



## Accountability Paper

# KERENTANAN FISKAL TAHUN 2010-2021

Tim Komisi XI, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Faqih Nur Huda  
Cahyo Bagaskara  
Hafshah Anida Orrefsia

April 2022

**Abstrak:** Ketimpangan antara tren kenaikan saldo utang negara dengan kenaikan PDB maupun penerimaan negara berpotensi menciptakan risiko fiskal yang mengakibatkan ketidakmampuan pemerintah Indonesia dalam memenuhi kewajiban untuk membayar utang atau terganggunya solvabilitas negara. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tren kerentanan fiskal untuk dapat mengidentifikasi tekanan fiskal serta merumuskan rekomendasi dan strategi dalam rangka menjaga kesinambungan fiskal di Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari instansi resmi seperti Kemenkeu, BPK RI serta Rapat antara *stakeholder* dengan Alat Kelengkapan Dewan DPR RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapasitas ekonomi negara untuk membayar kewajiban utang berada pada posisi yang mengkhawatirkan dan kondisi kesinambungan fiskal Indonesia yang semakin rentan. Penelitian ini memberikan rekomendasi dalam rangka menjaga kesinambungan fiskal dapat dilakukan dengan mendorong pemerintah untuk memperhatikan pengelolaan utang secara hati-hati sesuai dengan batas indikator pengelolaan utang yang direkomendasikan serta mendorong pemerintah untuk konsisten dalam melaksanakan strategi pengelolaan utang jangka menengah dalam SPUNJM.

**Kata Kunci:** Utang Negara, Kesinambungan Fiskal, Kerentanan Fiskal, APBN, SPUNJM

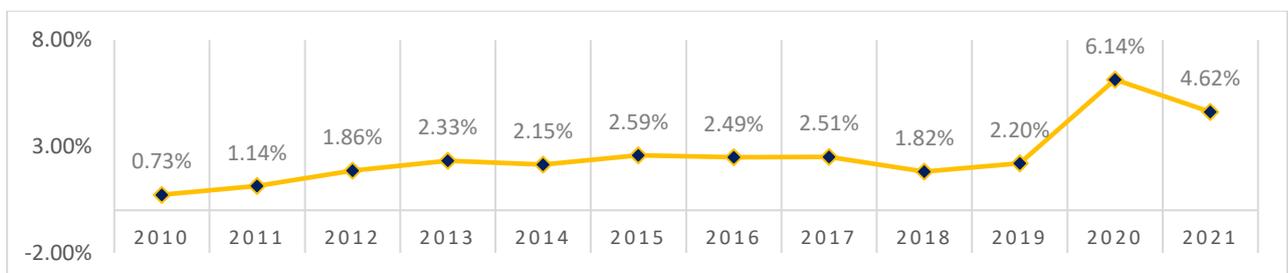
## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, maka dibentuklah sistem pemerintahan negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan. Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang dimaksud tersebut, dibutuhkan sebuah ukuran yang dapat dinilai dalam pengelolaan hak serta kewajiban negara, dan ukuran tersebut adalah uang yang tertuang dalam APBN. APBN adalah alat kebijakan fiskal yang digunakan untuk mencapai tujuan pembangunan. APBN memiliki 3 komponen utama yaitu Penerimaan, Belanja dan Pembiayaan. Ketiga komponen tersebut saling memiliki keterkaitan yaitu penerimaan negara yang digunakan untuk menutup belanja negara dan jika penerimaan tidak bisa menutupi belanja maka terjadilah defisit dan oleh sebab itu, dibutuhkan pembiayaan melalui utang untuk bisa menutup defisit. APBN memiliki 3 fungsi penting yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Ketika kondisi ekonomi sedang tertekan seperti adanya kondisi krisis maupun resesi, maka dibutuhkan APBN sebagai fungsi stabilisasi dengan cara memberikan stimulus pada sisi konsumsi melalui belanja negara agar mampu menjadi pendongkrak ekonomi.

Seperti adanya pandemi Covid-19 yang melanda dunia dan tidak terkecuali Indonesia, membuat ekonomi melesu akibat pembatasan pergerakan yang membuat siklus ekonomi tidak dapat berjalan semestinya. Hal tersebut akhirnya berimplikasi terhadap turunnya penerimaan negara pada tahun 2020 sebesar Rp312,8 triliun atau 16% dibanding realisasi tahun 2019 atau sebelum Covid-19. Di sisi lain, Pemerintah harus mengeluarkan uang tambahan yang besar untuk bantuan atau stimulus kepada masyarakat yang terdampak Covid-19. Kebijakan tersebut dikenal dengan kebijakan fiskal ekspansif, yang merupakan peningkatan belanja pemerintah dan/atau penurunan pajak yang dirancang untuk meningkatkan permintaan agregat dalam perekonomian. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk meningkatkan produk domestik bruto dan menurunkan angka pengangguran. Adanya kekurangan penerimaan negara dan meningkatnya belanja negara menyebabkan naiknya defisit anggaran. Terhadap defisit, Pemerintah mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 yang disetujui dan disahkan oleh DPR RI menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020, dimana salah satu pasalnya menetapkan batasan defisit anggaran melampaui 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB) selama masa penanganan Covid-19 paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022.

Kebijakan fiskal ekspansif yang ditempuh pemerintah dalam rangka memulihkan perekonomian akibat dari Pandemi Covid-19 memiliki konsekuensi nyata akibat dari adanya ketidakseimbangan antara belanja negara dengan penerimaan negara. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, ketidakseimbangan tersebut terjadi akibat dari besarnya belanja pemerintah serta keringanan tarif pajak yang membuat penerimaan menjadi berkurang sehingga mengakibatkan terjadinya defisit anggaran yang semakin melebar. Berikut ini adalah gambar tren defisit anggaran pada periode 2010-2021:



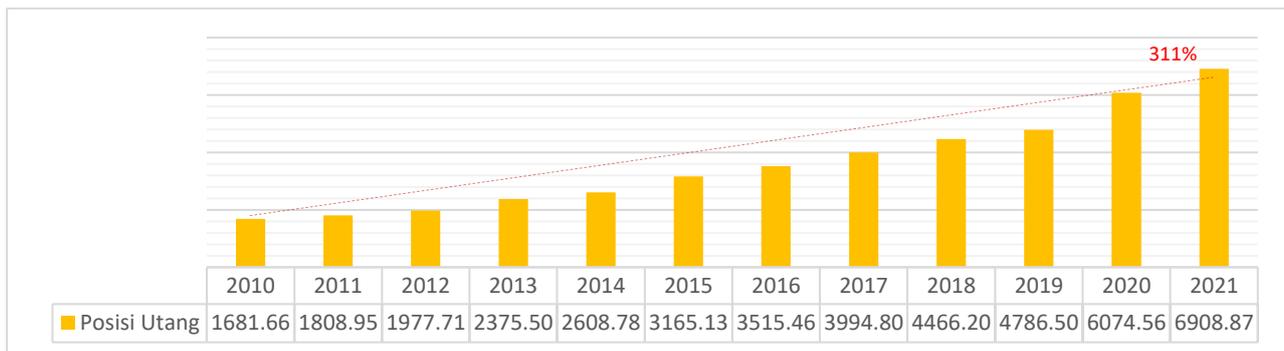
**Gambar.** Perkembangan Defisit terhadap PDB Periode 2010-2021

**Sumber:** Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI & APBN Kita 2010-2021, diolah

Gambar diatas menunjukkan data defisit anggaran terhadap PDB yang terus meningkat sejak tahun 2010 (0,73%) sampai dengan tahun 2015 (2,59%), kemudian turun sedikit di tahun 2016 (2,49%),

kembali naik di tahun 2017 (2,51%), lalu pada tahun 2018 menurun cukup besar menjadi di bawah angka 2 persen, namun kembali meningkat di tahun 2019 sebesar 2,20%. Puncak defisit anggaran terjadi pada tahun 2020 sebesar 6,14%, merupakan rekor tertinggi sejak tahun 2010. Di tahun 2021, Pemerintah berupaya untuk menurunkan defisit anggaran dan terealisasi sebesar 4,62%, dibawah target defisit yang ditetapkan dalam APBN 2021 sebesar 5,7%.

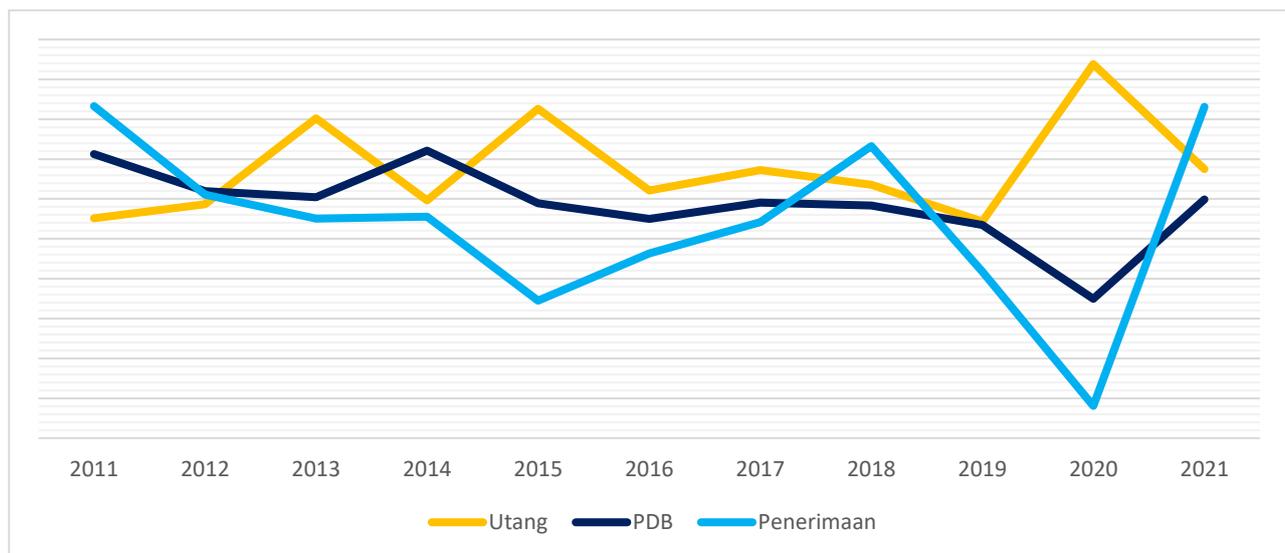
Untuk menutupi defisit anggaran, Pemerintah melakukan kegiatan pembiayaan dengan cara menerbitkan surat utang maupun dengan cara pinjaman. Data menunjukkan bahwa adanya tren kenaikan utang pemerintah sejak tahun 2010, dan pada tahun 2021, posisi utang berada di angka Rp6.908 triliun atau naik sebesar 13,73% jika dibandingkan dengan tahun 2020. Meskipun kenaikan pada tahun 2021 tersebut tidak terlalu besar dibandingkan tahun sebelumnya, namun perlu menjadi perhatian bahwa selama 10 tahun terakhir utang Indonesia telah meningkat sebesar 311%.



**Gambar.** Perkembangan Posisi Utang Periode 2010-2021(dalam Triliun Rupiah)

**Sumber:** Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI & APBN Kita 2010-2021, diolah

Peningkatan utang negara sebesar 311% selama 10 tahun terakhir membuat Indonesia menjadi negara yang diklasifikasikan oleh *World Bank* sebagai *the top-10 borrowers* atau yang diartikan sebagai negara dengan utang terbanyak termasuk negara-negara lain seperti China, Brazil, Argentina, India, Meksiko, Turki, Rusia, Afrika Selatan dan Thailand.<sup>1</sup> Peningkatan utang pemerintah tersebut merupakan konsekuensi dari kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan ataupun sebagai akibat dari tekanan pada sisi belanja negara. Berikut merupakan gambar tren kenaikan utang, PDB dan Penerimaan periode 2010 sampai dengan 2021:



**Gambar.** Tren kenaikan utang, PDB dan penerimaan negara 2010-2021

**Sumber:** Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI & APBN Kita 2010-2021, diolah

<sup>1</sup> World Bank, 2022. *International Debt Statistics 2022*. Hal. 6

Gambar diatas menunjukkan tren kenaikan utang, kenaikan PDB serta kenaikan penerimaan negara yang berfluktuatif sejak tahun 2010 sampai dengan 2021. Berdasarkan data yang diperoleh, diketahui bahwa secara rata-rata, kenaikan saldo utang selama 10 tahun terakhir melampaui rata-rata pertumbuhan PDB dan penerimaan negara, dimana dalam 10 tahun terakhir, rata-rata kenaikan utang terjadi sebesar 13,73% sedangkan rata-rata kenaikan PDB sebesar 9,34% dan rata-rata kenaikan penerimaan sebesar 7,10%.

Ketimpangan antara pertumbuhan saldo utang dengan pertumbuhan PDB maupun penerimaan negara berpotensi menciptakan risiko fiskal yang mengakibatkan ketidakmampuan pemerintah Indonesia dalam memenuhi kewajiban untuk membayar utang atau terganggunya solvabilitas negara. Kewaspadaan atas potensi risiko fiskal tersebut mendorong penulisan kajian ini untuk membangun kesadaran bagi para *stakeholder* untuk tetap mengelola fiskal secara berhati-hati dan tetap berkesinambungan di masa depan.

## Permasalahan

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, terdapat kondisi-kondisi yang perlu menjadi perhatian terhadap kondisi utang pemerintah saat ini. Untuk menganalisa lebih lanjut mengenai kondisi utang pemerintah, penulis merumuskan permasalahan: **“Bagaimana kondisi/pengelolaan utang pemerintah Indonesia selama 2010-2021 terhadap indikator kerentanan fiskal yang direkomendasikan organisasi internasional maupun indikator yang disusun sendiri oleh Pemerintah melalui SPUNJM dalam rangka menciptakan kondisi fiskal yang berkesinambungan?”**

## Maksud dan Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka kajian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman mengenai kondisi utang pemerintah saat ini maupun kondisi sebelumnya, terutama dalam kondisi sebelum Covid-19 maupun setelah Covid-19. Selain itu, kajian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber referensi dan masukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI terhadap kebijakan Keuangan Negara dan pelaksanaan kebijakan fiskal yang berkesinambungan.

## LANDASAN TEORI

### Definisi

#### Kesinambungan Fiskal

Utang menjadi salah satu faktor yang menentukan akan terjadinya kesinambungan fiskal dari suatu anggaran pemerintah. Kesinambungan fiskal adalah kemampuan pemerintah dalam mempertahankan keuangan negara pada posisi yang kredibel serta dapat memberikan layanan kepada masyarakat dalam jangka panjang, dengan memperhatikan faktor kebijakan belanja dan pendapatan, memperhitungkan biaya pembayaran utang dan faktor sosial ekonomi serta lingkungan di masa depan. Pengelolaan dan pemanfaatan utang yang tepat sasaran seharusnya dapat memberikan dampak positif bagi perekonomian dan kesinambungan fiskal. Kesinambungan fiskal yang terjaga memiliki korelasi dengan pengelolaan utang yang *prudent*.

IMF dalam BPK memberikan petunjuk bahwa pemerintah harus memastikan level dan tingkat pertumbuhan utang dalam kondisi berkesinambungan. Selain itu, pemerintah didorong untuk memastikan seluruh utang pemerintah dapat dibayar kembali dalam kondisi apapun juga, termasuk dalam kondisi adanya tekanan ekonomi dan tekanan pasar keuangan, dengan tetap dalam koridor pencapaian biaya dan risiko yang terkendali.<sup>2</sup> Dengan demikian, pengelolaan utang harus didukung oleh fiskal yang berkesinambungan (*sustainable fiscal*). Dengan kewajiban pembayaran di masa depan, utang menjadi instrumen antar generasi yang harus dikelola secara memadai. Setiap utang yang dilakukan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

pemerintah agar dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan yang sifatnya produktif dan investasi yang dalam jangka panjang akan menghasilkan dampak berlipat untuk generasi mendatang.

Secara umum, kesinambungan fiskal adalah sebuah kondisi dimana kemampuan fiskal sebuah negara dapat terjaga dengan sehat secara terus-menerus untuk tetap mampu melanjutkan pembayaran kewajiban utangnya. IMF Institute menjelaskan bahwa konsep kesinambungan fiskal berfokus pada 3 kondisi yaitu:<sup>3</sup>

- 1) **Solvency** atau kemampuan negara untuk memenuhi kewajiban fiskalnya untuk membayar utang.
- 2) **Liquidity** atau tersedianya sumber pembiayaan untuk memenuhi kewajiban fiskalnya saat jatuh tempo.
- 3) **Vulnerability** atau risiko yang timbul karena kondisi *liquidity* dan *solvency* negara terganggu dan negara masuk ke dalam kategori kritis.

## Kerentanan Fiskal

*Fiscal Vulnerability* atau kerentanan fiskal adalah sebuah situasi dimana Pemerintah dihadapkan pada kemungkinan kegagalan untuk memenuhi tujuan kebijakan fiskalnya yang salah satunya adalah menciptakan kesinambungan fiskal. Dalam rangka menciptakan kesinambungan fiskal, indikator yang paling umum untuk digunakan dalam mengukur kerentanan fiskal adalah rasio utang terhadap PDB dengan cara mengasumsikan beban utang yang negara miliki dengan kegiatan ekonomi di sebuah negara. Namun asumsi tersebut tidak sepenuhnya bisa menggambarkan kerentanan karena tidak semua sumber daya yang berasal dari PDB akan digunakan untuk membiayai utang.<sup>4</sup>

Seiring dengan berjalannya waktu, indikator-indikator untuk mengukur kerentanan fiskal telah disempurnakan dan kajian INTOSAI melalui ISSAI 5411 menjelaskan beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kerentanan fiskal:<sup>5</sup>

### 1) **Debt to GDP ratio (rasio utang terhadap PDB)**

Secara umum, Indikator *Debt to GDP ratio* ini dapat digunakan untuk mengukur tingkat utang negara terhadap kapasitas ekonomi negara untuk membayar utang. Rasio utang terhadap PDB ini akan menghasilkan informasi tentang beban utang dan semakin besar rasio ini berarti semakin besar juga beban hutang sehingga solvabilitas negara dalam memenuhi kewajiban untuk membayar utang akan semakin kecil atau dalam arti lain, kerentanan fiskalnya akan semakin tinggi dan sebaliknya.

### 2) **Debt to Income ratio (rasio utang terhadap Penerimaan Negara)**

Indikator *Debt to Income ratio* dapat digunakan untuk mengukur kemampuan negara dalam menghimpun pendapatan (penerimaan perpajakan, PNBP, dsb) terhadap beban utangnya. Indikator ini memiliki kemiripan dengan indikator *Debt to GDP ratio* dimana semakin besar rasio ini, maka semakin kerentanan fiskal akan semakin tinggi dan sebaliknya.

### 3) **Debt Service to Income ratio (rasio Debt Service terhadap Penerimaan Negara)**

Pada dasarnya, indikator ini digunakan untuk mengukur kapasitas negara untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang yang terdiri dari pembayaran pokok utang dan pembayaran bunga utang. Dalam indikator ini jika semakin kecil rasionya, maka kerentanan fiskal akan semakin kecil pula dan juga sebaliknya.

### 4) **Interest to Income ratio (rasio pembayaran bunga terhadap Penerimaan Negara)**

Indikator ini adalah sebagian dari indikator *Debt Service to Income ratio* yang terdiri dari pembayaran bunga utang saja tanpa memasukan pembayaran pokok utang dalam indikatornya. Indikator ini berguna untuk mengukur pendapatan negara terhadap peningkatan pengeluaran yang tidak produktif. Semakin besar rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan negara dapat

<sup>3</sup> IMF Institute, 2014. Fiscal Analysis and Forecasting Workshop.

<sup>4</sup> INTOSAI, 2010. ISSAI 5411. Hal. 9

<sup>5</sup> *Ibid.*

dimaknai sebagai meningkatnya kerentanan fiskal karena beban pembayaran semakin besar dibandingkan produktivitas penerimaan negara.

## Kriteria

### UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Untuk menjaga kondisi fiskal yang berkesinambungan, UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara telah menetapkan rules (aturan/kondisi) dalam mengelola utang pemerintah yaitu rules terkait defisit anggaran yang dibatasi maksimal sebesar 3% dari *Gross Domestic Product* (GDP) dan jumlah utang yang dibatasi maksimal sebesar 60% dari GDP.<sup>6</sup>

Indikator	UU No17. Tahun 2003
Debt to GDP (max)	3%
Deficit to GDP	60%

**Gambar.** Rules kondisi fiskal berkesinambungan

Sumber: UU No.17 Tahun 2003

### Strategi Pengelolaan Utang Negara (SPUNJM)

Untuk mengendalikan utang negara dengan aman dan dalam koridor yang baik, Indonesia telah menyusun parameter risiko jangka menengah agar mampu mengoptimalkan pemanfaatan instrumen utang untuk mencapai tujuan bernegara, berikut merupakan rangkuman parameter/indikator risiko yang telah disusun selama periode tahun 2010 sampai dengan 2015:

Indikator	SPUN					
	2010-2014	2013-2016	2014-2017	2018-2021	2020-2024	2022-2025
Debt to GDP (max)	24%	21,8%	24%	28,7%	30%	<40%
Debt to Income Ratio	-	-	-	-	-	-
Debt Service to Income Ratio	-	-	-	-	-	-
Interest to Income Ratio	8%	-	-	-	-	-
Interest to GDP Ratio	-	1,3%	1,2%	1,6%	1,9%	2%

**Gambar.** Indikator Kerentanan Fiskal SPUNJM

Sumber: SPUNJM 2010 sampai dengan 2025, diolah

### ISSAI 5411

Menurut INTOSAI, meskipun tidak ada konsensus secara Internasional atas batas toleransi rasio tiap tiap indikator kerentanan fiskal, tabel dibawah ini menggambarkan level rasio minimal yang direkomendasikan bagi sebuah negara agar tetap terjaga kerentanannya:<sup>7</sup>

Indikator	International Debt Relief	International Monetary Fund
Debt to GDP ratio	20%-25%	25%-30%
Debt to Income ratio	92%-167%	90%-150%
Debt Service to Income ratio	28%-63%	25%-35%
Interest to Income ratio	4,6%-6,8%	7%-10%

**Gambar.** Indikator Kerentanan Fiskal ISSAI 5411

Sumber: *Debt Relief International: "Key Aspects of Debt Sustainability Analysis", 2007* dan *International Monetary Fund, Foreign Affairs Department: Technical Note "Vulnerability Indicators", April 30, 2003* and several research documents dalam ISSAI 5411

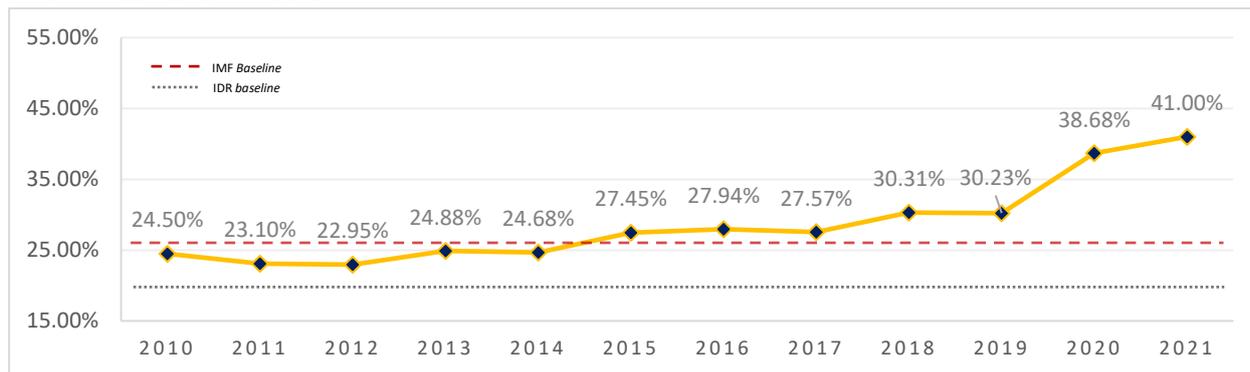
<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, Pasal 12 ayat (3).

<sup>7</sup> INTOSAI, 2010. ISSAI 5411. Hal. 11.

## PEMBAHASAN

### Kerentanan Fiskal

#### a. Debt to GDP ratio



**Gambar.** Debt to GDP ratio Periode 2010-2021

**Sumber:** APBN Kita & Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, diolah

Secara umum, pada periode tahun 2010 sampai dengan tahun 2021, tren rasio debt to GDP menunjukkan terjadinya peningkatan rasio beban utang terhadap kapasitas ekonomi negara. Menurut standar ISSAI 5411, selama tahun 2010 hingga tahun 2014 terlihat bahwa beban utang masih berada dalam rasio yang aman, namun mulai dari tahun 2015 beban utang mulai melebihi standar atas yang disarankan oleh International Debt Relief (IDR) dan mulai dari tahun 2018 hingga 2020 beban utang sudah melebihi standar atas yang ditentukan oleh IDR dan IMF.

Berikut ini merupakan tabel yang menggambarkan tren atas Debt to GDP ratio dari tahun 2010 hingga tahun 2021 beserta keterangan atas kriteria yang direkomendasikan.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Rasio</b>	24,50%	23,10%	22,95%	24,88%	24,68%	27,45%	27,94%	27,57%	30,31%	30,32%	38,68%	41,00%
<b>Standar atas IDR</b>	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
<b>Standar atas IMF</b>	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
<b>SPUNJM</b>	24%	24%	24%	21,8%	24%	24%	24%	24%	28,7%	28,7%	30%	40%
<b>UU.17/2003</b>	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%
<b>Keterangan</b>	Rentan SPUN	-	-	-	Rentan Spun	Rentan IDR & SPUNJM	Rentan IDR & SPUNJM	Rentan IDR & SPUNJM	Rentan IDR, IMF & SPUNJM			

**Gambar.** Tren Kerentanan Fiskal atas Indikator Debt to GDP ratio periode 2010-2021

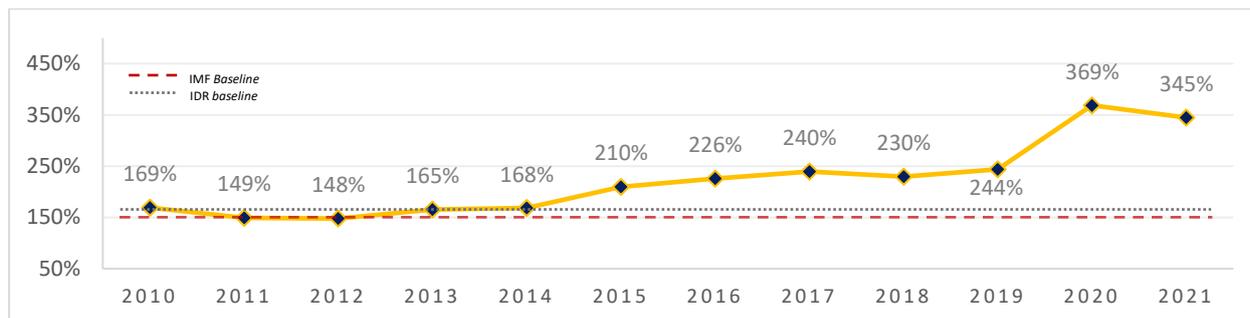
Secara khusus pada tahun 2021, posisi utang per akhir Desember 2021 adalah senilai Rp6.908,87 triliun, meningkat sebanyak Rp834,31 triliun jika dibandingkan dengan tahun 2020. Sementara posisi PDB pada per desember 2021 adalah senilai Rp16.970,8 triliun, meningkat sebanyak Rp1.536,6 triliun jika dibandingkan dengan PDB ditahun 2020.<sup>8</sup> Dengan posisi utang Rp6.908,87 triliun dibandingkan dengan PDB senilai Rp16.970,8 triliun maka rasio berada pada angka 41% sehingga posisi rasio debt to GDP pada tahun 2021 adalah berada diatas standar IDR maupun IMF.

Jika ditinjau dari sudut pandang strategi Indonesia dalam pengelolaan utang negara yaitu SPUNJM 2020-2024, rasio Debt to GDP yang berada di angka 41% menunjukkan bahwa Indonesia telah sedikit melewati batas maksimal kerentanan fiskal. Kemudian, hal yang perlu mendapat perhatian juga terdapat pada perubahan indikator rasio debt to GDP yang terus meningkat dalam SPUNJM. Seharusnya Pemerintah menyesuaikan utang agar tidak melebihi indikator pada SPUNJM

<sup>8</sup> BPS, 2022. Berita Resmi Statistik Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV-2021.

tersebut, bukan menyesuaikan besaran rasio pada SPUNJM yang terus dirubah, bahkan sebelum periode SPUNJM berakhir, angka rasio sudah dirubah dan ditetapkan yang baru.

### b. Debt to Income ratio



**Gambar.** Debt to Income ratio Periode 2010-2021

**Sumber:** APBN Kita & Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, diolah

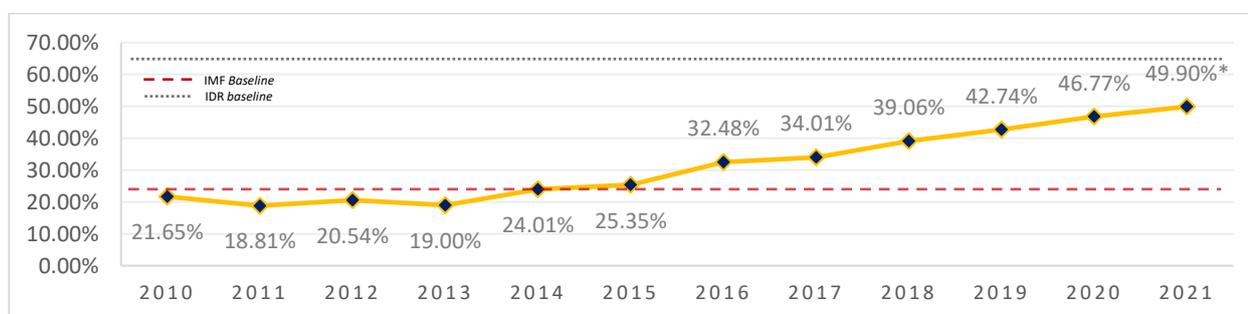
Jika dilihat pada gambar Debt to Income ratio Periode 2010-2021 diatas, dapat diketahui bahwa tren menunjukkan adanya peningkatan rasio utang terhadap penerimaan negara. Tercatat pada tahun 2019 rasio utang berada sebesar 244% dan melonjak secara signifikan pada tahun 2020 menjadi 369% dan sedikit menurun pada tahun 2021 menjadi sebesar 345%.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Rasio</b>	169%	149%	148%	165%	168%	210%	226%	240%	230%	244%	369%	345%
<b>Standar atas IDR</b>	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%	167%
<b>Standar atas IMF</b>	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%	150%
<b>SPUNJM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Keterangan</b>	Rentan IDR & IMF	-	-	Rentan IMF	Rentan IDR & IMF							

**Gambar.** Tren Kerentanan Fiskal atas Indikator Debt to Income ratio periode 2010-2021

Pada tahun 2021, posisi utang per akhir Desember 2021 adalah sebesar Rp6.908,87 triliun, lebih besar Rp834,31 triliun jika dibandingkan dengan tahun 2020. Sedangkan untuk posisi penerimaan negara pada per Desember 2021 adalah senilai Rp2.003,06 triliun.<sup>9</sup> Dengan posisi utang sebesar Rp6.908,87 triliun dibandingkan dengan penerimaan yang senilai Rp2.003,06 triliun maka rasio debt to income ada pada angka 345% pada tahun 2021. Menurut rasio yang direkomendasikan oleh ISSAI 5411, rasio sebesar 345% tersebut sudah berada jauh diatas level kerentanan IDR dan IMF.

### c. Debt Service to Income ratio



**Gambar.** Debt Service to Income ratio Periode 2010-2021

**Sumber:** APBN Kita & Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, diolah

\*Debt Service ratio tahun 2021 bersumber dari keterangan pers Ketua Badan Anggaran DPR RI (24/08/2021)

<sup>9</sup> APBN KITA edisi Januari 2022.

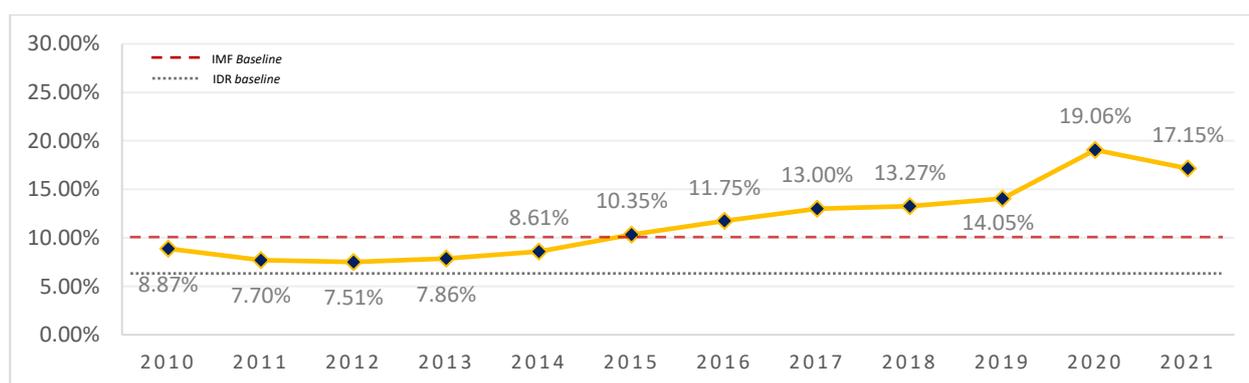
*Debt service to income* ratio atau rasio pembayaran pajak dan pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara selama 10 tahun terakhir menunjukkan adanya tren kenaikan sejak tahun 2013 dan tercatat bahwa pada tahun 2021, posisi rasio pembayaran utang berada di angka yang tertinggi yaitu 49,90%. Hal tersebut menggambarkan bahwa pembayaran *debt service* mengalami peningkatan lebih cepat daripada dengan kenaikan penerimaan negara.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rasio	21,65%	18,81%	20,54%	19,00%	24,01%	25,35%	32,48%	34,01%	39,06%	42,74%	46,77%	49,90%
Standar atas IDR	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%	63%
Standar atas IMF	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
SPUNJM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Keterangan	-	-	-	-	-	-	-	-	Rentan IMF	Rentan IMF	Rentan IMF	Rentan IMF

**Gambar.** Tren Kerentanan Fiskal atas Indikator *Debt Service to Income ratio* periode 2010-2021

Menurut pedoman ISSAI 5411 terlihat bahwa sejak tahun 2018 rasio pembayaran utang & pembayaran bunga utang sudah berada di atas angka 35% atau level yang direkomendasikan menurut IMF dan oleh sebab itu, Pemerintah diharapkan dapat mengontrol pembayaran utang beserta pembayaran bunga utang dengan cermat serta diharapkan dapat mendorong penerimaan pajak.

#### d. *Interest to Income ratio*



**Gambar.** *Interest to Income ratio* Periode 2010-2021

Sumber: APBN Kita & Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, diolah

*Interest to Income ratio* atau rasio pembayaran bunga utang terhadap penerimaan terus mengalami peningkatan sejak tahun 2013 hingga saat ini. Tercatat bahwa puncak rasio pembayaran utang terjadi pada tahun 2020 sebesar 19,06% dan pada tahun 2021 menurun hingga mencapai angka 17,15%.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rasio	8,87%	7,70%	7,51%	7,86%	8,61%	10,35%	11,75%	13,00%	13,27%	14,05%	19,06%	17,15%
Standar atas IDR	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%
Standar atas IMF	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
SPUNJM	8%	8%	8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Keterangan	Rentan IDR & SPUNJM	Rentan IDR & IMF										

**Gambar.** Tren Kerentanan Fiskal atas Indikator *Interest to Income ratio* periode 2010-2021

Menurut ISSAI 5411, sejak tahun 2010 hingga saat ini Indonesia telah melebihi rasio angka yang direkomendasikan oleh IDR dan sejak tahun 2015 hingga tahun 2021, Indonesia semakin memperdalam pelebaran rasio *Interest to Income* hingga diatas batas yang sudah direkomendasikan oleh IDR maupun IMF.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Kesinambungan fiskal adalah sebuah kondisi dimana kemampuan fiskal sebuah negara dapat terjaga dengan sehat secara terus-menerus untuk tetap mampu melanjutkan pembayaran kewajiban utangnya di masa depan dan salah satu upaya untuk menjaga kemampuan fiskal agar tetap sehat adalah dengan mengendalikan *vulnerability indicator* dalam batas toleransi.

Melihat perkembangan utang yang harus ditanggung pemerintah menunjukkan bahwa secara nominal saldo utang terus mengalami peningkatan sejak 10 tahun terakhir dan hal tersebut terus membebani kapasitas ekonomi negara meskipun belum melewati batas yang tertuang dalam UU. Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun *Debt to GDP ratio* sejak tahun 2018 menggambarkan adanya tren peningkatan rasio hingga diatas batas yang direkomendasikan oleh IMF, IDR dan batas SPUNJM. Dari sisi penerimaan negara rasio *Debt to Income* juga menunjukkan bahwa posisi utang telah berada jauh diatas batas toleransi. Hal ini menunjukkan bahwa kapasitas ekonomi negara untuk membayar kewajiban utang berada pada posisi yang mengkhawatirkan.

Selain itu, rasio *Debt Service to Income* serta rasio *Interest to Income* menunjukkan adanya peningkatan yang konsisten sejak 10 tahun terakhir. Rasio *Debt Service to Income* menunjukkan bahwa sejak tahun 2018 Indonesia telah berada di atas batas kerentanan yang direkomendasikan oleh IMF. Sedangkan untuk rasio *Interest to Income* menunjukkan bahwa sejak tahun 2015 Indonesia telah berada di atas batas kerentanan yang direkomendasikan oleh IMF maupun IDR. Sehingga dapat dimaknai bahwa pengelolaan utang Indonesia saat ini berada dalam posisi yang rentan.

Dampak akibat dari Pandemi Covid-19 yang terjadi pada tahun 2020 jelas menunjukkan adanya pelebaran rasio kerentanan yang cukup signifikan jika dibandingkan dengan yang terjadi pada tahun sebelumnya. Namun, dari tren tersebut juga dapat diketahui bahwa sebelum adanya Covid-19 peningkatan atas keempat indikator kerentanan tersebut juga sudah terjadi sehingga dapat disimpulkan bahwa kondisi kesinambungan fiskal Indonesia semakin rentan.

Selain menjadi indikator kehati-hatian, indikator kerentanan fiskal juga menjadi prasyarat bagi efektivitas kebijakan fiskal dalam merespons krisis. Namun diketahui bahwa Indikator kerentanan yang tertuang dalam SPUNJM yang notabeneanya adalah strategi pemerintah Indonesia jangka waktu menengah dalam pengelolaan fiskal terus berubah-ubah, bahkan angka rasio tersebut sudah dirubah dan ditetapkan yang baru sebelum periode SPUNJM berakhir. Pengelolaan kebijakan fiskal yang berkesinambungan diperlukan untuk menciptakan ruang fiskal yang memadai guna merespon krisis. Kebijakan fiskal yang tidak berkesinambungan, akan mempersempit fleksibilitas Pemerintah dalam mengoptimalkan peran APBN sebagai instrumen *countercyclical*, khususnya pada saat kondisi krisis.

## Saran

Berdasarkan deskripsi diatas, maka terdapat beberapa saran untuk dapat menjadi perhatian oleh komisi XI DPR RI, yaitu:

- Komisi XI DPR RI diharapkan untuk dapat mendorong pemerintah untuk secara hati-hati mengelola fiskal dengan memperhatikan tren peningkatan utang dan pembayaran bunga utang yang melampaui peningkatan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian.
- Komisi XI DPR RI diharapkan untuk dapat mendorong pemerintah untuk menetapkan strategi yang tepat dalam rangka mencapai target fiskal yaitu defisit kembali pada batas tidak melampaui 3% dari PDB.
- Komisi XI DPR RI diharapkan untuk dapat mendorong pemerintah untuk memperhatikan pengelolaan utang secara hati-hati karena beberapa indikator pengelolaan utang melampaui batas yang direkomendasikan.
- Komisi XI DPR RI diharapkan untuk dapat mendorong pemerintah untuk konsisten dalam melaksanakan strategi pengelolaan utang jangka menengah dan memasukkan indikator kerentanan dalam SPUNJM.

## REFERENSI

BPK RI. 2021. Laporan Hasil Reviu atas Kesenambungan Fiskal Pemerintah Tahun 2020. Jakarta.

Badan Pusat Statistik. 2022. Berita Resmi Statistik Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV-2021. Jakarta.

IMF Institute. 2014. Fiscal and Debt Sustainability. Fiscal Analysis and Forecasting Workshop. Bangkok.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). 2010. ISSAI 5411. Debt Indicators. Vienna.

Kementerian Keuangan. 2010. KMK No. 380/KMK.08/2010 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010-2014. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2013. KMK No. 37/KMK.08/2013 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2013-2016. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2014. KMK No. 113/KMK.08/2014 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2014-2017. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2017. KMK No. 884/KMK.08/2017 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2014-2017. Jakarta. 884/KMK.08/2017

Kementerian Keuangan. 2020. KMK No. 17/KMK-08/2020 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Jangka Menengah Tahun 2020-2024. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2021. KMK No. 253/KMK-08/2021 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Jangka Menengah Tahun 2022-2025. Jakarta.

Kementerian Keuangan. 2022. APBN Kita Edisi Januari 2022. Jakarta.

Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jakarta.

Republik Indonesia. 2010. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (*Audited*). Jakarta.

World Bank, 2022. International Debt Statistics 2022. World Bank Group. Washington.