

# APBN TANPA UTANG

APBN UNTUK RAKYAT



# APBN Tanpa Utang

Yusuf Wibisono, Fajri Azhari

**Debat publik tentang politik utang memanas jelang kontestasi. Ketika capres penantang secara keras menyuarakan politik anti utang, capres petahana, yang dulu bersikap sama, kini berkeras bahwa utang dijaga dalam batas aman, dikelola secara efisien dan digunakan secara produktif untuk kesejahteraan. Ketika utang telah menjadi bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, seiring defisit anggaran yang signifikan dan persisten, realistiskah kini berharap APBN tanpa utang?**

## Timbunan Utang

Posisi stok utang pemerintah per Desember 2018 tercatat Rp 4.418 triliun atau 29,8 persen dari PDB. Meski pemerintah mengklaim terus melakukan pengelolaan utang yang berhati-hati dan terukur, namun stok utang pemerintah secara absolut terus meningkat dengan kecepatan yang semakin tinggi. Dalam satu dekade terakhir, stok utang pemerintah terus menggelembung, dari Rp 1.591 triliun pada 2009 menjadi Rp 4.418 triliun pada 2018, melonjak hampir tiga kali lipat. Bila pada 2004-2009 stok utang pemerintah tumbuh 4,1 persen per tahun (*compound annual growth rate/CAGR*) dan pada 2009-2014 tumbuh 10,4 persen per tahun, maka pada 2014-2018 stok utang pemerintah tumbuh 14,1 persen per tahun.

**... stok utang pemerintah terus menggelembung, dari Rp 1.591 triliun pada 2009 menjadi Rp 4.418 triliun pada 2018.**

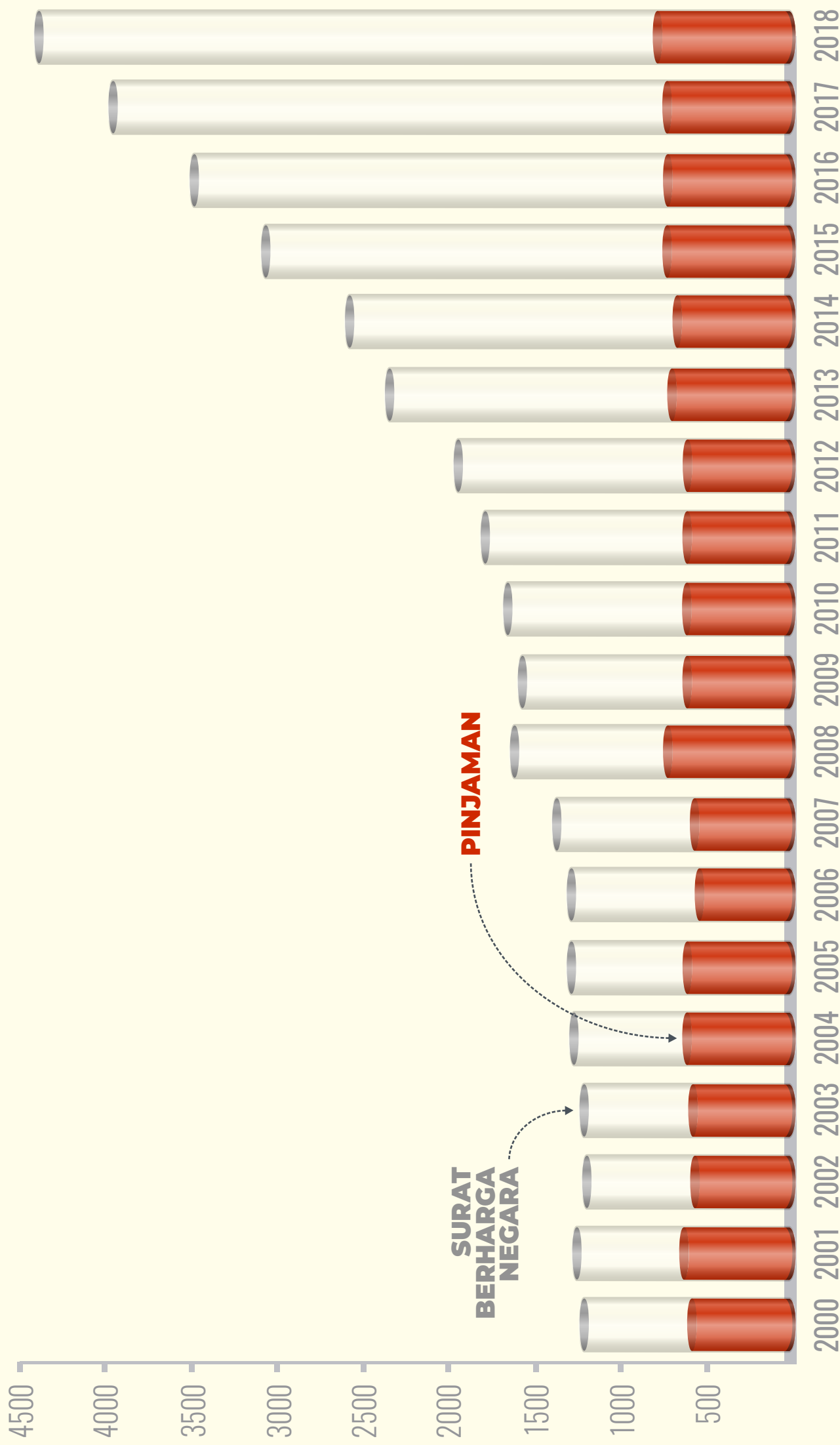
Dengan pengelolaan yang konservatif, sesuai proyeksi IDEAS, stok utang pemerintah akan terus meningkat secara progresif, akan menyentuh Rp 4 ribu triliun pada akhir 2017 dan akan menembus Rp 5 ribu triliun pada akhir 2019 (*Republika*, 11 Agustus 2017, hal 19). IDEAS memproyeksikan pemerintahan era Presiden Jokowi akan membuat utang baru di kisaran Rp 2.500 triliun sepanjang 2015-2019, atau sekitar Rp 500 triliun setiap tahunnya.

**IDEAS memproyeksikan pemerintahan era Presiden Jokowi akan membuat utang baru sekitar Rp 500 triliun setiap tahunnya.**

Disiplin fiskal yang rendah membuat ketergantungan pada utang terus meningkat. Upaya mengejar pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi jargon pembenaran. Utangpun terakumulasi dari waktu ke waktu. Namun utang bukanlah tanpa biaya, bahkan sangat mahal. Beban bunga utang melonjak tiga kali lipat pada rentang 2010-2018, dari Rp 88,4 triliun menjadi Rp 258 triliun. Pada saat yang sama, pembayaran cicilan pokok utang berlipat hampir empat kali, dari Rp 127 triliun menjadi Rp 460 triliun. Besarnya beban utang secara signifikan telah menurunkan kemampuan negara untuk mengakselerasi pembangunan dan menanggulangi kemiskinan. Pada 2018, belanja modal Rp 185 triliun, hanya tiga per empat dari bunga utang, sedangkan belanja subsidi Rp 217 triliun, hanya setengah dari cicilan pokok utang.

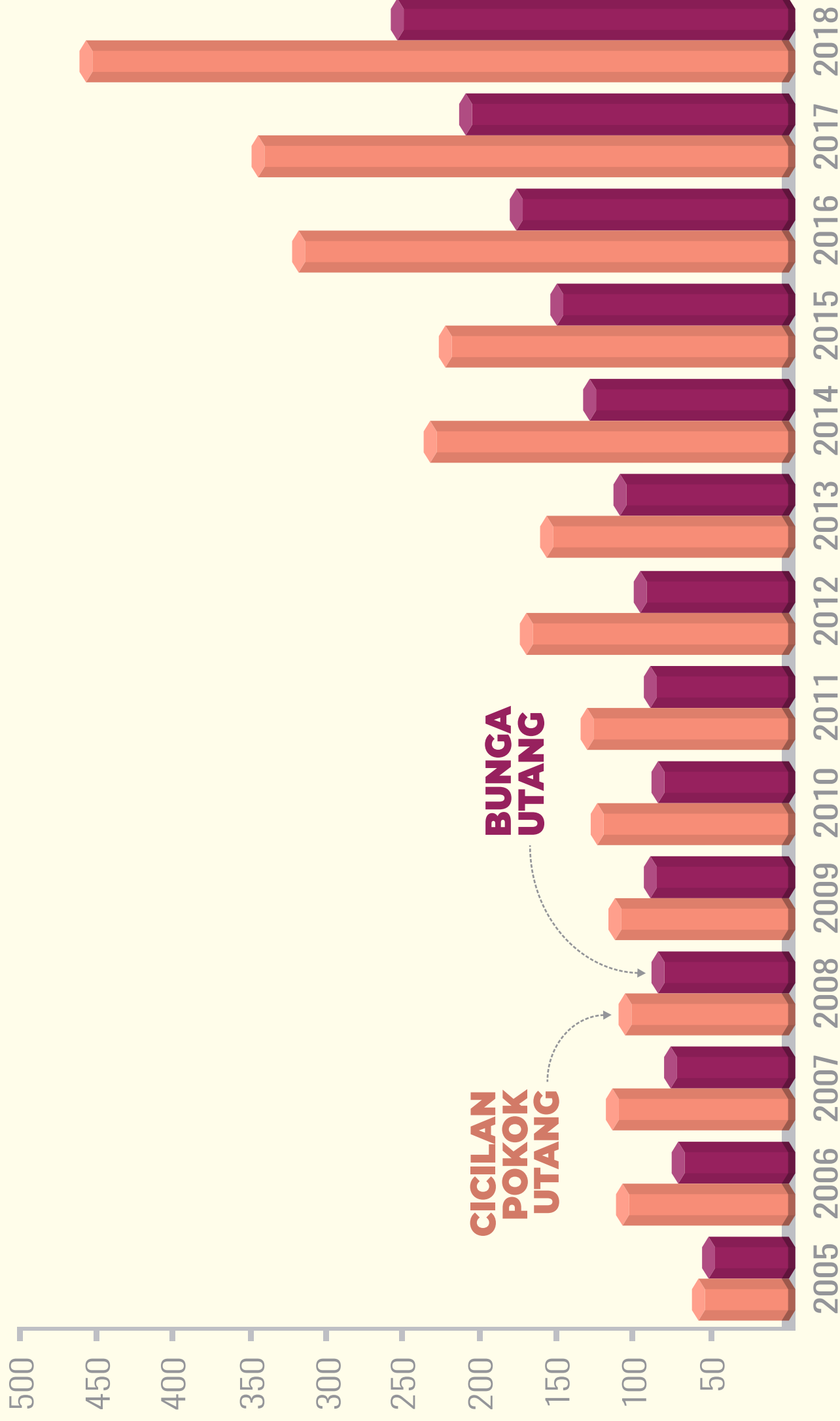
# UTANG YANG SEMAKIN MENGGUNUNG

Stok Utang Pemerintah, 2000-2018 (Rp Triliun)



# BEBAN BERAT UTANG

Cicilan Pokok dan Bunga Utang, 2005-2018 (Rp Triliun)



## Beban Utang

Counter argument standar terhadap fakta utang nominal yang menggunung adalah rasio stok utang terhadap PDB masih dalam batas aman dan berkelanjutan. Berdasarkan konsensus internasional, rasio utang pemerintah terhadap PDB yang aman adalah tidak lebih dari 60%. Dengan rasio utang pemerintah pada 2018 yang masih dibawah 30%, Indonesia termasuk negara dengan kinerja utang yang baik, terutama dibandingkan dengan negara maju seperti Jepang dan Amerika Serikat yang rasio utang terhadap PDB-nya masing-masing telah menembus 200% dan 100%.

Namun indikator yang lebih tepat untuk menilai beban utang adalah rasio antara bunga utang dan cicilan pokok utang dengan penerimaan perpajakan, yang mencerminkan pendapatan pemerintah yang sesungguhnya. Dengan membandingkan biaya dari utang terhadap penerimaan pajak, meski stok utang terhadap PDB masih terjaga, namun beban utang pada keuangan negara telah berada pada tingkat yang sangat memberatkan. Pada 2005-2018, beban bunga utang dan cicilan pokok utang yang jatuh tempo rata-rata mencapai 34,7 persen dari penerimaan pajak per tahunnya. Angka ini sangat signifikan, setara dengan rata-rata belanja subsidi dan belanja bantuan sosial sekaligus.

Dalam 5 tahun terakhir, terlihat pola yang mengkhawatirkan. Beban cicilan pokok dan bunga utang terus melejit dari 25,4 persen dari penerimaan perpajakan pada 2013 menjadi 47,2 persen pada 2018. Dengan hampir setengah dari penerimaan perpajakan diprioritaskan untuk membayar beban utang, maka ruang fiskal yang tersisa menjadi sangat terbatas. Dengan besarnya *non-discretionary expenditure* (belanja terikat), maka belanja untuk stimulus fiskal dan perlindungan sosial yang dibawah diskresi pemerintah, seringkali harus dibiayai dengan utang. Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembuatan utang baru menjadi terbenarkan dan bahkan seolah menjadi tugas mulia.

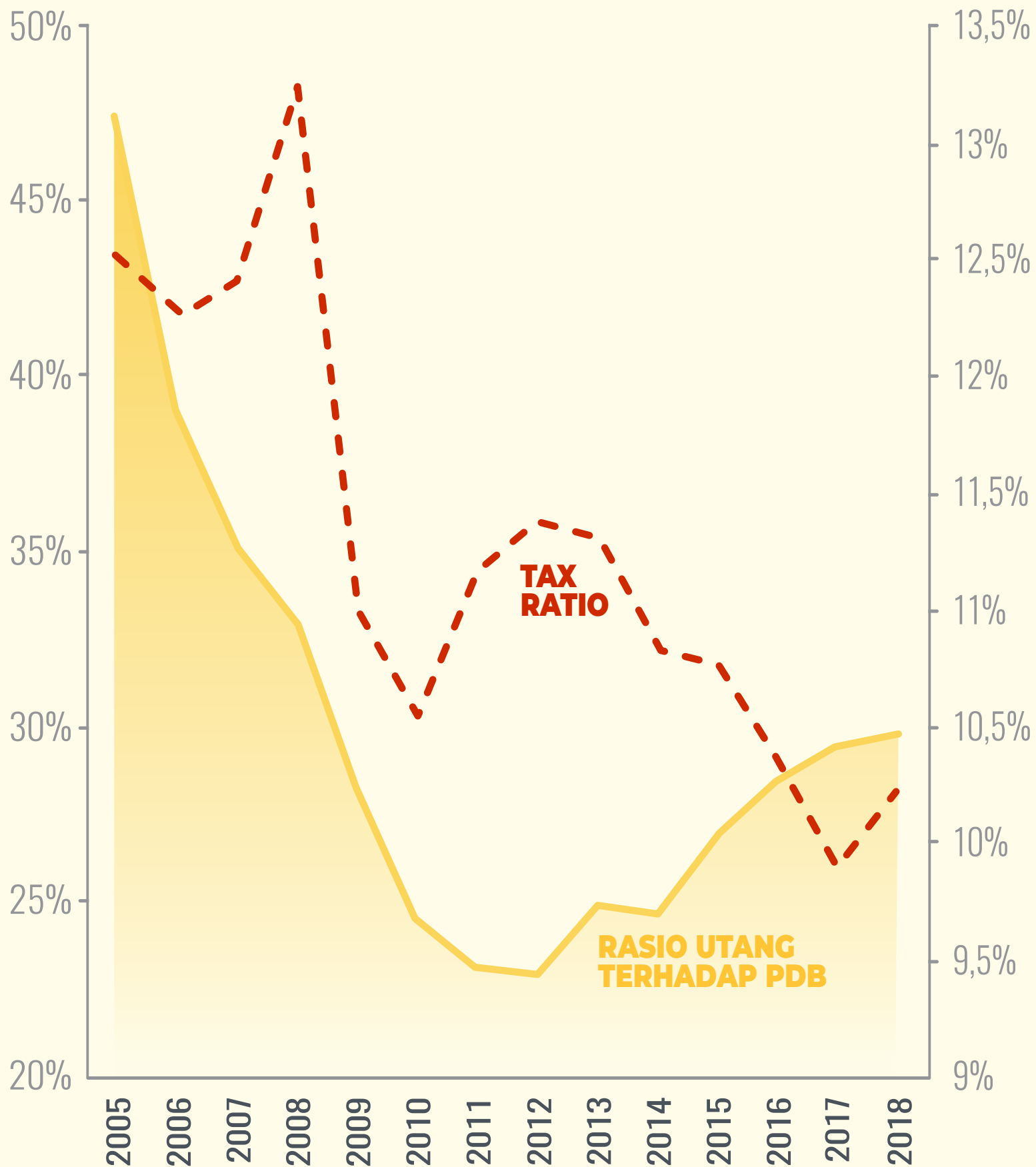
Melonjaknya beban utang dalam lima tahun terakhir dapat ditelusuri dari perilaku rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB (*tax ratio*) dan rasio stok utang terhadap PDB. Setelah menyentuh level terendah pada 2012, yaitu 23,0 persen, rasio stok utang terhadap PDB terus melejit hingga kini mencapai 29,8 persen pada 2018. Ketika ketergantungan terhadap utang semakin meningkat, di saat yang sama, kinerja penerimaan perpajakan justru semakin menurun drastis. Dari kisaran 11,4 persen pada 2012, *tax ratio* terus menurun hingga 9,9 persen pada 2017, sebelum sedikit membaik ke 10,3 persen pada 2018, pasca kebijakan *tax amnesty* pada pertengahan 2016. Target *tax ratio* dalam RPJM sebesar 15% dari PDB pada 2019 dapat dipastikan tidak akan tercapai.

... beban bunga utang dan cicilan pokok utang yang jatuh tempo rata-rata mencapai 34,7 persen dari penerimaan pajak per tahunnya.

Target *tax ratio* dalam RPJM sebesar 15% dari PDB pada 2019 dapat dipastikan tidak akan tercapai.

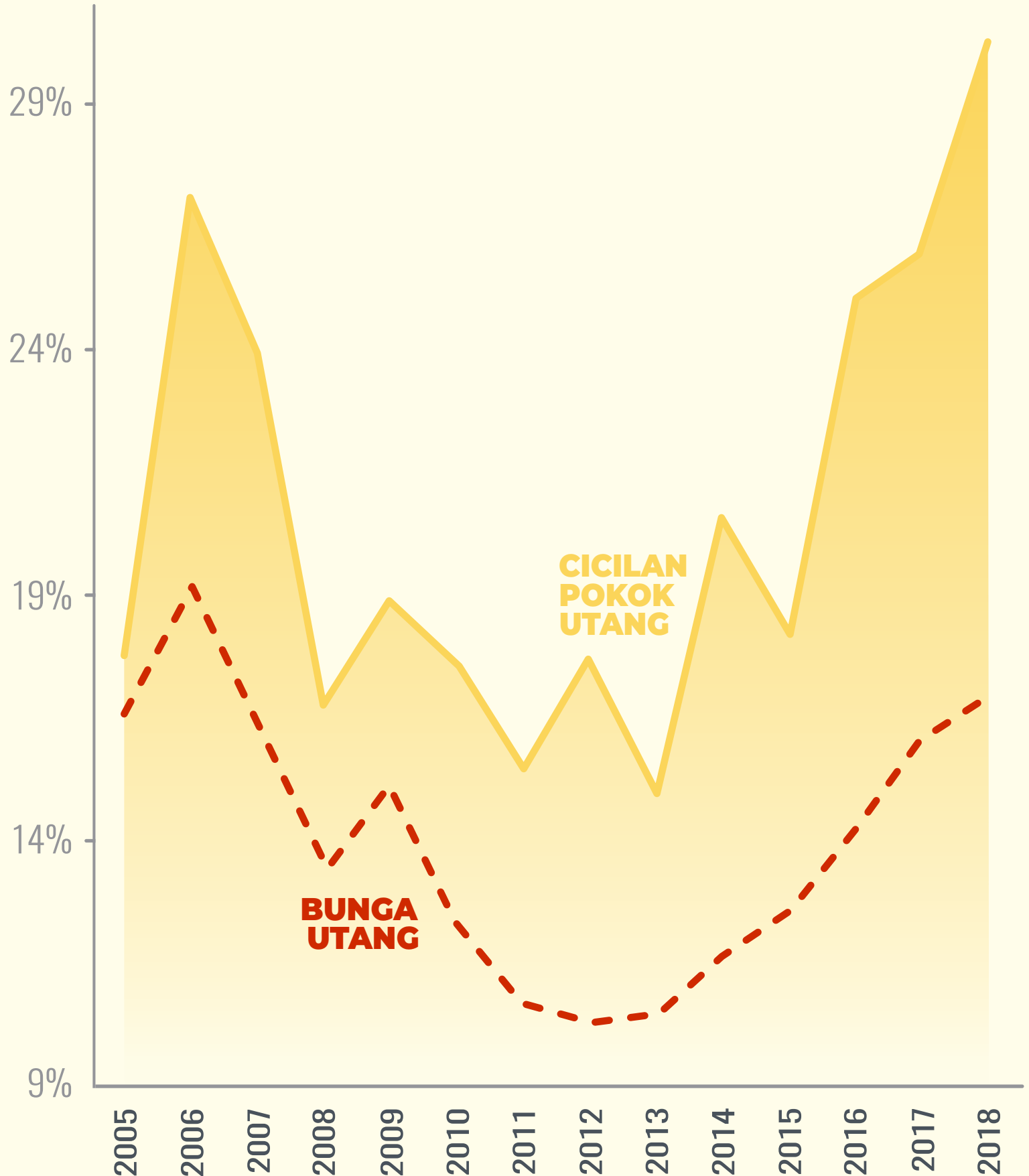
# RENDAHNYA KINERJA PAJAK DAN KETERGANTUNGAN UTANG

Tax Ratio dan Rasio Utang, 2005-2018



# RUANG FISKAL TERGERUS UTANG

Beban Bunga dan Cicilan Pokok Utang,  
2005-2018 (% thd Penerimaan Perpajakan)



Dengan *tax ratio* yang melemah, hanya di kisaran 10% dari PDB, mengindikasikan besarnya potensi pajak yang hilang, sekitar 3-5% dari PDB per tahun. Di sisi lain, besarnya belanja terikat yang berada di kisaran 11 persen dari PDB mengindikasikan inefisiensi sektor publik yang masif: seluruh penerimaan perpajakan setiap tahunnya habis hanya untuk membiayai belanja terikat, yaitu belanja pegawai, belanja barang, bunga utang dan transfer ke daerah. Dengan ketidakmampuan menekan *non discretionary expenditure* yang signifikan, rendahnya penerimaan perpajakan telah membatasi belanja ekonomi-sosial yang penting dan mendorong ketergantungan pada utang yang semakin besar.

## Perangkat Utang

Timbunan utang akan mengancam keberlanjutan fiskal ketika ia semakin tidak terkendali. Keuangan negara dikatakan sehat dan aman dari resiko utang ketika keseimbangan primer (*primary balance*), selisih antara penerimaan negara dan belanja negara minus bunga utang, bernilai positif dan jumlahnya mencukupi untuk membayar bunga utang. Bahkan, secara ideal, keuangan negara dikatakan memiliki disiplin fiskal yang baik ketika surplus keseimbangan primer mencukupi tidak hanya untuk membayar bunga utang saja namun juga cicilan pokok utang (*hedged finance*).

Sejak 2012, keseimbangan primer bernilai negatif dengan besaran yang semakin signifikan, tertinggi mencapai 1,23% dari PDB pada 2015. Realisasi APBN 2018 menunjukkan defisit keseimbangan primer mampu ditekan signifikan. Dengan keseimbangan primer bernilai negatif, maka sejak 2012 pemerintah harus membuat utang baru hanya untuk sekedar membayar bunga utang.

Sejak 2012 pemerintah harus membuat utang baru hanya untuk sekedar membayar bunga utang.

Bahkan bila kita juga memperhitungkan cicilan pokok utang, tidak hanya bunga utang saja karena utang harus dikembalikan, maka berutang untuk bayar utang telah dilakukan pemerintah sejak lama. Dengan memperhitungkan pula cicilan pokok utang, maka keseimbangan primer telah bernilai negatif sejak 2005. Utang baru bukanlah fungsi dari defisit anggaran, namun fungsi dari stok utang pemerintah. Pemerintah tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru.

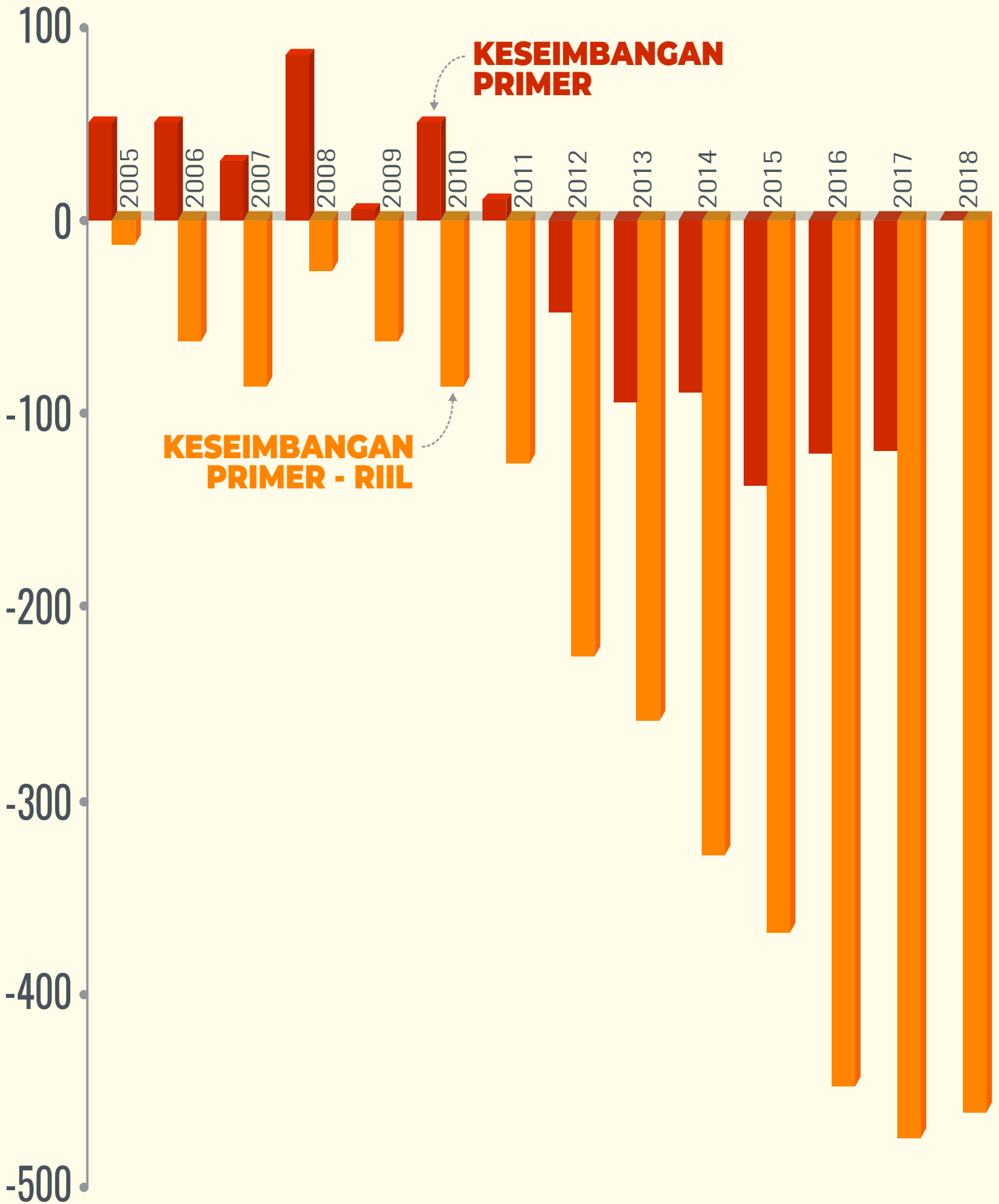
Dengan memperhitungkan beban bunga utang dan juga cicilan pokok utang, terlihat bahwa keseimbangan primer riil mengalami defisit yang signifikan dan terus membesar. Keseimbangan primer riil melonjak dari "hanya" dari Rp 12,4 triliun atau 0,4 persen dari PDB pada 2005, melejit menjadi Rp 462,2 triliun atau 3,1% dari PDB pada 2018. Dengan kata lain, dibutuhkan kenaikan *tax ratio* minimal 3,1% dari PDB agar APBN dapat dikatakan sehat dan berkelanjutan, agar tidak lagi berutang untuk bayar utang.

... dibutuhkan kenaikan *tax ratio* minimal 3,1% dari PDB agar APBN tidak lagi berutang untuk bayar utang.



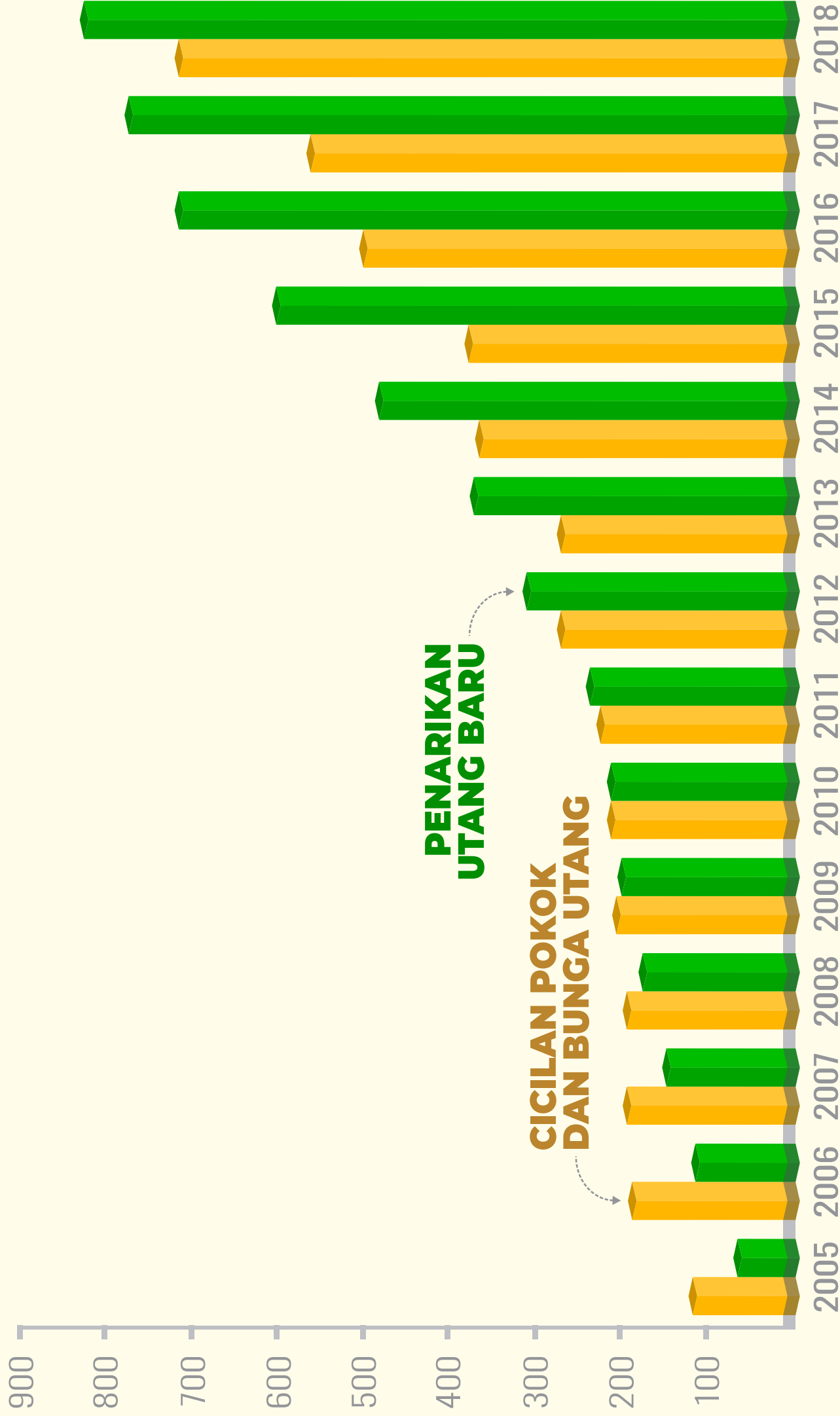
# BERUTANG UNTUK BAYAR UTANG

Keseimbangan Primer, 2005-2018 (Rp Triliun)



# GALI LUBANG TUTUP LUBANG

Beban Utang dan Utang Baru, 2005-2018 (Rp Triliun)



... kegagalan mendorong pertumbuhan dan menarik pajak harus dibayar dengan berutang kembali.

Pembuatan utang baru oleh pemerintah terus meningkat dari Rp 74,2 triliun pada 2005 hingga Rp 831,3 triliun pada 2018.

... strategi mendasar APBN tanpa utang adalah meningkatkan *tax ratio* dan sekaligus menghapus inefisiensi sektor publik.

Pembuatan utang baru hanya dibolehkan dalam *revenue bonds* sehingga *the full faith and credit of an issuer with taxing power* tidak dijamin.

Pembenaran pemerintah untuk berutang umumnya adalah spekulatif, yaitu bahwa utang akan digunakan untuk kegiatan produktif yang diproyeksikan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dari bunga utang. Dengan demikian, penerimaan perpajakan yang meningkat seiring pertumbuhan ekonomi, akan mampu mengembalikan pokok utang dan sekaligus menutup beban bunganya. Maka, kegagalan mendorong pertumbuhan dan menarik pajak darinya, harus dibayar dengan mahal: berutang kembali.

Pembuatan utang baru oleh pemerintah terus meningkat drastis dari waktu ke waktu, dari hanya Rp 74,2 triliun pada 2005 hingga Rp 831,3 triliun pada 2018. Peningkatan besaran utang baru setiap tahunnya terlihat berkorelasi kuat dengan besaran beban bunga utang dan cicilan pokok utang. Strategi pengelolaan utang yang terfokus pada *refinancing* untuk memenuhi kewajiban pembayaran pokok dan bunga utang yang jatuh tempo, membuat pengelolaan utang hanya sekedar “gali lubang tutup lubang”. Utang baru dibuat untuk menutup kewajiban utang lama, stok utang tidak pernah menurun. Pengelolaan portofolio utang hanya sekedar *debt switching* dan *buy back*, dengan pemanis *terms and conditions* yang lebih baik.

## Menuju APBN Tanpa Utang

Terbatasnya ruang fiskal (*fiscal space*), yang kemudian memicu defisit anggaran dan penarikan utang baru, selalu bersumber dari dua arah: lemahnya penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, dan inefisiensi sektor publik, terutama belanja birokrasi dan beban utang. Dengan demikian, strategi mendasar APBN tanpa utang adalah meningkatkan *tax ratio* dan sekaligus menghapus inefisiensi sektor publik. Hanya dengan cara demikian maka ruang fiskal akan meningkat dan pemerintah dapat menjalankan program pembangunan dan kerakyatan tanpa bergantung pada utang.

Dengan beban bunga utang dan cicilan pokok utang yang telah hampir mencapai setengah dari penerimaan perpajakan, yang dibutuhkan bukan lagi sekedar *refinancing*, namun menekan kebutuhan untuk membuat utang baru dengan di saat yang sama berupaya menurunkan stok utang. Untuk menekan kebutuhan membuat utang baru, dibutuhkan kemauan politik yang kuat untuk disiplin fiskal: belanja negara tidak boleh lebih besar dari penerimaan negara. Pembuatan utang baru hanya dibolehkan dalam *revenue bonds* sehingga *the full faith and credit of an issuer with taxing power* tidak dijamin. *Revenue bonds* hanya dilunasi dari sumber penerimaan yang sudah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan untuk turunnya stok utang, sekaligus memutus lingkaran jebakan utang, berutang untuk bayar utang, dibutuhkan keberanian politik yang luar biasa. Dengan strategi konvensional,

penurunan stok utang (*debt reduction*) hanya bisa ditempuh dengan *extra efforts* yang sangat mahal: menggunakan surplus keseimbangan primer yang diraih dari peningkatan pajak dan penjualan sumber daya alam yang berlimpah untuk menebus utang. Langkah yang lebih berpihak pada kesejahteraan rakyat dan kepentingan nasional adalah keberanian pemerintah untuk berhadapan dengan kreditor. Strategi pengelolaan utang *mainstream* selama ini sangat pro-kreditor (investor) namun cenderung abai terhadap kondisi debitor, khususnya kemampuan negara untuk melakukan stimulus fiskal dan perlindungan sosial.

Secara menarik, sejarah dipenuhi dengan kasus gagal bayar dan tidak mau membayar utang, termasuk oleh negara-negara maju. Pada 1930-an, pemerintah Inggris dan Perancis memilih *default* dengan pertimbangan bahwa kebutuhan hidup rakyat mereka lebih penting dari kewajiban hukum kepada kreditor. Pada 1940-an, sembilan negara bagian di Amerika Serikat menghentikan pembayaran bunga utang karena turunnya harga komoditas ekspor utama mereka saat itu. Pada 1950-an, Jerman mendapat penghapusan utang hingga setengah dari nilai utangnya. Pada 1970-an, Indonesia mendapat penghapusan setengah dari nilai stok utang, berdasarkan “alasan khusus” bahwa utang dibuat oleh rezim pemerintah sebelumnya dan mayoritas utang tidak memiliki manfaat ekonomi. Pada titik ini, yang dibutuhkan hanyalah keberanian politik dari pemerintah untuk lebih memprioritaskan kepentingan rakyat-nya dibandingkan kepentingan investor.

**Pada 1970-an, Indonesia mendapat penghapusan setengah dari nilai stok utang, berdasarkan “alasan khusus” ...**

# APBN untuk Rakyat

Yusuf Wibisono

Dengan APBN yang digelayuti timbunan beban operasional birokrasi (belanja pegawai, belanja barang dan transfer ke daerah) dan beban utang ke kreditor, isu keadilan selalu mengemuka dalam debat reformasi anggaran publik. Keberpihakan APBN ke rakyat terlihat sangat rendah. Padahal alasan utama dari eksistensi anggaran publik adalah karena adanya hak-hak warga yang harus dipenuhi oleh negara. Karena itu indikator kinerja terpenting dari anggaran publik semestinya adalah penyediaan barang dan jasa yang dipandang penting bagi kehidupan warga negara. Hal ini merupakan amanat pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan hidup berbangsa dan bernegara adalah melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. UU No. 17/2003 juga menetapkan bahwa APBN disusun dengan berpedoman kepada rencana kerja pemerintah (RKP) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Namun dalam prakteknya, indikator kinerja anggaran publik tereduksi menjadi sekedar pencapaian kerangka ekonomi makro, seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah dan lifting minyak. Indikator-indikator ini menjadi fokus perhatian karena implikasinya yang signifikan dan langsung terhadap postur APBN, dan karenanya terhadap operasional pemerintahan dan implementasi program-program pembangunan. Meski secara resmi APBN kini mencantumkan target-target pembangunan seperti tingkat kemiskinan dan pengangguran, namun dengan besarnya tekanan belanja terikat (*non-discretionary spending*), indikator-indikator makroekonomi secara pragmatis lebih dijadikan sebagai target utama dari pengelolaan keuangan negara.

IDEAS menawarkan gagasan agar kerangka ekonomi makro APBN ke depan lebih dikaitkan secara langsung dengan pencapaian tujuan bernegara sebagai *ultimate goals*. Dengan gagasan ini, pengelolaan APBN berfokus pada ketersediaan sumber daya keuangan negara untuk pencapaian kesejahteraan bersama sebagai kondisi mutlak (*necessary conditions*). Sumber daya yang dibutuhkan ini tercermin dalam target penerimaan perpajakan, beban cicilan pokok dan bunga utang pemerintah, belanja pegawai dan belanja barang, surplus / defisit anggaran, pembiayaan bruto anggaran, dan stok utang pemerintah. Sedangkan pencapaian kesejahteraan bersama sebagai kondisi cukup (*sufficient conditions*), diwakili antara lain oleh tingkat pengangguran dan pekerja tidak penuh waktu, tingkat kemiskinan, tingkat kesenjangan, indeks pembangunan manusia, nilai tukar petani dan nelayan, dan indeks pembangunan desa.

Lebih jauh, IDEAS mendorong agar indikator penyerapan tenaga kerja per 1 persen

**pertumbuhan ekonomi, yang diperkenalkan pada APBN 2011 namun kemudian hilang di APBN 2016, dikembalikan sebagai sasaran utama pelaksanaan APBN. Indikator ini merupakan pemenuhan amanat Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 yang berimplikasi bahwa tujuan utama kebijakan fiskal adalah menciptakan lapangan kerja secara luas, bukan mengejar pertumbuhan ekonomi semata, bukan sekedar akumulasi modal dan arus investasi asing. Kesejahteraan rakyat bukanlah sekedar residual, sebagai tetesan dari pertumbuhan (*trickle-down effect*).**

## Reformasi Pajak dan Politik Anggaran

Reformasi anggaran yang utama ditujukan pada peningkatan kapasitas fiskal dan efisiensi sektor publik. Pasca krisis 1998, penerimaan perpajakan mengalami stagnasi di kisaran 11 persen dari PDB, dan kini bahkan dalam lima tahun terakhir menurun di kisaran 10 persen dari PDB. Dengan penerimaan negara di kisaran 13 persen dari PDB dan penerimaan perpajakan di kisaran 11 persen dari PDB pada APBN 2019, Indonesia adalah salah satu negara dengan kinerja penerimaan fiskal paling rendah di dunia. Penerimaan perpajakan negara sekawasan telah melampaui 15 persen dari PDB, bahkan negara-negara maju telah mencapai kisaran 30 persen dari PDB.

**Dengan penerimaan negara di kisaran 13 persen dan penerimaan perpajakan di kisaran 11 persen dari PDB pada APBN 2019, Indonesia adalah salah satu negara dengan kinerja penerimaan fiskal paling rendah di dunia.**

Dengan reformasi dan *extra efforts* di bidang perpajakan, IDEAS meyakini dalam jangka menengah penerimaan perpajakan dapat ditingkatkan hingga 15 persen dari PDB. Peluang kenaikan penerimaan perpajakan berasal dari PPh, yang diproyeksikan meningkat hingga 7,5 persen dari PDB (0,75 persen PPh migas dan 6,75 persen PPh non-migas). PPh non-migas yang potensial untuk ditingkatkan kinerja-nya antara lain PPh Pasal 21, PPh Pasal 25/29 Badan dan PPh Final. Sedangkan PPN diproyeksikan tumbuh secara moderat hingga 4,9 persen dari PDB, dengan pertumbuhan tertinggi diharapkan dari PPN impor dan PPN barang mewah. Dengan sifat dasar PPh yang progresif dan PPN yang regresif, diharapkan struktur penerimaan perpajakan ini tidak hanya meningkatkan penerimaan negara namun juga memperbaiki distribusi pendapatan.

**Kenaikan penerimaan perpajakan yang signifikan diharapkan dari Cukai Hasil Tembakau. Dalam kerangka untuk menekan konsumsi rokok ...**

Kenaikan penerimaan perpajakan yang signifikan juga diharapkan dari Cukai, terutama dari Cukai Hasil Tembakau. Dalam kerangka untuk menekan konsumsi rokok, khususnya oleh kelompok usia muda dan kelompok miskin, sekaligus pengendalian eskalasi biaya kesehatan seiring implementasi jaminan sosial universal dengan beroperasinya BPJS kesehatan, cukai rokok harus dinaikkan secara signifikan. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) diharapkan tumbuh moderat dari perbaikan harga minyak dunia dan kenaikan pendapatan bagian laba BUMN.

Dalam skenario progresif IDEAS ini, penerimaan negara diproyeksikan akan mencapai 18,7 persen dari PDB pada 2024, atau



# KONTRA-DRAFT KERANGKA EKONOMI MAKRO APBN



## ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO

- Pertumbuhan ekonomi (%)
- Inflasi (%)
- Nilai tukar (Rupiah/US\$)
- Suku bunga SPN (%)
- Harga minyak ICP (US\$/barrel)
- Lifting minyak (barrel/hari)
- Lifting gas (barrel setara minyak/hari)

## TARGET PEMBANGUNAN



- 1 Tingkat pengangguran terbuka (% dari total angkatan kerja)
- 2 Tingkat kemiskinan (% dari jumlah penduduk)
- 3 Tingkat kesenjangan (gini ratio)
- 4 Indeks pembangunan manusia (IPM)



## SUMBER DAYA UNTUK KESEJAHTERAAN BERSAMA

- Penerimaan perpajakan (% thd PDB)
- Cicilan pokok dan bunga utang pemerintah pusat (% thd penerimaan perpajakan)
- Belanja pegawai dan belanja barang pemerintah pusat (% thd penerimaan perpajakan)
- Surplus/defisit anggaran (% thd penerimaan negara)
- Pembiayaan bruto anggaran (% thd penerimaan negara)
- Stok utang pemerintah pusat (% thd penerimaan negara)

## TARGET KESEJAHTERAAN BERSAMA



- 1 Tingkat pengangguran terbuka (% dari total angkatan kerja) dan pekerja tidak penuh waktu (setengah penganggur dan paruh waktu)
- 2 Tingkat kemiskinan (P0, P1 dan P2)
- 3 Tingkat kesenjangan (gini ratio dan palma ratio)
- 4 Indeks pembangunan manusia (IPM)
- 5 Nilai tukar petani dan nilai tukar nelayan
- 6 Indeks pembangunan desa (IPD)



tumbuh 6,8 persen per tahun (CAGR) dari kondisi 2019, dimana 15,4 persen dari PDB berasal dari penerimaan perpajakan dan 3,25 persen dari PDB berasal dari PNBP.

IDEAS juga mendorong agar pemerintah hanya meningkatkan belanja negara sesuai dengan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, selaras dengan amanat Pasal 12 ayat 1 UU No. 17/2003. Dengan demikian, dalam skenario konservatif ini, belanja negara diproyeksikan akan sama dengan penerimaan negara pada 2024 di kisaran 18,7 persen dari PDB, atau hanya tumbuh 3,1 persen per tahun (CAGR) dari kondisi 2019. Lebih jauh lagi, IDEAS juga mendorong dilakukannya perubahan politik anggaran secara signifikan sebagai bentuk kebijakan afirmasi untuk menekan kesenjangan, penanggulangan kemiskinan dan stimulus fiskal untuk sektor prioritas.

Dalam jangka menengah, IDEAS mendorong dilakukannya reformasi birokrasi secara serius dengan output yang jelas: efisiensi anggaran untuk birokrasi. Dengan reformasi birokrasi yang serius, upaya efisiensi, menghapus pemborosan hingga menutup semua celah korupsi, diyakini akan mampu menurunkan porsi belanja pegawai dan belanja barang hingga di kisaran 2,5 persen dan 1,75 persen dari PDB pada 2024. Peluang penurunan belanja birokrasi ini terbuka lebar, mulai dari rasionalisasi jumlah PNS, perampingan struktur birokrasi, efisiensi belanja barang non operasional dan belanja jasa, hingga menekan jumlah dan biaya perjalanan dinas. Hasil efisiensi sektor publik ini kemudian dapat dialokasikan untuk meningkatkan belanja modal hingga di kisaran 4 persen dari PDB, dari saat ini yang hanya di kisaran 1,5 persen dari PDB.

Sementara itu, seiring dengan disiplin fiskal yang semakin tinggi, menuju anggaran berimbang pada 2024, maka beban pembayaran bunga utang diharapkan dapat ditekan hingga 0,5% dari PDB. Selain melalui upaya menekan defisit anggaran dan utang baru, target ambisius ini tentu harus diiringi dengan rekayasa keuangan dan keberanian politik pemerintah, termasuk menempuh cara-cara penurunan beban bunga utang secara non-konvensional. Penghematan anggaran dari menurunnya beban pembayaran bunga utang ini dapat di-realokasi ke pos belanja subsidi dan belanja bantuan sosial.

Belanja subsidi diproyeksikan meningkat hingga 2,6 persen dari PDB pada 2024, dengan subsidi energi turun hingga ke 0,7 persen dari PDB sedangkan subsidi non-energi meningkat ke 1,9 persen dari PDB. Subsidi energi dipertahankan pada kisaran 0,7 persen dari PDB untuk kebijakan afirmatif, seperti pasokan BBM untuk nelayan dan penduduk di pulau terluar, serta pasokan listrik untuk rumah tangga miskin. Kenaikan subsidi non-energi secara signifikan terutama ditujukan untuk subsidi benih dan subsidi PSO, diikuti kemudian dengan subsidi bunga kredit program dan subsidi

**Dalam skenario progresif IDEAS ini, penerimaan negara diproyeksikan akan mencapai 18,7 persen dari PDB pada 2024 ...**

**Belanja subsidi diproyeksikan meningkat hingga 2,6 persen dari PDB pada 2024 ...**



pangan. Sementara itu belanja bantuan sosial juga diproyeksikan meningkat hingga 1,15 persen pada 2024, terutama untuk iuran jaminan kesehatan nasional dan program pemberdayaan sosial.

Terkait transfer ke daerah, IDEAS mendorong dilakukannya upaya menahan pemekaran wilayah yang umumnya lebih didorong oleh motivasi politik dan upaya mengejar rente ekonomi sehingga diharapkan alokasi DAU dapat ditekan dibawah 3 persen dari PDB pada 2024. Di sisi lain, arah kebijakan DAK dan dana desa perlu untuk dilanjutkan dan dikuatkan. DAK dan dana desa diproyeksikan meningkat masing-masing hingga diatas 2 persen dan 0,5 persen dari PDB, dalam rangka mempromosikan prioritas nasional di tingkat daerah dan desa. Secara keseluruhan, alokasi anggaran untuk transfer ke daerah diproyeksikan tumbuh moderat di kisaran 1,4 persen pertahun (CAGR) hingga 2024.

## Politik Utang dan Postur Anggaran

Di era reformasi, melalui penjelasan Pasal 12 ayat 3 UU No. 17/2003, defisit anggaran dibatasi maksimal 3 persen dari PDB dan jumlah *outstanding* utang dibatasi maksimal 60 persen dari PDB. IDEAS mendorong lebih jauh dilakukannya disiplin keuangan yang ketat pada anggaran negara. Disiplin ini ditujukan secara spesifik untuk mencapai anggaran berimbang menuju kemandirian keuangan negara. Indikator utamanya adalah defisit anggaran yang diproyeksikan ditekan hingga nol pada 2024, belanja negara sepenuhnya dibiayai oleh penerimaan negara. Untuk menopang target anggaran berimbang ini, maka defisit keseimbangan primer harus dihapuskan dan ditingkatkan menjadi surplus di kisaran 0,50 persen dari PDB. Namun hal ini hanya sekedar memenuhi kewajiban pembayaran bunga utang secara sehat, belum termasuk untuk melunasi cicilan pokok utang, karena itu belum menghapus sepenuhnya kebutuhan pemerintah untuk membuat utang baru.

Politik utang diarahkan sepenuhnya pada utang dalam negeri, dan mendorong dihapuskannya utang luar negeri pada 2024 dengan beban utang yang semakin rendah. Hal ini tidak mudah, tidak hanya membutuhkan *financial engineering* namun juga keberanian politik pemerintah. Utang dalam negeri (neto) diarahkan hanya untuk melunasi cicilan utang dalam negeri dan utang luar negeri yang jatuh tempo, tidak untuk membiayai belanja negara. Sedangkan utang luar negeri (neto) diarahkan negatif dan dalam besaran yang moderat sebagai hasil penurunan beban utang (*debt reduction*), mulai dari *debt swap* hingga penghapusan utang (*debt forgiveness*). Tidak ada lagi pembuatan utang luar negeri baru baik untuk pinjaman program maupun pinjaman proyek.

Strategi mendasar dalam pengelolaan keuangan negara adalah anggaran berimbang. Konsep fundamental ini mengalami erosi nilai

DAK dan dana desa diproyeksikan meningkat masing-masing hingga diatas 2 persen dan 0,5 persen dari PDB ...

Untuk menopang target anggaran berimbang ini, maka defisit keseimbangan primer harus dihapuskan dan ditingkatkan menjadi surplus di kisaran 0,50 persen dari PDB.

# APBN UNTUK RAKYAT, 2020-2024

## (% DARI PDB)

	2020	2021	2022	2023	2024
 <b>PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH</b>	<b>14,34</b>	<b>15,24</b>	<b>16,24</b>	<b>17,37</b>	<b>18,65</b>
Penerimaan Perpajakan	12,17	12,85	13,6	14,43	15,35
1. Pajak Penghasilan	5,96	6,3	6,66	7,06	7,5
2. PPN dan PPNBM	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9
3. Cukai	1,15	1,35	1,57	1,84	2,15
Penerimaan Negara Bukan Pajak	2,16	2,37	2,62	2,91	3,25
1. Penerimaan SDA	0,98	1,08	1,19	1,32	1,45
2. Bagian Laba BUMN	0,27	0,35	0,45	0,58	0,75
3. Pendapatan BLU	0,28	0,29	0,31	0,33	0,35
 <b>BELANJA NEGARA</b>	<b>16,49</b>	<b>17,01</b>	<b>17,54</b>	<b>18,09</b>	<b>18,65</b>
Belanja Pemerintah Pusat	10,43	10,86	11,3	11,77	12,25
1. Belanja Pegawai	2,73	2,67	2,61	2,56	2,5
2. Belanja Barang	2,56	2,33	2,12	1,92	1,75
3. Belanja Modal	1,59	1,97	2,24	3,02	3,75
4. Pembayaran Bunga Utang	1,46	1,11	0,85	0,65	0,5
5. Subsidi	1,44	1,67	1,93	2,24	2,6
- Subsidi Energi	1,8	0,78	0,75	0,72	0,7
- Subsidi Non Energi	0,63	0,83	1,1	1,44	1,9
6. Belanja Bantuan Sosial	0,43	0,55	0,7	0,9	1,15
Transfer ke Daerah dan Dana Desa	6,06	6,14	6,23	6,31	6,4
Dana Perimbangan	5,51	5,61	5,7	5,8	5,9
1. Dana Bagi Hasil	0,84	0,86	0,89	0,92	0,95
- DBH Pajak	0,41	0,44	0,47	0,51	0,55
- DBH Sumber Daya Alam	0,43	0,42	0,41	0,41	0,4
2. Dana Alokasi Umum	3,03	2,99	2,94	2,89	2,85
3. Dana Alokasi Khusus	1,64	1,75	1,86	1,98	2,1
Dana Desa	0,37	0,4	0,43	0,46	0,5
Keseimbangan Primer	-0,69	-0,65	-0,44	-0,06	0,5
 <b>SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN</b>	<b>-2,15</b>	<b>-1,77</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,71</b>	<b>0,00</b>
Pembiayaan Dalam Negeri	2,15	1,81	1,39	0,88	0,25
Pembiayaan Luar Negeri	0,00	-0,04	-0,1	-0,17	-0,25

yang signifikan akibat penyalahgunaan besar di era orde baru. UU No. 17/2003 Pasal 12 ayat (1) telah mengembalikan konsep beradab ini ke posisinya yang luhur, yaitu bahwa anggaran publik harus disusun berdasarkan keseimbangan antara kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan menghimpun pendapatan negara.

**Penerimaan perpajakan diyakini dapat berada di 15,4 persen dari PDB pada 2024 ...**

IDEAS mendorong peningkatan postur anggaran namun dengan disiplin keuangan secara ketat melalui adopsi anggaran berimbang. Meski sulit, namun hal ini adalah tidak mustahil sepanjang terdapat kemauan dan keberanian politik yang kuat diiringi dengan *extra efforts* yang terarah dan terukur. Penerimaan perpajakan diyakini dapat berada di 15,4 persen dari PDB pada 2024, dan menjadi penopang utama pendapatan negara di tingkatan 18,7 persen dari PDB. Pada tingkatan ini, belanja negara akan sepenuhnya dibiayai oleh pendapatan negara, APBN bebas dari defisit anggaran dan utang baru. Postur anggaran sepenuhnya fungsi dari penerimaan negara.

Kemandirian anggaran merupakan langkah pertama dan utama menuju anggaran publik yang berpihak pada rakyat miskin (*pro-poor budget*). Dengan APBN tanpa utang baru, dan diiringi langkah progresif menurunkan beban bunga dan cicilan pokok utang lama, diyakini akan banyak sumber daya keuangan publik yang dapat diselamatkan. Hal ini akan menjadi sumber ruang fiskal yang signifikan untuk berjalannya berbagai program yang berpihak pada rakyat, utamanya program penanggulangan kemiskinan. Reformasi ini juga sesuai dengan semangat prinsip pertanggungjawaban antar generasi dalam Pasal 12 ayat (4) UU No. 17/2003 dimana surplus dan ruang gerak fiskal selayaknya diprioritaskan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan dan peningkatan jaminan sosial.

**Bila fiscal space saat ini hampir setengahnya berasal dari utang, yaitu sekitar 2 persen dari PDB, maka fiscal space 2024 diproyeksikan sepenuhnya bersumber dari pendapatan negara.**

Dengan reformasi anggaran, baik di sisi penerimaan maupun belanja negara, IDEAS mendorong peningkatan ruang fiskal melalui independensi dan kemandirian negara dari utang. Dengan politik perpajakan dan politik anggaran diatas, IDEAS memproyeksikan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) akan mencapai 6,7 persen dari PDB pada 2024, tumbuh 8,5 persen per tahun (CAGR) dari kondisi saat ini yang hanya di kisaran 5 persen dari PDB. Bila *fiscal space* saat ini hampir setengahnya berasal dari utang, yaitu sekitar 2 persen dari PDB, maka *fiscal space* 2024 diproyeksikan sepenuhnya bersumber dari pendapatan negara.



# IDEAS

INDONESIA DEVELOPMENT AND ISLAMIC STUDIES

Jl. Legoso Raya No.70, Pisangan, Ciputat Timur  
Kota Tangerang Selatan, Banten, Indonesia - 15419  
Phone: +62 21 22795885 (office)



**Indonesia Development  
and Islamic Studies**



**@ideas\_riset**



**@ideas.riset**



**[www.ideas.or.id](http://www.ideas.or.id)**