



## Mengelola Keterbatasan Anggaran

Testriono

Peneliti Senior, Populi Center

[testriono@populicenter.org](mailto:testriono@populicenter.org)

### Ringkasan Eksekutif

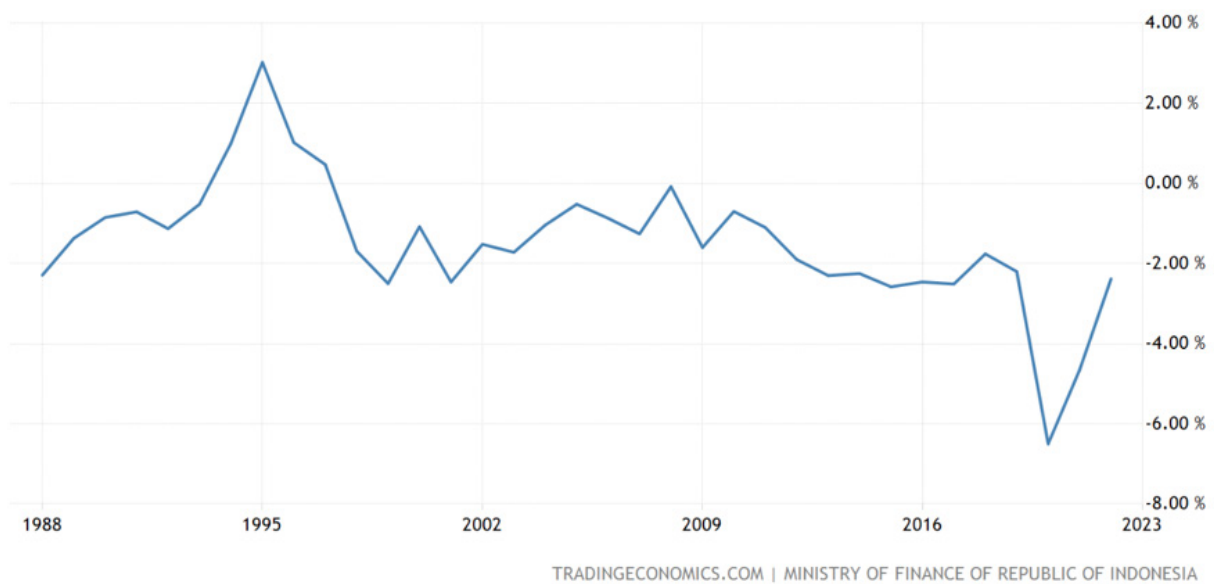
Indonesia kini bergelut dengan beban utang yang semakin tinggi. Di saat yang sama, pemerintah membutuhkan lebih banyak ruang fiskal untuk mengatasi berbagai krisis yang dihadapi belakangan ini. Berbagai tantangan yang saat ini harus dihadapi pemerintah Indonesia, termasuk pemanasan global, ketahanan pangan, dan dampak pandemi Covid-19 yang masih ada sangat mengganggu secara ekonomi. Itu ditambah lagi oleh berbagai krisis yang belakangan mengikuti, seperti inflasi pasca-pandemi di banyak negara maju yang terutama berdampak pada sektor perdagangan (ekspor) berupa turunnya daya beli, ditambah oleh invasi Rusia ke Ukraina yang telah menambah permasalahan terutama naiknya harga bahan bakar minyak.

Dampak yang ditimbulkan dari pengabaian layanan kesehatan dan kesiapsiagaan menghadapi pandemi membuat kebutuhan belanja perlindungan sosial kini menjadi lebih penting. Subsidi untuk membantu dunia usaha bertahan di masa-masa sulit juga membuat anggaran nasional mengalami peningkatan. Pemerintahan saat ini tidak mempunyai ruang fiskal yang mereka perlukan. Utang negara meningkat pesat di banyak tempat. Menurut Kementerian Keuangan (Kemenkeu), hingga Maret 2023, posisi utang pemerintah Indonesia mencapai Rp7.879,07 triliun. Rasio utang terhadap produk domestik bruto (PDB) mencapai 39,17%. Memang, mengacu pada batasan utang dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebesar 60 persen PDB, utang pemerintah berada di dalam batas aman dan terkendali (Annur 2023).

Di saat yang sama pemerintah memiliki kewajiban untuk merumuskan dan menerapkan penganggaran yang inklusif. Prinsip dasar dalam pemerintahan yang adil dan demokratis adalah bahwa kebijakan fiskal harus bersifat inklusif. Penganggaran inklusif mengharuskan perolehan pendapatan dan pengeluaran pemerintah melibatkan dan menguntungkan semua orang dalam keberagamannya. Ini mencakup perhatian terhadap penyandang disabilitas, kesetaraan gender, dan yang paling penting kelompok marginal. Kebijakan ini, dan itu telah ditegaskan di dalam UUD, fokus pada penyediaan akses kesehatan, pendidikan, perlindungan kelompok miskin dan rentan, juga mengatasi ketimpangan. Untuk memenuhi kebijakan yang inklusif itu, pemerintah membutuhkan dana yang tidak kecil. Sayangnya, fiskal negara kita belum mampu memenuhi semuanya. Lalu bagaimana strategi mengelola keterbatasan anggaran itu?

## Defisit Anggaran

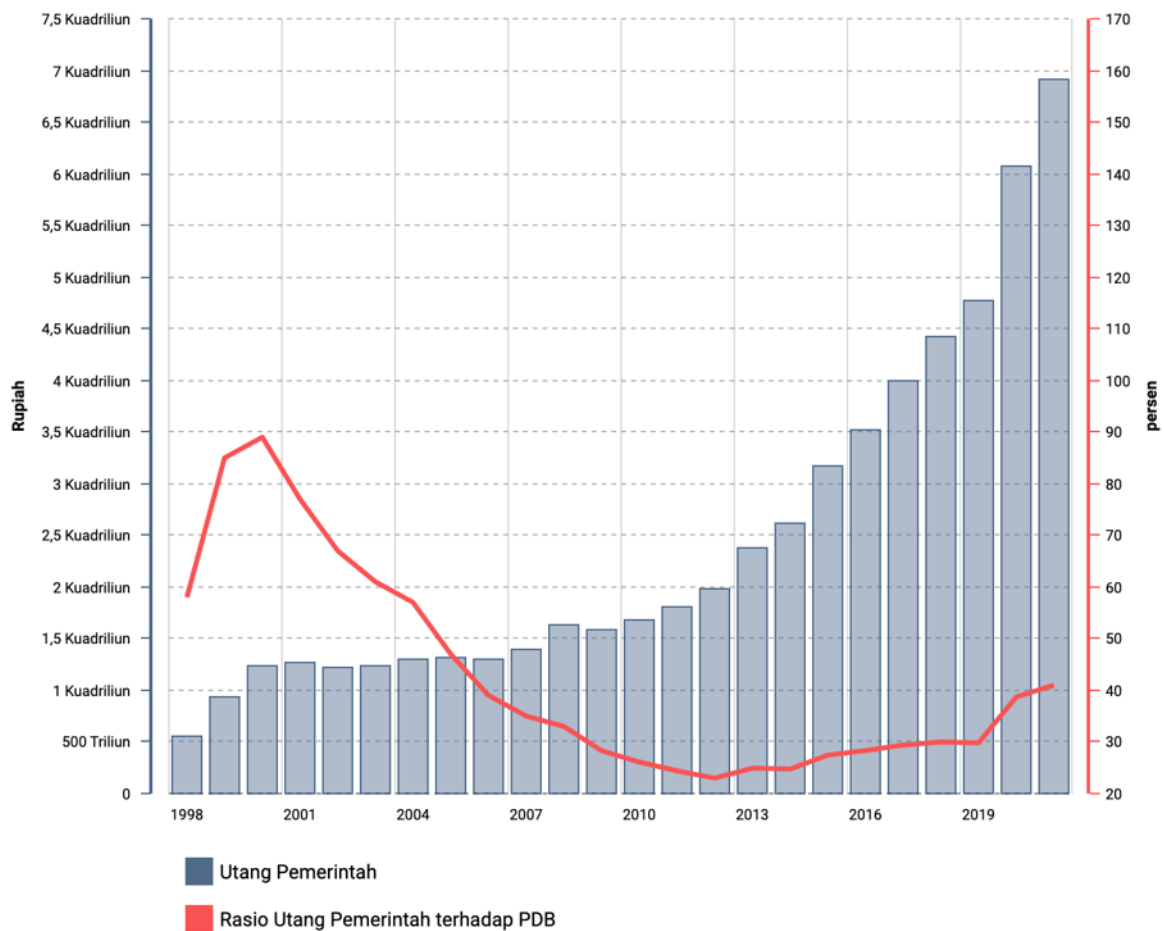
Defisit anggaran terjadi ketika pengeluaran pemerintah melebihi pendapatan. Banyak orang yang menggunakan defisit anggaran sebagai indikator kesehatan keuangan suatu negara. Ini adalah istilah yang lebih umum digunakan untuk merujuk pada pengeluaran dan penerimaan pemerintah dibandingkan bisnis atau individu. Defisit anggaran mempengaruhi utang nasional, jumlah defisit anggaran tahunan, dan total kumulatif utang suatu negara kepada kreditor. Karena itu, defisit anggaran menjadi isu penting terutama di negara-negara miskin dan berkembang. Sebab, ketidakmampuan membayar utang atau rasio utang terhadap PDB yang melebihi ambang batas dapat berdampak buruk terhadap perekonomian dalam negeri yang bersangkutan.



Grafik 1. Besaran Defisit APBN (1988-2022)

Sumber: <https://tradingeconomics.com/indonesia/government-budget>

Seperti terlihat dari Grafik 1, besaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pemerintah Indonesia rata-rata minus 1,46 persen dari PDB dari tahun 1988 hingga 2022. Anggaran mencapai angka tertinggi sepanjang masa sebesar plus 3,02 persen dari PDB pada tahun 1995, dan rekor terendah sebesar minus 6,50 persen dari PDB pada tahun 2020 di masa puncak pandemi. Realisasi defisit anggaran tahun 2021 dianggap masih terkendali pada level minus 4,57 persen terhadap PDB. Angka defisit ini lebih rendah dari target APBN sebesar minus 5,70 persen. Defisit turun signifikan pada tahun 2022 berhasil mencapai angka di bawah 3 persen yakni sebesar 2,38 persen dari PDB, mendekati level sebelum pandemi yang berarti terdapat pembiayaan anggaran yang lebih efisien.



Grafik 2. Nilai Utang dan Rasio Utang Pemerintah Indonesia Terhadap PDB (1998-2021)

Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/>.

Grafik 2 memperlihatkan bahwa nilai utang pemerintah bertambah Rp 834,31 triliun (13,73%) dari posisi 2020. Utang pemerintah meningkat Rp 2,13 kuadriliun (44,56%) jika dibandingkan dengan posisi akhir 2019, yakni sebelum terjadinya pandemi Covid-19. Pada Desember 2021 tercatat nilai utang Indonesia sebesar Rp 6,91 kuadriliun. Sementara, rasio utang terhadap produk domestik bruto (PDB) pada tahun itu tercatat mencapai 41%. Menurut komposisinya, sebesar Rp 6,09 kuadriliun (88,15%) utang berupa Surat Berharga Negara (SBN) pemerintah. Sementara dalam bentuk pinjaman mencapai Rp 818,56 triliun (11,85%). Pada tahun 2022, utang pemerintah Indonesia mencapai Rp 7.733,99 triliun. Posisi utang pemerintah tersebut bertambah Rp 825,03 triliun dibanding akhir 2021 yang sebesar Rp 6.908,87 triliun. Rasio utang Indonesia terhadap PDB pada akhir 2022 sebesar 39,57%, turun dari tahun sebelumnya yang sebesar 41%, meski utang secara nominal naik.

Nilai utang pemerintah tersebut merupakan yang terbesar sepanjang sejarah, seperti terlihat pada grafik. Sedangkan rasio utang pemerintah terhadap PDB juga merupakan rekor tertinggi dalam 16 tahun terakhir (sejak 2006) (Kusnandar 2023). Meskipun utang pemerintah dilihat dari nilainya sangat besar, tetapi rasio utang Indonesia masih di bawah batas maksimal yang tertuang di dalam UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yakni 60 persen terhadap PDB.

Lebih jauh, rasio utang pemerintah Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain terutama negara maju. Pada Desember 2020, negara dengan rasio utang terhadap PDB tertinggi adalah Venezuela, yaitu sebesar 350 persen. Jepang menempati posisi kedua dengan rasio sebesar 266 persen. Negara lain adalah Amerika Serikat, yang rasio utang terhadap PDB-nya berada di peringkat ke-12 yaitu sebesar 128 persen. Meskipun AS mempunyai PDB tertinggi di dunia, namun belanja negaranya lebih besar daripada pendapatannya. Rasio utang pemerintah Indonesia juga lebih rendah dibandingkan dengan rasio utang negara-negara lain seperti Italia 156 persen, Singapura 131 persen, maupun Cina yang sebesar 66,8 persen.

### Tiga Strategi

Penting dicatat bahwa meski rasio utang terhadap PDB yang rendah pada umumnya diinginkan, hal itu tidak selalu menunjukkan perekonomian yang sehat. Banyak negara berkembang memiliki rasio utang terhadap pendapatan yang rendah karena tingkat utang dan PDB mereka rendah. Namun, dalam beberapa kasus, perekonomian suatu negara bisa menjadi lebih sehat dalam jangka panjang jika negara tersebut meminjam dari negara lain dan berinvestasi besar-besaran dalam pertumbuhan ekonomi. Hal ini akan meningkatkan rasio utang terhadap PDB negara peminjam untuk sementara, namun juga dapat menumbuhkan perekonomian (dan PDB) sehingga cukup untuk melunasi utang dan terus memperoleh peningkatan keuntungan di masa depan. Meski, berutang besar juga beresiko, karena pertumbuhan ekonomi tidak lantas menjadi terjamin, dan pinjaman semacam itu juga bisa menjadi bumerang (seperti yang terjadi pada Venezuela).

Terlepas dari tidak terelakkannya utang karena terutama dibutuhkan untuk membiayai sektor-sektor pembangunan yang penting bagi pertumbuhan ekonomi negara, sikap yang bijak terhadap utang adalah keniscayaan. Artinya, pemerintah harus memastikan bahwa utang negara benar-benar dimaksudkan untuk pertumbuhan ekonomi dan didasari oleh perencanaan yang matang dan terukur. Karena itu, sejumlah strategi perlu dilakukan oleh pemerintah agar utang yang sudah semakin besar itu benar-benar tepat penggunaannya dan tidak justru menjadi bumerang bagi perekonomian negara. Ada tiga strategi yang mungkin ditempuh oleh pemerintah dalam mengelola kapasitas APBN yang tidak terlalu kuat dan karenanya harus ditopang oleh utang luar negeri.

### Memperkuat *Good Governance*

Strategi pertama adalah memperkuat *good governance* di segala sektor birokrasi dari pusat sampai daerah. Meski utang tak dapat dihindari, salah satu yang bisa dilakukang pemerintah adalah terus melakukan efisiensi anggaran, yang dimulai dari perencanaan kebijakan hingga implementasinya. Dalam hal ini pemerintah dapat terus memperkuat *good governance*, yaitu proses pengambilan keputusan dan proses implementasinya yang bersifat partisipatif, berorientasi konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, berkeadilan dan inklusif, serta mengikuti supremasi hukum. Salah satu kunci penting efisiensi adalah penanggulangan korupsi. Meski tidak ada data pasti terkait berapa besar kebocoran APBN setiap tahunnya, terungkapnya banyak

kasus korupsi menjadi salah satu indikasi adanya penyimpangan penggunaan anggaran serta penggunaan anggaran yang tidak efisien. Studi telah dilakukan bahwa korupsi mengurangi efektivitas bantuan sosial dan lingkungan yang tidak korup adalah kondisi yang diperlukan agar belanja publik oleh APBN dapat berdampak pada kesejahteraan masyarakat (Suryadarma 2012).

Korupsi dan kronisme memperburuk dampak utang bagi pertumbuhan ekonomi (IMF 2003). Salah satu contohnya adalah pengalaman Indonesia pada masa Orde Baru di mana korupsi dan kronisme terkenal sangat tinggi. Untuk menangani korupsi, Indonesia membentuk Komite Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2002. Namun, hingga kini, pemberantasan korupsi masih jauh dari selesai, meski terdapat kemajuan dan keberhasilan. Tindakan yang diprakarsai KPK telah mengakibatkan banyak legislator dan pejabat senior dipecat dan dipenjarakan. Peradilan juga mengalami perubahan signifikan, yaitu sudah lebih otonom, tidak seperti pada masa pemerintahan Soeharto. Meski demikian, korupsi masih merajalela di pengadilan. Reformasi birokrasi masih sangat sedikit. Korupsi juga masih merajalela di tingkat daerah, Tantangan-tantangan kompleks ini belum bisa diatasi sepenuhnya oleh pemerintahan-pemerintah pasca-reformasi (Basri 2018). Tambahan lagi, upaya pemberantasan korupsi memang mengalami kemajuan, sebagian karena KPK mendapat dukungan kuat dari masyarakat. Namun sejak 2019 kewenangan KPK dibatasi secara signifikan, para anggota DPR mengambil kesempatan untuk melemahkan KPK dengan membentuk dewan pengawas yang ditunjuk secara politis. Ini tentu saja menjadi tantangan pemerintah dalam upaya memperkuat *good governance*.

## Reformasi Pajak

Strategi kedua adalah reformasi di *sector* perpajakan. Penerimaan pajak memang harus ditingkatkan, dan salah satunya melalui menaikkan tarif pajak. Misalnya, langkah pemerintah memperluas cakupan cukai ke minuman berpemanis dianggap oleh ekonom Chatib Basri (2022) sebagai upaya yang tepat. Instrumen lain yang perlu dijajaki, menurut Basri, 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, maka ruang fiskal akan bisa diperluas. Namun tentu saja kebijakan itu beresiko menimbulkan beban bagi perekonomian. Kenaikan tarif umumnya akan diikuti oleh kenaikan harga yang dapat menurunkan daya beli masyarakat. Itu artinya adanya biaya yang harus ditanggung perekonomian sebagai akibat kebijakan kenaikan tarif itu.

Kemungkinan kedua dalam strategi reformasi pajak ini, seperti yang diusulkan Chatib Basri, pemerintah perlu melakukan reformasi dalam administrasi perpajakan ketimbang menaikkan tarif. Misalnya, memindahkan pelayanan badan usaha dari Kantor Pajak Pratama ke Kantor Pajak Madya. Menurutnya, keterbatasan sumber daya di KPP Pratama membuat mereka cenderung memfokuskan diri pada beberapa wajib pajak dengan potensi pendapatan yang tinggi. Akibatnya, badan usaha yang besar jadi sasaran. Bila dipindahkan ke KPP Madya, dengan jumlah staf yang lebih banyak, perlakuan terhadap badan usaha menjadi lebih seragam. Akibatnya mereka tetap bisa terus membayar pajak.

## Kaji Ulang Prioritas

Strategi ketiga yang bisa ditempuh pemerintah adalah mengkaji ulang prioritas. Menurut Chatib Basri (2022), Pemerintah mesti memprioritaskan APBN pada pembangunan inklusif dan hijau. Sementara sektor yang lain anggaran bisa menunggu, dan diberikan secara bertahap setelah ruang fiskal tersedia. Basri menegaskan, pemerintah perlu membedakan mana “yang harus” (harus dimiliki) dan mana “yang ingin” (bagus untuk dimiliki). Sebagai contoh, pemerintah memasukkan proyek kereta cepat Jakarta-Semarang ke daftar proyek prioritas strategis. Hal itu tercantum dalam Lampiran II Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Selain kereta cepat Jakarta-Semarang, proyek kereta cepat Jakarta-Bandung yang sudah selesai dikerjakan juga masuk dalam daftar proyek prioritas. Besarnya biaya membangun kereta cepat tentu akan membebani APBN, terlepas bahwa sebagai dana pembangunannya merupakan berasal dari skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Karena nilai urgensinya, proyek kereta cepat sesungguhnya bisa dikaji ulang.

Karena tantangan fiskal ke depan yang tidak mudah, pemerintah harus melakukan konsolidasi fiskal justru saat beban belanja membesar, sehingga pemerintah tidak harus terus memperbesar utang. Menekankan fokus dan prioritas pada sektor-sektor dasar seperti pembangunan inklusif dan hijau, seperti diusulkan oleh Chatib Basri, adalah strategi yang masuk akal di tengah beban utang yang terus meningkat.

## Daftar Pustaka

- Annur, Cindy Mutia. 2023. “Utang Pemerintah Capai Rp7.879 Triliun pada Akhir Maret 2023.” <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/09/utang-pemerintah-capai-rp7879-triliun-pada-akhir-maret-2023-ini-rinciannya>.
- Basri, Chatib. 2018. “Twenty Years after the Asian Financial Crisis.” Dalam Breuer, Luis E., Jaime Guajardo, and Tidiane Kinda, eds. 2018. *Realizing Indonesia’s Economic Potential*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Basri, Chatib. 2022. “Prioritas Fiskal: antara Harus dan Ingin.” *Kompas* (3/2/2022).
- International Monetary Fund (IMF). 2003. *Evaluation Report: The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea and Brazil*. Independent Evaluation Office, Washington, DC.
- Kusnandar, Viva Budy. 2023. “Rasio Utang Indonesia Capai 41 Persen, Masih Aman Kah?” <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/20/rasio-utang-indonesia-capai-41-persen-masih-aman-kah>.
- Suryadarma, Daniel. 2012. “How corruption diminishes the effectiveness of public spending on education in Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 48 (1): 85-100.