

BEBERAPA GAGASAN TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK¹

Thomas Nugroho²

Pendahuluan

Bila berbicara masalah anggaran dan belanja negara, maka ada catatan singkat yang bisa dikemukakan mengenai perekonomian Indonesia menjelang memasuki Orde Baru sebagai ingatan dan pembuka diskusi kita pada saat ini; yaitu

Pertama harus diakui bahwa pada awal Orde Baru kondisi ekonomi Indonesia sangat parah. Apalagi menjelang memasuki Pelita I ekonomi Indonesia mengalami stagnasi, salah satunya ditandai adanya defisit anggaran yang berkepanjangan selama kurang lebih 10 tahun menjelang memasuki Orde Baru.

Kedua, Pengalaman Indonesia dalam mengatasi defisit anggaran pada masa Orde Lama, menunjukkan bahwa mengatasi defisit anggaran dengan sebuah kebijakan yaitu menggunakan otoritas Bank Sentral telah menimbulkan resiko besar bagi perekonomian. Adanya suntikan berupa pinjaman yang diberikan oleh Bank Sentral pada perekonomian Indonesia menyebabkan jumlah uang yang beredar di masyarakat meningkat. Namun pada saat yang sama kebutuhan dalam negeri terutama suplai kebutuhan pokok masyarakat tidak mengimbangi peningkatan jumlah uang yang beredar. Kondisi demikian menyebabkan harga-harga kebutuhan pokok masyarakat meningkat dengan tajam. Ini terjadi pada tahun 1960-an dimana harga-harga meningkat rata-rata 100% per tahun dan inflasi bisa mencapai 650% pada akhir tahun 1965.

Dari pengalaman di atas, Indonesia dalam menjalankan roda perekonomian terutama pada awal Orde Baru berusaha menghindari terjadinya defisit anggaran. Itu sebabnya Indonesia untuk menghindari terjadinya defisit anggaran menerapkan prinsip anggaran berimbang yang dinamis. Artinya pengeluaran negara selalu disesuaikan dengan pendapatan/penerimaan pada tahun anggaran yang bersangkutan dan selalu diusahakan agar pendapatan/penerimaan negara selalu meningkat sesuai dengan peningkatan kegiatan pembangunan di dalam negeri.

¹ Makalah disampaikan pada Diskusi Ilmiah yang diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Sekolah Tinggi Akutansi Negara dan Program Diploma Keuangan pada tanggal 26 Maret 1997 bertempat di Gedung Wahono (G) Kampus Ali Wardhana, Jombang.

² Peneliti Ekonomi Politik Center for Information and Development Studies (CIDES).

Problem Anggran dan Belanja Berimbang

Seperti terlihat pada bagan dibawah, bahwa kerangka APBN terdiri dari dua sisi yaitu sisi pengeluaran dan penerimaan pemerintah. Sisi pengeluaran pemerintah terdiri dari 2 pos pengeluaran, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Demikian juga pada sisi penerimaan terdiri dari 2 pos yaitu Penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Sementara selisih antara penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin merupakan saldo yang disebut sebagai tabungan pemerintah.

Kerangka APBN

Penerimaan	Pengeluaran
A. Penerimaan dalam negeri	A. Pengeluaran Rutin
1. Penerimaan migas	1. Belanja pegawai
2. Penerimaan non migas	2. Belanja barang
	3. Subsidi daerah otonom
	4. Bunga dan cicilan utang
	5. Pengeluaran rutin lainnya
Saldo : Tabungan pemerintah	
B. Penerimaan pembangunan	B. Pengeluaran pembangunan
1. Bantuan program	1. Pembiayaan rupiah
2. Bantuan proyek	2. Bantuan proyek

Namun ada persoalan yang dihadapi oleh perekonomian Indonesia dalam menganut sistem anggaran berimbang,

Pertama pada kondisi ekonomi yang begitu memprihatinkan pada awal Orde Baru belum banyak sumber-sumber penerimaan untuk pembangunan, sementara pengeluaran pembangunan cukup besar untuk mencapai sasaran pembangunan. Kondisi demikian menuntut adanya sumber dana pembangunan terutama dari luar negeri. Bila menelusuri perkembangan pembangunan terutama pada awal Orde Baru, anggaran pembangunan tergantung dari pinjaman luar negeri. Pada tahun 1969/70 dari jumlah anggaran pembangunan sebesar Rp 118,2 milyar, 77% dibiayai dari dana bantuan luar negeri, sementara 23% dibiayai dari tabungan pemerintah. Meski hanya dalam waktu lima tahun, yaitu tahun 1973/74 telah terjadi perubahan dimana peranan tabungan

pemerintah meningkat menjadi Rp 458,3 miliar atau 55,5% melampaui peranan dana dari luar negeri yang hanya sekitar 44,5%, namun hingga sampai saat ini beban utang luar negeri tetap menjadi masalah bagi perekonomian. Pada tahun 1995 utang luar negeri Indonesia sekitar 100 milyar US \$ dan pada akhir Pelita VI diperkirakan meningkat menjadi 110 milyar US \$.

Kedua, meski telah ada upaya untuk mengurangi ketergantungan anggaran negara pada bantuan luar negeri, dengan meningkatkan kemampuan penerimaan dalam negeri terutama dari sektor migas, namun usaha tersebut tidak bertahan lama. Ini terbukti ketika Indonesia mampu meningkatkan tabungan pemerintah dan mempertahankan peranan yang selalu lebih besar dari dana luar negeri hingga akhir Pelita IV. Namun pada tahun 1987/88 besarnya tabungan pemerintah menurun sangat drastis yaitu menjadi Rp 2,6 trilyun dari Rp 7,3 trilyun tahun 1985/86, sebaliknya bantuan luar negeri terus meningkat. Kondisi ini akibat turunnya harga minyak bumi dipasar internasional. Selama 5 tahun lebih tabungan pemerintah besarnya tidak mampu mencapai diatas Rp 5 trilyun, dan baru pada tahun 1991/92 tabungan pemerintah mencapai Rp 9,6 trilyun.

Kepentingan Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dalam meningkatkan penerimaan negara, selama ini upaya yang dilakukan adalah meningkatkan penerimaan dari sektor non migas. Pajak sebagai salah satu sumber bagi penerimaan negara selama ini telah memberikan andil yang cukup besar, terutama sejak dilakukannya reformasi pajak pada tahun 1980-an. Dari penerimaan pemerintah di luar migas yang perkembangannya paling menonjol adalah pertumbuhan pendapatan dari beberapa jenis pajak, terutama pajak ekspor yang meningkat sebesar 260,6% pada RAPBN 1996/97, disamping pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penjualan atas barang mewah.

Selama Relita V (1989/90 - 1993/94) penerimaan pajak terhadap PDB di luar migas rata-rata antara 11% - 13%. Sementara pada Repelita VI sampai saat ini, rasio penerimaan pajak terhadap PDB meningkat dari 11,8% pada tahun fiskal 1994/95 menjadi 12,0% pada tahun fiskal 1995/96.

Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa penerimaan dari pajak selama ini belum optimal, karena masih banyak sumber pajak yang belum dikelola dengan baik. Banyak kegiatan ekonomi di dalam negeri yang menghasilkan keuntungan atau nilai tambah, namun sebagian besar masyarakat yang mempunyai penghasilan minimum belum dikenakan wajib pajak atau tidak memenuhi kewajibannya karena tidak ada kontrol yang baik dari pemerintah.

Selain dari pajak, harapan pada penerimaan bukan pajak juga besar. Selama lebih dari lima Pelita perolehan dana pembangunan dari sektor bukan pajak selalu meningkat. Namun sumber penerimaan dari sektor bukan pajak selama dari laba BUMN dan dana hasil pelayanan dari departemen atau instansi. Sementara masih banyak dana pembangunan diluar pajak yang masih tercecer dan belum digunakan untuk anggaran APBN (lihat tabel dibawah). Dana-dana diluar pajak yang selama ini banyak terkumpul dan tidak masuk anggarannya APBN penggunaannya tidak terkontrol, padahal potensinya besar dalam mendukung anggaran untuk pembangunan.

Tabel. Jenis Pungutan yang Tidak Masuk APBN		
Kelompok Pungutan	Jenis Pungutan	Instansi
Pungutan yang tidak diketahui Menkeu	- Rp 8.400 per telepon seluler - Kewajiban US\$ 20 bagi TKI ke luar negeri	Depparpostel Depnaker
Pungutan yang mendapat izin Menkeu	1% dari jasa pelayanan telekomunikasi	Rekening Manparpostel
Pungutan yang telah disetujui oleh UU tapi dapat diperdebatkan	- Iuran siaran TV (Keppres & UU siaran) - Iuran wajib latihan tenaga kerja (UU tenaga kerja asing) - Wajib memberi 2% bagi pengusaha berpenghasilan Rp 100 juta lebih - Dana Reboisasi hutan, pertambangan, Deptamben hasil laut	Deppen Depnaker Yayasan dana sejahtera mandiri Dephut
Pungutan dilakukan oleh lembaga di bawah departemen	- Pungutan oleh Badan Promosi Pariwisata Indonesia - Penyerahan 13,5% produk batubara kepada PT. Bukit Asam	Depparpostel Deptamben
Pungutan di daerah berdasar ketentuan pusat	195 objek pungutan (termasuk iuran hasil hutan dan reboisasi)	Kanwil/Dinas
Pungutan di daerah berdasar program IYI I dan IYI II	941 pungutan (TK I) 2802 pungutan (TK II)	
Pungutan di daerah berdasar SK Gubernur/Bupati, di luar peraturan pusat dan daerah	419 pungutan	
Pungutan berdasar ketentuan asosiasi	39 pungutan	

Sumber : Fraksi Persatuan Pembangunan Fraksi PDI

Disini barangkali pentingnya pengaturan tentang penggunaan dana-dana diluar pajak yang tidak masuk anggaran APBN. Pekerjaan ini, tidak mudah karena selain kendala yaitu memerlukan dukungan dari masyarakat juga melibatkan banyak instansi di tingkat departemen maupun pemerintah daerah, juga ada kendala struktural yang harus dihadapi, yaitu adanya pihak-pihak terutama di tingkat aparat tertentu yang tidak beritikad baik dalam melakukan mobilisasi dana-dana diluar pajak yang selama ini tidak masuk anggaran APBN.