pada pertumbuhan ekonomi relatif terbatas? Hentikan insentif yang tak efektif. Alternatif lain, mengurangi pengecualian dalam pajak, misalnya Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

Langkah pemerintah memperluas cakupan cukai ke minuman berpemanis tepat. Dengan langkah-langkah ini, rasio

penerimaan pajak akan meningkat, bahkan mungkin tanpa perlu menaikkan tarifnya, karena basis pajak membesar. Instrumen lain yang perlu dijajaki adalah pajak untuk energi tak terbarukan, menaikkan pajak karbon, diimbangi membangun pasar karbon agar pemulihan bisa lebih hijau. Tentu ini harus dilakukan bertahap sehingga perusahaan mampu melakukan penyesuaian. Jika penerimaan pajak bisa dinaikkan, ruang fiskal akan bisa diperluas.

Kaji ulang prioritas

Di sisi belanja, kaji lagi prioritas dan kualitas belanja. Alokasi APBN harus difokuskan untuk pembangunan inklusif dan hijau. Anggaran lain bisa menunggu, dan diberikan bertahap setelah ruang fiskal tersedia. Kita perlu membedakan mana "yang harus" (*must have*) dan mana "yang ingin" (*nice to have*).

UU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah juga bisa dimanfaatkan untuk memastikan bahwa belanja ke daerah benar-benar efektif dan efisien. Upaya perbaikan dalam kualitas belanja harus diiringi oleh reformasi struktural untuk meningkatkan produktivitas. Saya pernah menulis di harian ini (2/9/2021), *incremental capital output ratio* (ICOR) relatif tinggi, yakni 8,16 pada 2021. Ini jauh lebih tinggi dibandingkan 5,6 pada periode 2010-2014 (Verico, 2018).

Artinya, untuk menghasilkan satu unit *output* pada 2021, dibutuhkan investasi yang jauh lebih besar dibandingkan beberapa tahun lalu. Penyebabnya, produktivitas atau efisiensi yang rendah. Indonesia harus meningkatkan produktivitas. Caranya, reformasi struktural.

Tantangan fiskal ke depan memang tak mudah. Pemerintah harus melakukan konsolidasi fiskal justru saat beban belanja membesar. Di sinilah, fokus dan prioritas jadi penting. Saya teringat apa yang dikatakan Steve Jobs: "*People think focus means saying yes to the thing you've got to focus on. But that's not what it means at all. It means saying no to the hundred other good ideas that there are. You have to pick carefully*".