

POLITIK KEMISKINAN DAN PRIORITAS ANGGARAN

Politik Utang dan
Defisit Anggaran



Politik Kemiskinan dan Prioritas Anggaran

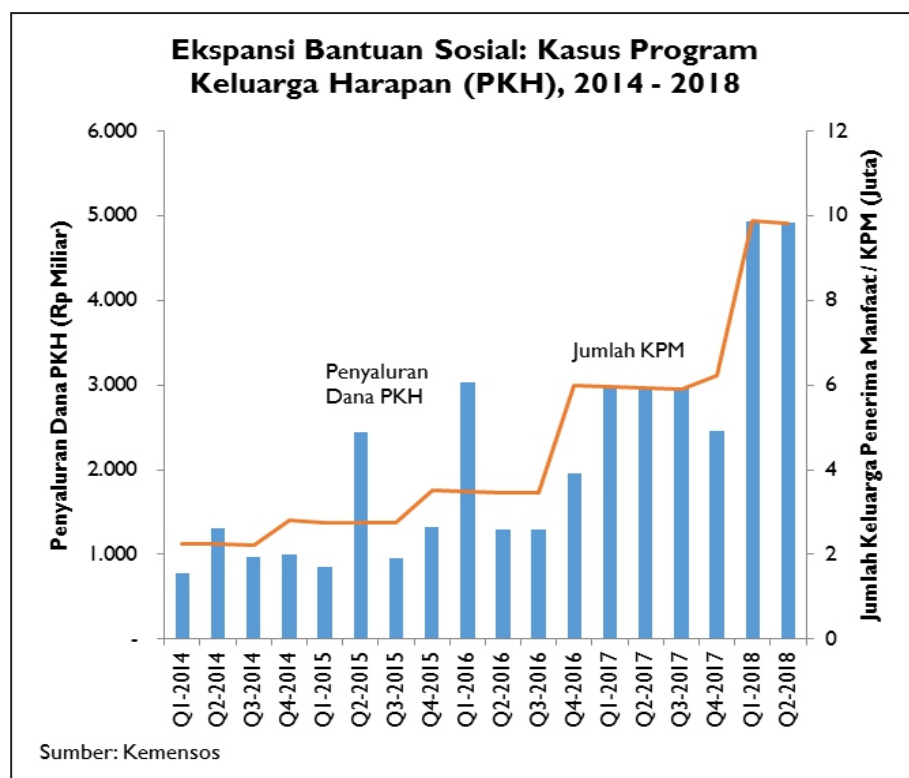
Yusuf Wibisono, Nurul Adha Chairina, Vanny Achyani

Pemerintah menunjukkan prestasi yang mengesankan pada tahun 2018. Untuk pertama kalinya sejak era Orde Baru, tingkat kemiskinan dapat ditekan dibawah satu digit. Per Maret 2018, tingkat kemiskinan mencapai 9,82 persen. Dalam setahun terakhir (Maret 2017 – Maret 2018) 1,82 juta penduduk mampu keluar dari kemiskinan. Keberhasilan pemerintah menekan inflasi secara umum di tingkat yang rendah, berkontribusi besar pada meningkatnya pengeluaran kelompok miskin. Tingkat ketimpangan pengeluaran antar kelas sosial pun dapat ditekan, gini rasio secara konsisten menurun. Namun, meski program penanggulangan kemiskinan terus diperluas, pemerintah masih sulit menjangkau penduduk miskin di daerah terpencil yang ditunjukkan dengan lambannya penurunan indeks keparahan kemiskinan.

Ekspansi Bantuan Sosial

Secara makro, stabilitas tingkat harga dan penciptaan lapangan kerja secara luas, adalah kebijakan utama pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Namun, secara mikro dalam tahun-tahun terakhir, peran bantuan sosial (bansos) menjadi andalan utama pemerintah untuk menekan kemiskinan secara cepat. Upaya ini secara umum dicapai dengan strategi realokasi anggaran dimana anggaran subsidi energi (BBM) dialihkan ke dana desa dan program bansos.

peran bantuan sosial (bansos) menjadi andalan utama pemerintah untuk menekan kemiskinan secara cepat.



Program bansos di era Presiden Jokowi yang menjadi instrument utama perlindungan sosial untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin adalah PKH (Program Keluarga Harapan), Raskin (Rastra) yang secara bertahap akan bertransformasi menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Bantuan Tunai Pendidikan (Kartu Indonesia Pintar / KIP), dan Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional / JKN (Kartu Indonesia Sehat / KIS).

... alokasi bantuan per KPM yang semula hanya Rp 1,7 juta per tahun naik menjadi Rp 3,1 juta per tahun.

PKH menjadi program bansos andalan pemerintah karena dinilai paling efektif dalam mengentaskan kemiskinan, dengan diukur berdasarkan ketepatan sasaran dan manfaatnya. PKH yang ditujukan pada kelompok masyarakat termiskin dengan status sosial-ekonomi terendah, anggaran dan cakupan sasarannya terus dinaikkan secara signifikan. Bila pada 2014 PKH baru mencakup 2,8 juta keluarga penerima manfaat (KPM) dengan alokasi anggaran Rp 4,1 triliun, maka pada 2018 PKH mencakup 10 juta KPM dengan anggaran hingga Rp 17 triliun. Pada 2019, alokasi anggaran PKH bahkan dilipatgandakan menembus Rp 34 triliun sehingga alokasi bantuan per KPM yang semula hanya Rp 1,7 juta per tahun naik menjadi Rp 3,1 juta per tahun.

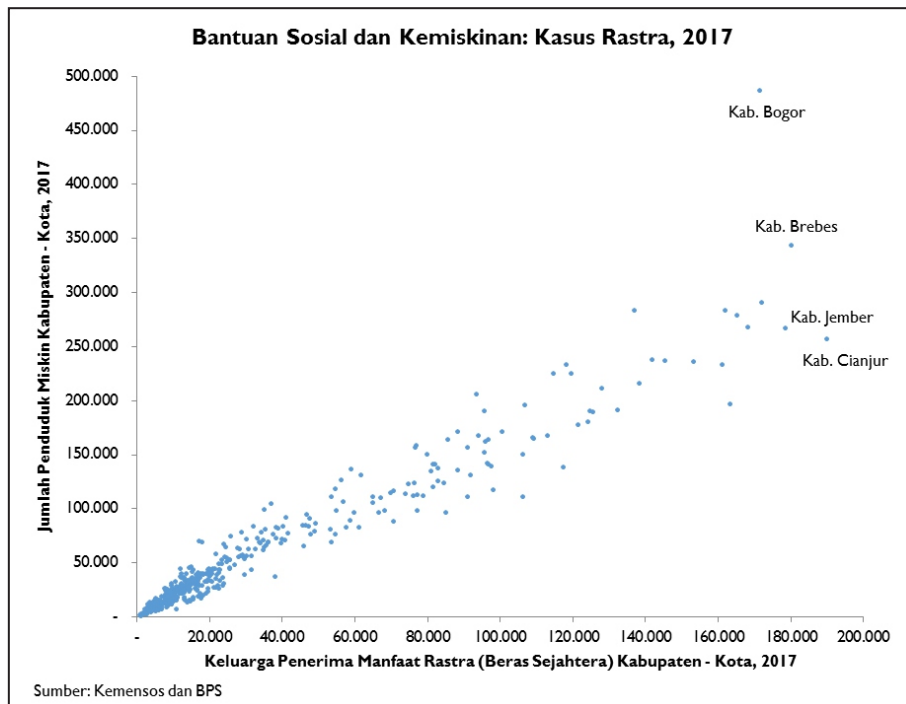
Dengan cakupan mencapai 10 juta rumah tangga miskin, PKH yang diperkenalkan pada 2007 kini bertransformasi menjadi program bansos reguler besar yang setara dengan Rastra (BPNT) yang mencakup 15,5 juta keluarga miskin dan bantuan iuran JKN yang mencapai 96,8 juta penduduk miskin jiwa yang merupakan 36 persen dari kelompok masyarakat dengan status sosial-ekonomi terendah.

ekspansi besaran bantuan dan jumlah penerima bantuan hingga 10 juta KPM dipastikan akan mengangkat pengeluaran rumah tangga miskin melebihi garis kemiskinan ...

Permasalahan terbesar dari setiap *targeted-subsidy program* adalah program membutuhkan basis data yang akurat dan selalu di update. Dengan ketersediaan basis data terpadu (BDT) yang semakin baik kualitasnya, program bansos berupa *unconditional cash transfer* seperti BPNT ataupun *conditional cash transfer* seperti PKH, tidak lagi dihadapkan pada tingkat kesalahan penerima (*inclusion error* ataupun *exclusion error*) yang tinggi. PKH yang diberikan kepada KPM dengan anak balita dan usia sekolah, ibu hamil, lansia dan disabilitas, secara umum memiliki dampak signifikan pada kenaikan pengeluaran rumah tangga termiskin. Dengan demikian, ekspansi besaran bantuan dan jumlah penerima bantuan hingga 10 juta KPM dipastikan akan mengangkat pengeluaran rumah tangga miskin melebihi garis kemiskinan sehingga efektif menekan angka kemiskinan.

Kasus serupa telah lama dilakukan pemerintah dengan program Raskin / Rastra, yang diperkenalkan sejak 1998. Program Rastra yang mencakup 15,5 juta rumah tangga sasaran, ditujukan pada 25 persen dari penduduk termiskin. Dengan beras merupakan komoditas yang berkontribusi besar pada garis kemiskinan, mencapai 26,8 persen untuk daerah pedesaan, maka penyaluran

Rastra dipastikan akan signifikan mengangkat pengeluaran kelompok miskin melebihi garis kemiskinan. Pada 2017, program Rastra yang disalurkan di 471 kabupaten dan kota seluruh Indonesia, dengan mengecualikan kota-kota di Jawa, secara kuat berasosiasi dengan jumlah penduduk miskinnya. Dengan fokus penyaluran Rastra sebelum pelaksanaan survey sosial ekonomi nasional di kantong-kantong kemiskinan, seperti Kab. Bogor, Kab. Brebes, Kab. Jember, dan Kab. Cianjur, dampak Rastra jelas adalah signifikan dalam menekan angka kemiskinan.



Namun, tujuan utama PKH dan program bansos lainnya adalah pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Kemiskinan mungkin menurun karena bansos, namun sifatnya temporer – jangka pendek, sehingga rawan untuk kembali jatuh pada kemiskinan. Untuk penanggulangan kemiskinan yang permanen, dibutuhkan upaya serius dalam jangka panjang untuk meningkatkan ketersediaan dan cakupan pelayanan dasar yang berkualitas bagi penduduk miskin dan rentan, seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, perumahan dan listrik. Lebih jauh lagi, dibutuhkan penguatan kapasitas masyarakat miskin agar dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumber daya yang dimilikinya, seperti pengembangan penghidupan berkelanjutan di kantong-kantong kemiskinan dan wilayah terpencil.

Ekspansi bansos dan menjadikannya sebagai program reguler berskala nasional, memiliki resiko jangka panjang yang tidak bisa diremehkan. *Targeted program* seperti PKH diduga memiliki dampak negatif terhadap modal sosial (*social capital*) masyarakat dengan membuat segregasi didalam masyarakat lokal antara penerima dan non-penerima. Program transfer pendapatan baik *unconditional cash transfer* ataupun *conditional cash transfer* secara massif dan

Kemiskinan mungkin menurun karena bansos, namun sifatnya temporer – jangka pendek, sehingga rawan untuk kembali jatuh pada kemiskinan.

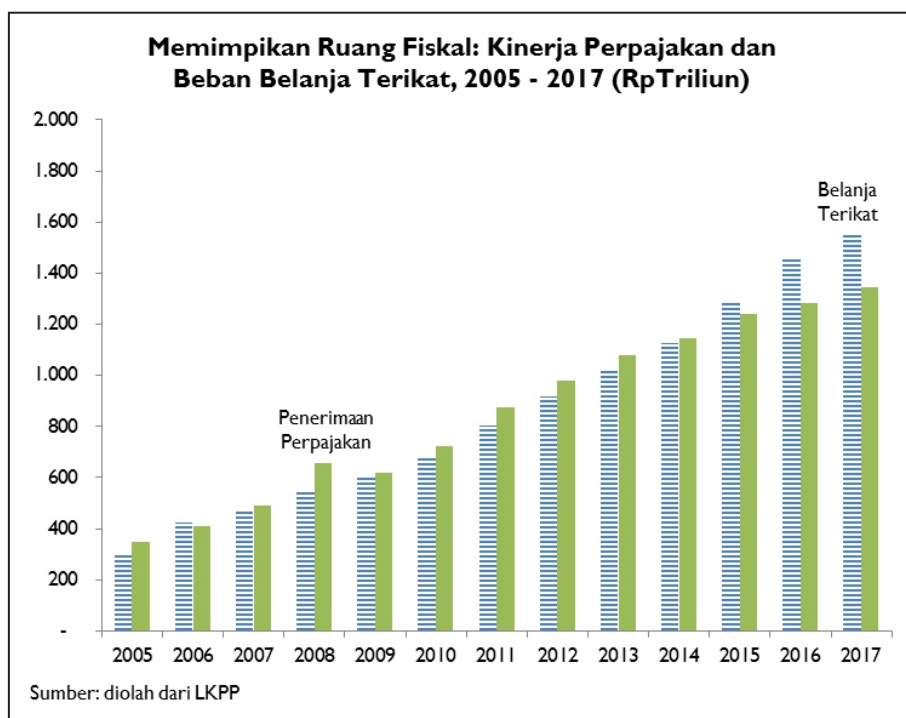
Program transfer pendapatan berpotensi melemahkan program penanggulangan kemiskinan berbasis penguatan kapasitas si miskin dan pemberdayaan ekonomi yang membutuhkan disiplin pasar dan keberlanjutan keuangan.

permanen juga berpotensi melemahkan program penanggulangan kemiskinan berbasis penguatan kapasitas si miskin dan pemberdayaan ekonomi yang membutuhkan disiplin pasar dan keberlanjutan keuangan.

Belanja Publik dan Prioritas Anggaran

Terbatasnya sumber daya fiskal yang memadai akan menurunkan diskresi pemerintah dalam mengalokasikan belanja publik untuk kesejahteraan publik.

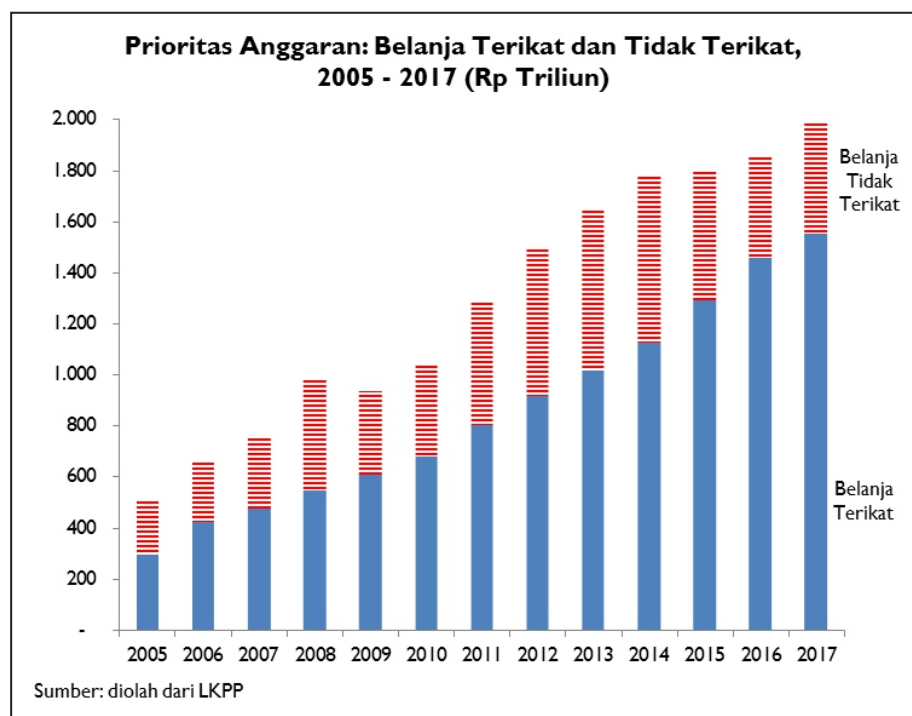
Belanja terikat pemerintah (*non-discretionary spending*) kepada pihak lain yang signifikan adalah kendala terbesar untuk belanja publik yang berpihak pada kelompok miskin. Belanja terikat yang signifikan akan menghalangi pemerintah untuk melakukan berbagai inisiatif dan kebijakan afirmatif terhadap penanggulangan kemiskinan. Terbatasnya sumber daya fiskal yang memadai akan menurunkan diskresi pemerintah dalam mengalokasikan belanja publik untuk kesejahteraan publik. Dalam konteks ini, menekan belanja terikat dan menjaga diskresi pemerintah dalam belanja publik adalah krusial untuk *pro-poor budget*.



Struktur belanja terikat secara tradisional terdiri dari belanja pegawai, transfer ke daerah dan dana desa, dan pembayaran bunga utang. Namun dalam prakteknya, tidak mungkin pegawai negeri sipil bisa bekerja jika tidak dilengkapi dengan belanja barang dan jasa untuk mendukung operasional-nya. Pembayaran bunga utang juga selalu diikuti dengan pembayaran cicilan pokok utang.

Dalam satu dekade terakhir, terlihat kecenderungan yang mengkhawatirkan dimana belanja terikat semakin dominan dalam belanja negara. Bila pada 2005 belanja terikat ada di kisaran 60 persen dari total belanja negara, maka pada 2017 proporsi belanja terikat ini telah berada di kisaran 80 persen. Pada 2017, belanja terikat ini didominasi oleh transfer ke daerah dan dana desa (37,0

persen dari belanja negara), diikuti belanja pegawai dan belanja barang (29,9 persen) dan pembayaran bunga utang (10,8 persen). Sedangkan proporsi belanja terikat hanya di kisaran 20 persen dari belanja negara, yaitu belanja modal (10,4 persen), subsidi (8,3 persen) dan bantuan sosial (2,8 persen).



Dengan APBN digelayuti timbunan belanja terikat yang sangat besar, terutama untuk belanja birokrasi pusat dan birokrasi daerah, serta biaya utang, maka prioritas anggaran untuk kesejahteraan rakyat cenderung lemah. Seluruh penerimaan perpajakan, yang merupakan backbone penerimaan negara, seluruhnya habis untuk membiayai belanja terikat setiap tahunnya.

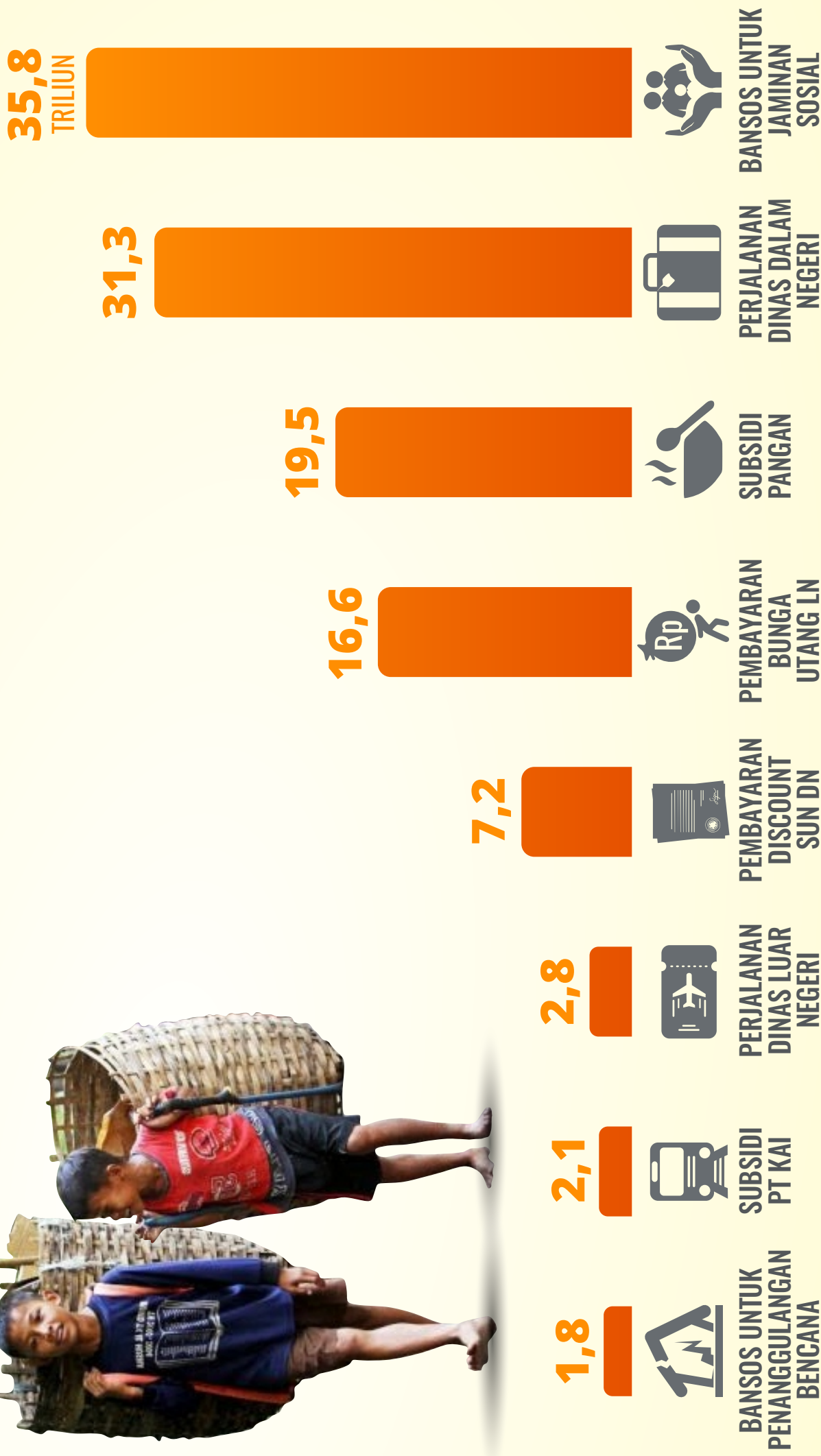
Seluruh penerimaan perpajakan seluruhnya habis untuk membiayai belanja terikat setiap tahunnya.

Ketidakpuasan publik terhadap politik anggaran, bertemu dengan reformasi politik dimana sistem politik multipartai berlaku. Di sisi lain, pemerintah kini juga dihadapkan secara langsung dengan disiplin pasar politik, dimana presiden dan wakil presiden kini dipilih langsung oleh rakyat. Lahirlah kemudian berbagai aturan perundang-undangan hingga perubahan konstitusi yang mewajibkan adanya alokasi anggaran yang memadai untuk kesejahteraan rakyat (*mandatory spending*).

Mekanisme *earmarking* digunakan untuk mendorong kesejahteraan rakyat, seperti amandemen ke-4 UUD 1945 Pasal 31 ayat 4 yang mewajibkan 20 persen dari APBN untuk anggaran pendidikan, UU Kesehatan yang mewajibkan 5 persen dari APBN untuk anggaran kesehatan hingga UU Desa yang mewajibkan dana desa 10 persen dari dana perimbangan kabupaten-kota dikurangi DAK.

Politik Kemiskinan dan Prioritas Anggaran

POLITIK KEMISKINAN DAN PRIORITAS ANGGARAN, 2017



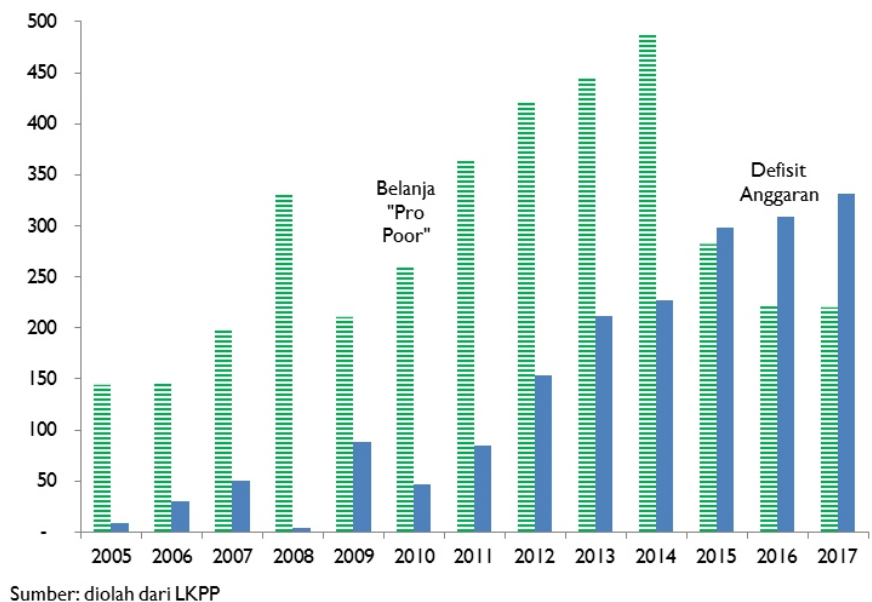
Kebijakan defisit anggaran tidak berimplikasi pada meningkatnya ruang gerak fiskal (*fiscal space*).

Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembiayaan defisit, terutama utang, menjadi terbenarkan dan bahkan seolah menjadi tugas mulia.

Pada dasarnya, defisit anggaran adalah *counter-cycle policy*, yang berupaya meningkatkan ruang gerak fiskal pemerintah agar dapat memprioritaskan dan menambah alokasi dana ke pos belanja yang diinginkannya. Namun belanja terikat secara konsisten terus mendominasi belanja negara, terlepas dari defisit anggaran yang dilakukan. Kebijakan defisit anggaran tidak berimplikasi pada meningkatnya ruang gerak fiskal (*fiscal space*). Alokasi anggaran untuk belanja tidak terikat, dimana didalamnya terdapat belanja untuk kepentingan rakyat (subsidi) dan belanja untuk stimulus fiskal khususnya infrastruktur untuk kapasitas produktif perekonomian (belanja modal), selalu merupakan residual belaka, bahkan dengan proporsi yang terus menurun.

Defisit anggaran diklaim dibutuhkan untuk menjaga stimulus fiskal seperti pembangunan infrastruktur, menekan kemiskinan, hingga meningkatkan anggaran belanja alutsista (alat utama sistem persenjataan). Namun faktanya, anggaran negara yang selalu defisit lebih banyak diakibatkan oleh alokasi anggaran yang lebih diprioritaskan untuk "belanja mengikat" yang dipandang bersifat wajib. Dengan besarnya porsi belanja pemerintah yang merupakan *non-discretionary expenditure*, maka belanja untuk stimulus fiskal dan perlindungan sosial yang dibawah diskresi pemerintah, seringkali harus dibiayai dengan utang. Atas nama rakyat kemudian defisit anggaran dilakukan. Pembiayaan defisit, terutama utang, menjadi terbenarkan dan bahkan seolah menjadi tugas mulia.

Utang untuk Rakyat: Defisit Anggaran, Belanja Subsidi dan Belanja Bantuan Sosial, 2005 - 2017 (Rp Triliun)



Belanja bansos untuk penanggulangan bencana lebih kecil dari anggaran perjalanan dinas luar negeri. Belanja subsidi pangan untuk 15,5 juta rumah tangga miskin jauh lebih kecil dari anggaran perjalanan dinas dalam negeri.

Ekspansi bansos dan alokasi anggaran untuknya tentu adalah hal positif dan harus diapresiasi. Namun struktur APBN secara umum adalah bermasalah dimana prioritas untuk kesejahteraan rakyat tidak pernah diwujudkan secara serius. Belanja bansos untuk penanggulangan bencana lebih kecil dari anggaran perjalanan dinas luar negeri. Belanja subsidi pangan untuk 15,5 juta rumah

tangga miskin jauh lebih kecil dari anggaran perjalanan dinas dalam negeri.

Sejak APBN 2016, alokasi pembayaran bunga utang telah melebihi alokasi untuk belanja subsidi, sesuatu yang segera akan dimaknai bahwa kepentingan rakyat lebih rendah dari kepentingan investor. Bila kita memperhitungkan pula beban pembayaran cicilan pokok utang, maka alokasi anggaran untuk memenuhi kewajiban utang nyaris setara dengan anggaran transfer ke daerah.

Ketika pemerintah dapat bersikap begitu tegas dan keras kepada rakyat dengan mencabut subsidi BBM dan listrik secara signifikan, di sisi lain kita sama sekali tidak melihat upaya yang serius dari pemerintah untuk menurunkan biaya birokrasi dan beban utang. Reformasi anggaran terlihat keras ke rakyat namun sangat lembut ke investor dan birokrasi. Dan untuk “menghormati” investor dan mengkompensasi rendahnya kinerja birokrasi dalam menghimpun penerimaan dan efisiensi belanja, pemerintah terus menumpuk utang baru dalam jumlah yang terus meningkat.

pemerintah terus menumpuk utang baru dalam jumlah yang terus meningkat untuk “menghormati” investor dan mengkompensasi rendahnya kinerja birokrasi dalam menghimpun penerimaan dan efisiensi belanja

Politik Utang dan Defisit Anggaran

Yusuf Wibisono, Febbi Meidawati, Fajri Azhari

Posisi utang pemerintah hingga akhir September 2018 tercatat Rp 4.416 triliun atau 30,5 persen dari PDB. Utang pinjaman Rp 823 triliun dan SBN Rp 3.593 triliun. Pemerintah mengklaim terus melakukan pengelolaan utang yang berhati-hati dan terukur, antara lain dengan menjaga rasio utang dalam batas aman, meningkatkan efisiensi atas pengelolaan utang, mendorong pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif, serta menjaga keseimbangan pengelolaan utang.

Fakta mendasar dari utang pemerintah adalah bahwa stok utang pemerintah secara absolut tidak pernah menurun. Dalam satu dekade terakhir, stok utang pemerintah terus menggelembung, tumbuh 13,2 persen per tahun (*compound annual growth rate/CAGR*), dari Rp 1.682 triliun pada 2010 menjadi Rp 3.995 triliun pada 2017. Meski masih berada di tingkat yang aman, namun rasio utang terhadap PDB secara jelas terus meningkat dari 24,5 persen pada 2010 menjadi 29,4 persen pada 2017.

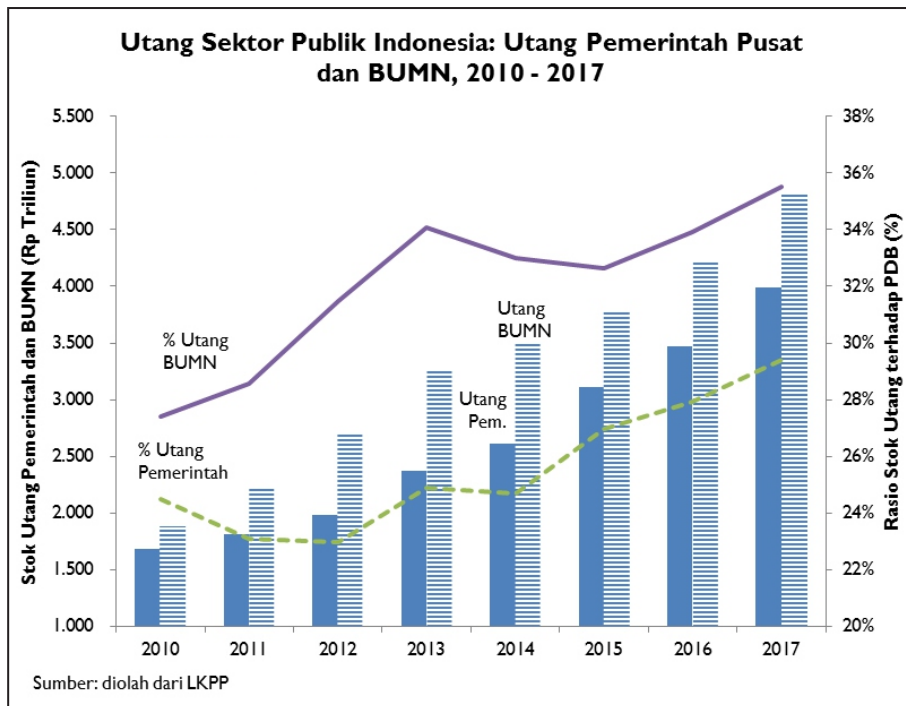
Dengan pengelolaan yang konservatif, sesuai proyeksi IDEAS bahwa stok utang pemerintah akan terus menggelembung dimana pada akhir 2017 akan menyentuh Rp 4 ribu triliun dan akan menembus Rp 5 ribu triliun pada akhir 2019 (*Republika*, 11 Agustus 2017, hal 19). IDEAS memproyeksikan pemerintahan era Presiden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

Jika kita turut memperhitungkan utang kuasi-fiskal yang dilakukan oleh BUMN, maka stok utang sektor publik adalah mengkhawatirkan. Pada 2010, utang seluruh BUMN mencapai Rp 1.881 triliun, dan meningkat menjadi Rp 4.824 triliun pada 2017, atau tumbuh 14,4 persen per tahun (*CAGR*). Pertumbuhan utang BUMN yang lebih cepat dari pemerintah terutama didorong oleh utang BUMN karya yang banyak mendapat penugasan pembangunan infrastruktur PSN (proyek strategis nasional).

Dengan stok utang BUMN yang tidak kalah besar dari pemerintah, maka stok utang sektor publik Indonesia adalah mengkhawatirkan, dengan alasan adalah bahwa sebagai pemegang saham terbesar maka resiko *default* BUMN akan secara langsung berimplikasi ke APBN. Dengan memperhitungkan stok utang BUMN, maka stok utang sektor publik Indonesia meroket dari 51,9 persen dari PDB pada 2010 menjadi 64,9 persen dari PDB pada 2017, melewati batas aman 60 persen dari PDB sebagaimana amanat UU Keuangan Negara.

Pajak, Ruang Fiskal dan Utang

Terbatasnya ruang fiskal (*fiscal space*), yang kemudian memicu penarikan utang, selalu bersumber dari dua arah: lemahnya penerimaan negara, khususnya penerimaan perpajakan, dan inefisiensi sektor publik, terutama belanja birokrasi dan beban utang. Sejak awal, pemerintahan Presiden Jokowi menyadari urgensi meningkatkan ruang fiskal melalui peningkatan penerimaan perpajakan, agar tidak bergantung pada utang untuk menjalankan program-program pembangunannya.



Pada APBN-P 2015, APBN pertama Jokowi, penerimaan perpajakan ditargetkan meningkat hingga 30 persen. Pada APBN 2016, target penerimaan perpajakan kembali dipatok naik hingga 25 persen. Namun kenyataan jauh dari harapan, penerimaan perpajakan justru melemah. *Tax ratio* (rasio penerimaan pajak terhadap PDB) menurun tajam dari kisaran 11,9 persen pada 2012 menjadi hanya di kisaran 9,9 persen dari PDB pada 2017. Bahkan kebijakan *tax amnesty* yang diluncurkan pada pertengahan 2016-pun, tak mampu mengangkat kinerja penerimaan perpajakan. Target *tax ratio* dalam RPJM sebesar 15 persen dari PDB pada 2019 terlihat menjadi utopia.

Target *tax ratio* dalam RPJM sebesar 15 persen dari PDB pada 2019 terlihat menjadi utopia.

Dengan *tax ratio* hanya di kisaran 10 persen dari PDB, Indonesia termasuk negara dengan kapasitas fiskal paling rendah di dunia. Lemahnya kinerja penerimaan perpajakan, telah melemahkan ruang gerak fiskal pemerintah. Kemampuan pemerintah mengakselerasi perekonomian melalui belanja publik-pun tergerus signifikan. Dengan *non discretionary expenditure* yang tidak mampu dikendalikan, jatuhnya penerimaan perpajakan telah menekan belanja ekonomi dan sosial yang penting dan mendorong ketergantungan pada utang yang semakin besar.

jatuhnya penerimaan perpajakan telah menekan belanja ekonomi dan sosial mendorong ketergantungan pada utang yang semakin besar.

seluruh penerimaan perpajakan setiap tahunnya habis hanya untuk membiayai belanja terikat yang bersifat membiayai operasional rutin pemerintah.

Penerimaan perpajakan yang konservatif di kisaran 10-11 persen dari PDB, mengindikasikan besarnya potensi pajak yang hilang, sekitar 3-5 persen dari PDB per tahun. Jumlah yang sangat signifikan untuk menutup defisit anggaran, menghapus ketergantungan pada utang dan menciptakan *pro-poor budget*. 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 yang bersifat membiayai operasional rutin pemerintah.

... rasa keadilan publik tercederai ketika alokasi Belanja pegawai dan belanja barang lebih dari 10 kali lipat dari anggaran belanja bansos

Inefisiensi sektor publik tidak hanya berasal dari korupsi dan pemborosan anggaran, namun juga banyak disumbang dari ketidakpatutan publik dan lemahnya keberpihakan terhadap kelompok miskin. Pada 2017, dengan pengelolaan keuangan negara secara *business as usual*, anggaran belanja bantuan sosial hanya Rp 56 triliun. Di sisi lain, anggaran belanja pegawai mencapai Rp 305 triliun dan belanja barang mencapai Rp 291 triliun. Belanja pegawai dan belanja barang tentu dibutuhkan, namun ketika alokasinya lebih dari 10 kali lipat dari anggaran belanja bansos, tentu rasa keadilan publik tercederai disini.

Utang yang Memberatkan

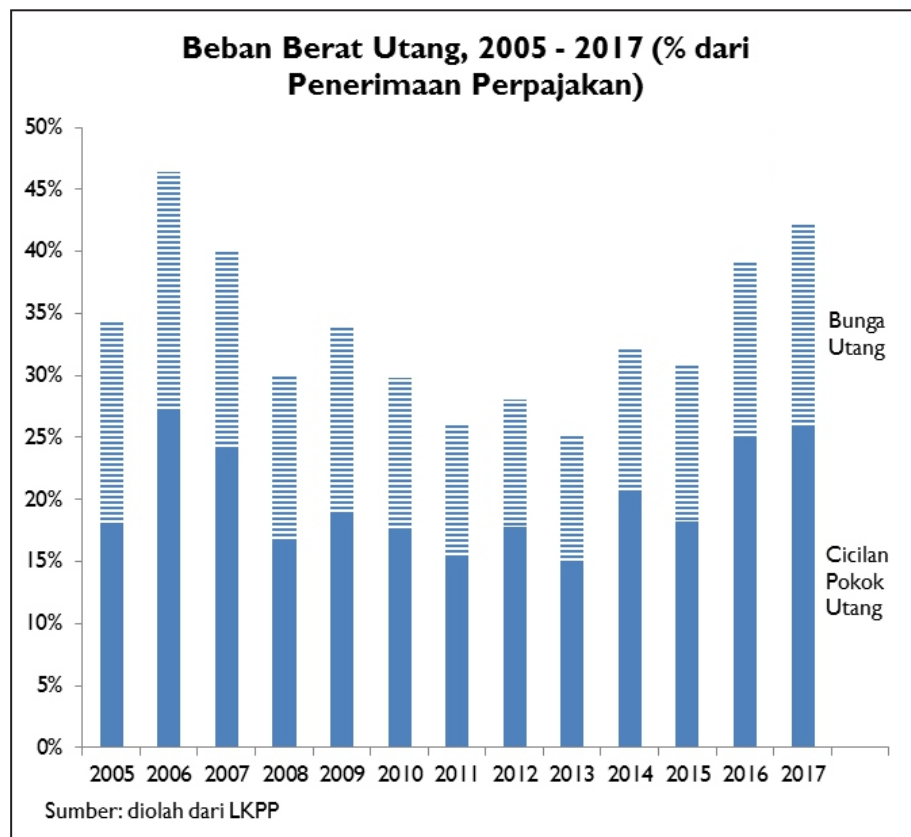
Counter argument standar terhadap fakta utang yang semakin mengggung adalah stok utang sebagai persentase dari PDB masih dalam batas aman dan berkelanjutan. Berdasarkan konsensus internasional, rasio utang pemerintah terhadap PDB yang aman adalah tidak lebih dari 60 persen. Dengan rasio utang pemerintah pada 2017 yang masih dibawah 30 persen, 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 persen dan 100 persen.

Membandingkan stok utang terhadap penerimaan pajak akan menghasilkan gambaran yang lebih tepat tentang beban utang terhadap keuangan negara

Namun indikator yang lebih tepat sesungguhnya adalah rasio antara stok utang pemerintah dengan penerimaan pajak-nya, yang mencerminkan pendapatan pemerintah yang sesungguhnya. Membandingkan stok utang terhadap penerimaan pajak akan menghasilkan gambaran yang lebih tepat tentang beban utang terhadap keuangan negara, dan karenanya juga menjadi lebih sahih digunakan untuk analisis perbandingan antar negara. Dengan indikator ini, kondisi pengelolaan keuangan negara terlihat mengkhawatirkan.

Dengan indikator rasio stok utang terhadap penerimaan perpajakan ini, menjadi jelas mengapa beban utang adalah besar dan memberatkan keuangan negara. Meski stok utang terhadap PDB masih terjaga, namun beban utang pada keuangan negara

telah berada pada tingkat yang sangat memberatkan. Pada 2005-2017, beban bunga utang dan cicilan pokok utang yang jatuh tempo rata-rata mencapai 33,8 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 melejit dari 25,4 persen dari penerimaan perpajakan pada 2013 menjadi 42,1 persen pada 2017. Dengan lebih dari sepertiga penerimaan pajak setiap tahunnya diprioritaskan untuk membayar beban utang, maka ruang fiskal yang tersisa menjadi sangat terbatas. Belanja subsidi dan belanja bantuan sosial turun drastis dari 41,5 persen dari penerimaan perpajakan pada 2013 menjadi hanya 16,5 persen pada 2017. Untuk melakukan perlindungan sosial dan mendorong percepatan infrastruktur, maka utang baru kemudian dilakukan. Ketergantungan terhadap utang telah menjadi akut dengan beban yang semakin membesar.

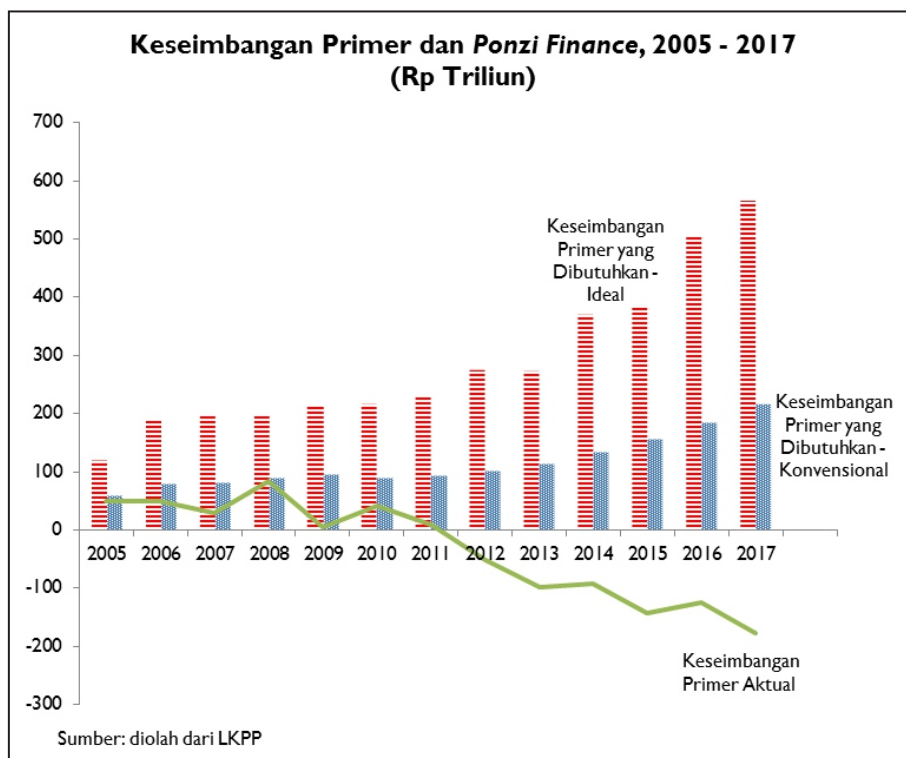
Ketergantungan terhadap utang telah menjadi akut dengan beban yang semakin membesar.

Utang dan Keberlangsungan Anggaran

Keseimbangan primer yang bernilai jauh dibawah cicilan pokok dan bunga utang, bahkan bernilai negatif, menjelaskan mengapa stok utang terus meningkat drastis dari waktu ke waktu. Pemerintah harus selalu membuat utang baru untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang. Utang baru bukanlah fungsi dari defisit anggaran, namun fungsi dari stok utang pemerintah. Pemerintah telah masuk dalam perangkap utang. Negara tidak pernah mampu membayar

Negara tidak pernah mampu membayar cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru.

cicilan pokok dan bunga utang kecuali dengan membuat utang baru. Ini adalah skema Ponzi. Pembayaran cicilan pokok dan bunga utang karenanya tidak pernah mampu menurunkan stok utang, namun justru meningkatkannya. Indonesia kini telah mengalami situasi "Fisher paradox", yaitu situasi dimana semakin banyak cicilan utang dilakukan namun semakin besar stok utang yang harus dipikul sehingga semakin besar beban utang yang harus ditanggung oleh generasi berikut.



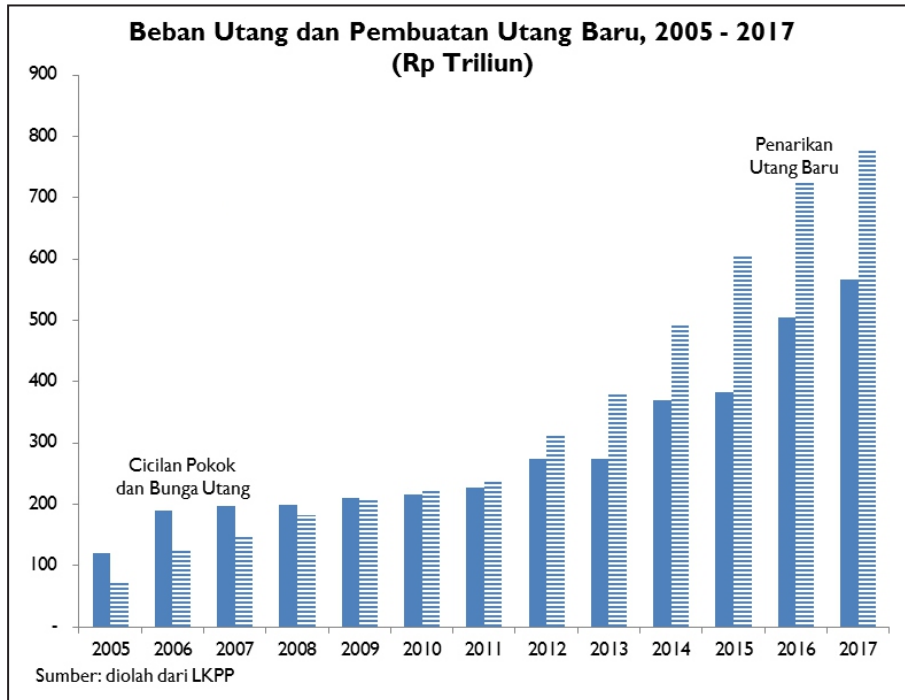
dibutuhkan kenaikan *tax ratio* hingga 5,5 persen dari PDB agar APBN dapat dikatakan sehat dan berkelanjutan.

Terlihat bahwa dari waktu ke waktu terdapat kesenjangan yang semakin lebar antara nilai keseimbangan primer yang dibutuhkan dengan nilai keseimbangan primer aktual. Dengan perhitungan konvensional, dimana keseimbangan primer hanya memperhitungkan bunga utang, maka kesenjangan melejit dari Rp 46,8 triliun atau 0,7 persen dari PDB pada 2010, menjadi Rp 394,6 triliun atau 2,9 persen dari PDB pada 2017. Bila kita secara ideal memperhitungkan pula cicilan pokok utang, maka kesenjangan ini akan meroket dari Rp 174 triliun (2,5 persen dari PDB) pada 2010 menjadi Rp 744,2 triliun (5,5 persen dari PDB) pada 2017. Dengan kata lain, dibutuhkan kenaikan *tax ratio* hingga 5,5 persen dari PDB agar APBN dapat dikatakan sehat dan berkelanjutan.

kegagalan mendorong pertumbuhan harus dibayar dengan mahal: berutang kembali.

Bergantung pada utang membuat tekanan fiskal semakin membesar di masa depan, yang kemudian pada gilirannya memperbesar kebutuhan untuk berutang lagi. Pembeneran 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 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 778 triliun pada 2017. Peningkatan besaran utang baru setiap tahunnya terlihat berkorelasi kuat dengan besaran beban bunga utang dan cicilan pokok utang dan biaya pengelolaan utang, serta penanaman modal negara. Karena itu, seandainya pun defisit anggaran berhasil ditekan mendekati nol, seperti pada 2008, pembuatan utang baru dipastikan akan tetap dilakukan dalam jumlah signifikan. Tanpa adanya reformasi anggaran yang signifikan, stok utang pemerintah akan terus meningkat.

Strategi pengelolaan utang konvensional 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. Dengan arah kebijakan seperti ini, pengelolaan portofolio utang hanya sekedar debt switching dan buy back, dengan pemanis terms and conditions yang lebih baik. 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.

Dibutuhkan keberanian politik untuk menghentikan ketergantungan pada utang, mendorong APBN sepenuhnya untuk kepentingan rakyat, menjamin keberlanjutan anggaran sekaligus melindungi generasi berikut dari beban utang yang tidak pernah mereka buat dan ketahui.

Pembuatan utang baru oleh pemerintah terus meningkat drastis, dari hanya Rp 74,2 triliun pada 2005 hingga Rp 778 triliun pada 2017.

Penurunan stok utang (*debt reduction*) hanya bisa ditempuh dengan menggunakan surplus keseimbangan primer yang diraih dari peningkatan pajak dan penjualan sumber daya alam yang berlimpah untuk menebus utang.

Dibutuhkan keberanian politik menjamin keberlanjutan anggaran sekaligus melindungi generasi berikut dari beban utang yang tidak pernah mereka buat dan ketahui untuk menghentikan ketergantungan pada utang.



IDEAS

INDONESIA DEVELOPMENT AND ISLAMIC STUDIES

Perkantoran Ciputat Indah Permai, Blok A-12 Lt. 4
Jl. Ir. H. Juanda No. 50, Ciputat, Tangsel - 15419
Phone: +62 21 7418 607 (office)

 **Indonesia Development
and Islamic Studies**

 **@ideas_riset**

 **@ideas.riset**

 **www.ideas.or.id**