

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 2 Vol. III. Februari 2018

Asing Menguasai 40 Persen Surat Utang, Bahayakah?

p. 09

Dampak Pelarangan Ekspor Sawit ke Uni Eropa

p. 03

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

Update APBN *p.2*

Inflasi, Nilai Tukar Rupiah dan ICP Per 31 Januari 2018

Dewan Redaksi

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E.,M.Si.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

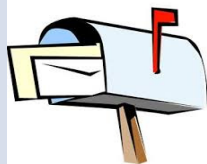
Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan
Ratna Christianingrum
Martha Carolina
Adhi Prasetyo S. W.
Rendy Alvaro

Editor

Dahiri
Marihot Nasution

Kritik/
Saran



puskajianggaran@dpr.go.id

Dampak Pelarangan Ekspor Sawit ke Uni Eropa *p.3*

KEPUTUSAN Parlemen Uni Eropa melarang penggunaan minyak sawit sebagai bahan baku biofuel berpotensi mengganggu perkembangan industri kelapa sawit Indonesia. Indonesia merupakan negara pengekspor sawit terbesar di dunia. Di sisi lain, Uni Eropa merupakan salah satu wilayah tujuan ekspor utama minyak sawit Indonesia. Untuk mengatasi hal itu, pemerintah perlu melakukan langkah diplomasi agar minyak kelapa sawit Indonesia dapat diterima di pasar global.

Asing Menguasai 40 Persen Surat Utang, Bahayakah? *p.9*

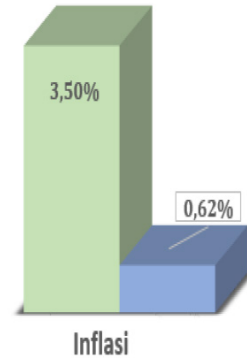
KEPEMILIKAN asing di SBN sebesar 40 persen merupakan lampu kuning bagi pemerintah untuk perlu berhati-hati terhadap risiko utang gagal bayar. Di satu sisi, kepemilikan asing tersebut berdampak pada peningkatan kepercayaan asing terhadap Indonesia dan mendorong penguatan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat. Namun, kepemilikan asing tersebut juga berisiko menimbulkan perebutan likuiditas dengan perbankan dan pembalikan modal asing secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar.

Update APBN

Inflasi, Nilai Tukar Rupiah dan ICP Per 31 Januari 2018

Menurut rilis Badan Pusat Statistik, tingkat inflasi tahun kalender per 31 Januari sebesar 0,62 persen. Dalam APBN 2018, tingkat inflasi ditargetkan sebesar 3,50 persen.

Angka Inflasi Per 31 Januari 2018



Sumber: BPS, 2018 (Data diolah)

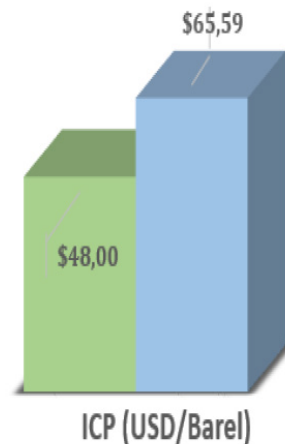
Nilai Tukar Rupiah terhadap Dollar AS Per 31 Januari 2018



Sumber: BI, 2018 (Data diolah)

Untuk nilai tukar rupiah, nilai rata-rata kurs tengah hingga akhir bulan Januari sebesar Rp.13.413/USD. Dalam APBN 2018, nilai tukar ditargetkan sebesar Rp.13.400/USD

Angka ICP Per 31 Januari 2018



Sedangkan untuk harga minyak mentah Indonesia (ICP), rata-rata nilai ICP sebesar 65,59 USD/barel. Dalam APBN 2018, nilai ICP ditargetkan sebesar 48 USD/barel.

Sumber: Kementerian ESDM, 2018 (Data diolah)

■ Asumsi APBN 2018

■ Realisasi per Januari 2018

Dampak Pelarangan Ekspor Sawit ke Uni Eropa

oleh

Ratna Christiningrum*)

Abstrak

Keputusan Parlemen Uni Eropa melarang penggunaan minyak sawit sebagai bahan baku biofuel berpotensi mengganggu perkembangan industri kelapa sawit Indonesia. Isu ini menjadi penting mengingat industri kelapa sawit merupakan industri yang penting bagi perekonomian Indonesia. Indonesia merupakan negara pengekspor sawit terbesar di dunia. Di sisi lain, Uni Eropa merupakan salah satu wilayah tujuan ekspor utama minyak sawit Indonesia. Untuk mengatasi hal itu, pemerintah perlu melakukan langkah diplomasi agar minyak kelapa sawit Indonesia dapat diterima di pasar global. Perlu adanya peraturan perundang-undangan yang mampu menstimulus perkembangan sumber energi yang ramah lingkungan dan dapat diperbaharui. Pemerintah perlu memberikan stimulus perkembangan teknologi untuk menghasilkan biofuel. Selain itu, pemerintah perlu menggalang potensi komoditas lain yang dapat menggantikan komoditas minyak sawit.

Pada 17 Januari 2018, jajak pendapat digelar oleh Parlemen Eropa untuk pengambilan keputusan tentang penggunaan minyak sawit bagi produk biodiesel. Keputusan ini diambil dalam rangka meningkatkan efisiensi energi hingga 35 persen pada 2030. Dalam jejak pendapat tersebut mayoritas anggota Parlemen Uni Eropa menyetujui rencana untuk melarang penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku utama biodiesel pada tahun 2021 mendatang.

Indonesia merupakan produsen dan eksportir minyak sawit terbesar di dunia. Pada tahun 2016, Indonesia dapat menghasilkan minyak kelapa sawit sebesar 36 juta ton metrik (*Indonesia Investments*, 2017). Selain itu, negara-negara di Uni Eropa merupakan negara yang memiliki tingkat konsumsi energi yang tinggi. Sehingga Uni Eropa merupakan salah satu negara yang menjadi tujuan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia. Hingga akhir tahun 2017, ekspor minyak kelapa sawit ke negara-negara Uni Eropa mencapai 4,4 juta ton. Uni Eropa menempati posisi ke lima

sebagai negara tujuan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia di tahun 2017 (Fauzie, 2017). Sehingga keputusan Parlemen Uni Eropa untuk melarang impor minyak kelapa sawit pada tahun 2021 akan memukul industri sawit dalam negeri.

Selain itu, pelarangan impor minyak kelapa sawit ke Uni Eropa dapat menimbulkan potensi *oversupply* terhadap pasokan minyak kelapa sawit di pasar global (Rahman, 2018). Hal ini terjadi karena sekitar 46 persen total ekspor minyak kelapa sawit ke Eropa atau sekitar 7,5 juta ton minyak kelapa sawit digunakan untuk konversi ke biodiesel. Apabila *oversupply* terjadi, maka sangat dimungkinkan harga minyak kelapa sawit akan terkoreksi. Hal ini akan menimbulkan penurunan pendapatan emiten minyak kelapa sawit. Penurunan pendapatan dapat menjadi pukulan bagi pelaku di industri kelapa sawit Indonesia.

Mengingat keputusan Parlemen Uni Eropa berpotensi memberikan pukulan yang berarti kepada industri kelapa sawit dalam negeri, maka tulisan ini akan melihat bagaimana pentingnya

*) Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: ratnachristianingrumpudun@gmail.com

industri kelapa sawit di Indonesia serta dampak yang ditimbulkan dari keputusan parlemen Uni Eropa.

Pentingnya Industri Kelapa Sawit Indonesia

Produksi kelapa sawit di Indonesia bersumber dari perkebunan-perkebunan kelapa sawit di Sumatera dan Kalimantan. Industri kelapa sawit di pulau Sumatera sudah ada sejak jaman kolonial Belanda. Industri kelapa sawit telah memberikan pengaruh dalam perkembangan nilai-nilai dan budaya masyarakat sekitar perkebunan kelapa sawit. Dimana pekerja dalam industri kelapa sawit biasanya tinggal dan menetap di area sekitar perkebunan. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian oleh Brata (2012), yang menyatakan bahwa antar pekerja dalam industri kelapa sawit berkembang nilai saling percaya, nilai kebersamaan, nilai perlawanan kultural, nilai religi, relasi patron-klien, dan nilai ketekunan.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, luas area perkebunan mencapai 14,03 juta hektar di tahun 2017. Luas area perkebunan di Indonesia cenderung mengalami peningkatan. Hingga tahun 1985 kepemilikan kebun kelapa sawit didominasi oleh pemerintah. Namun, tren ini mengalami perubahan yang

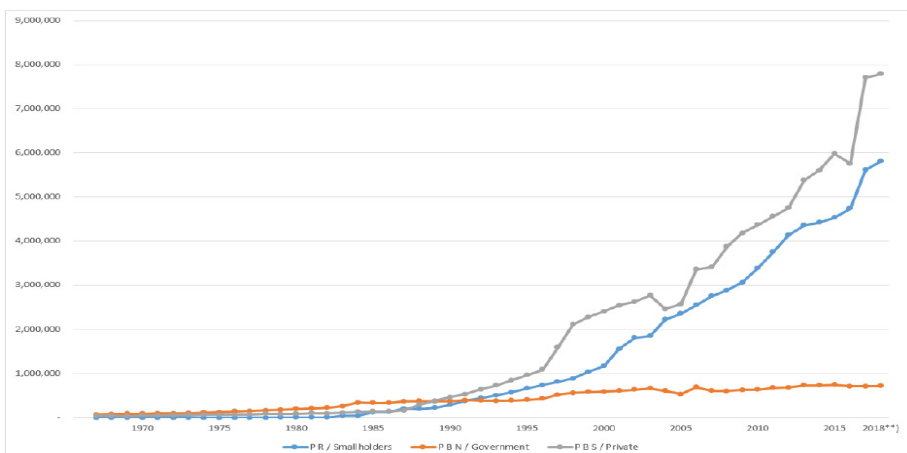
cukup signifikan. Semenjak tahun 1991, kepemilikan perkebunan kelapa sawit mulai didominasi oleh swasta (gambar 1). Lahan perkebunan kelapa sawit yang dimiliki oleh perorangan (petani), yang sering disebut sebagai perkebunan rakyat terus mengalami peningkatan. Berdasarkan proyeksi Direktorat Jenderal Perkebunan, pada tahun 2018 luas area perkebunan rakyat mencapai 40,59 persen dari total jumlah lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

Pengembangan perkebunan rakyat ini merupakan hasil kerja pemerintah dalam rangka memperluas kesempatan kerja, sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani (Sugito, 1992). Perkembangan luas area perkebunan kelapa sawit milik rakyat membuktikan bahwa masyarakat telah merasakan manfaat keberadaan perkebunan kelapa sawit.

Dampak Pelarangan Impor Minyak Kelapa Sawit ke Uni Eropa

Sawit merupakan komoditas perdagangan utama Indonesia dengan Eropa. Namun parlemen Uni Eropa telah sepakat akan penetapan nol persen impor minyak kelapa sawit untuk bahan bakar alternatif ke Uni Eropa pada tahun 2021. Padahal, sebagian besar ekspor minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa digunakan untuk memproduksi biofuel. Dalam

Gambar 1. Perkembangan Luas Lahan Kelapa Sawit



Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, diolah

jangka waktu pendek, keputusan parlemen Uni Eropa tersebut belum memberikan dampak yang signifikan pada penurunan ekspor kelapa sawit. Namun, keputusan parlemen Uni Eropa ini akan memberikan konsekuensi yang merugikan bagi Indonesia dalam jangka menengah dan panjang (Idris, 2017).

Keputusan parlemen Uni Eropa tentang impor kelapa sawit ini dapat membuat citra industri hilir kelapa sawit menjadi semakin buruk di mata internasional, terutama di Amerika dan Eropa. Dimana di kedua wilayah tersebut stigma negatif terhadap sawit sering diberikan. Di Eropa, kelapa sawit dikaitkan dengan isu pelanggaran hak asasi manusia, korupsi, pekerja anak, dan penghilangan hak masyarakat adat. Apabila stigma negatif terhadap kelapa sawit terus dibiarkan berkembang, maka masyarakat internasional akan beranggapan bahwa stigma tersebut benar dan dapat menekan ekspor kelapa sawit yang pada akhirnya akan menyebabkan penurunan harga minyak kelapa sawit di pasar internasional.

Berbeda dengan pendapat Idris (2017), ternyata pasar kelapa sawit telah memperlihatkan responnya terhadap keputusan yang diambil oleh Parlemen Uni Eropa. Pasar merespon kebijakan parlemen Uni Eropa dengan adanya penurunan harga Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit. Penurunan harga Tandan Buah Segar (TBS) sawit di Kepulauan Riau merupakan salah satu dampak yang ditimbulkan dari pelarangan impor sawit ke Uni Eropa. Harga TBS sawit di Riau mengalami penurunan di setiap kelompok umur kelapa sawit. Dimana penurunan terbesar terjadi pada kelompok usia 25 tahun yaitu sebesar Rp6,17 per kg (Setiawan, 2018). Penurunan harga TBS ini disebabkan oleh menurunnya harga jual CPO dan Kernel dari beberapa perusahaan sumber data. Apabila tidak ada tindakan tegas dari pemerintah, maka kondisi ini dapat semakin parah.

Efek domino lainnya yang mungkin timbul adalah terpengaruhnya negara-negara lain untuk melarang impor kelapa sawit. Tanpa adanya tindakan tegas dari pemerintah terhadap stigma negatif yang dikeluarkan oleh kelompok anti sawit, maka dunia global akan menilai bahwa stigma negatif sawit Indonesia benar adanya. Sehingga mereka akan melakukan pelarangan yang sama. Padahal kelapa sawit merupakan salah satu ekspor andalan dari Indonesia.

Turunnya harga minyak kelapa sawit secara signifikan serta menurunnya nilai ekspor kelapa sawit Indonesia dapat berakibat pada ditutupnya industri sawit dalam negeri. Lesunya industri sawit dalam negeri akan berdampak pada tidak terserapnya produksi kelapa sawit dari petani. Kondisi ini dapat menutup mata pencaharian 5,3 juta kepala keluarga petani kelapa sawit (Infosawit.com, 2018) serta menurunnya kesejahteraan petani. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pohan, dimana penurunan harga kelapa sawit akan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kondisi sosial ekonomi petani, baik dalam segi pendapatan, pendidikan, maupun kesehatan. Menurunnya kesejahteraan petani kelapa sawit dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan sosial di sekitar perkebunan kelapa sawit. Hal ini sangat dimungkinkan untuk terjadi, mengingat kelapa sawit telah menjadi bagian kebudayaan masyarakat sekitar perkebunan (Brata, 2012).

Namun, rendahnya harga minyak kelapa sawit yang mungkin terjadi tidak selalu memberikan dampak yang negatif. Apabila harga minyak kelapa sawit jatuh, maka selisih antara minyak kelapa sawit dengan minyak kedelai ataupun minyak raseseed akan semakin jauh. Minyak kelapa sawit akan jauh lebih murah dibandingkan dengan minyak lain yang sejenis. Hal ini dapat membuka kesempatan pasar yang lain bagi pelaku industri minyak kelapa sawit.

Langkah yang Harus Diambil untuk Menyelamatkan Industri Kelapa Sawit

Langkah awal yang perlu dilakukan pemerintah untuk menyelamatkan industri adalah melakukan upaya diplomasi untuk memerangi stigma negatif bagi industri kelapa sawit. Upaya ini perlu dilakukan untuk menahan efek domino yang mungkin timbul akibat berkembangnya stigma negatif terhadap minyak kelapa sawit. Tanpa adanya *political will* yang kuat dari pemerintah, upaya diplomasi tidak akan dapat dilakukan dan industri kelapa sawit Indonesia akan semakin suram mengingat banyaknya stigma negatif yang berkembang.

Selama ini kebakaran hutan yang terjadi di Sumatera dan Kalimantan disinyalir dilakukan secara sengaja untuk membuka lahan. Hal ini merupakan salah satu isu yang diangkat untuk menyebarkan stigma negatif tentang sawit Indonesia, yaitu sawit merusak lingkungan dan deforestasi. Pemerintah perlu melakukan berbagai upaya untuk

mematahkan stigma tersebut. Langkah yang bisa dilakukan pemerintah adalah memberikan tindakan hukum yang tegas bagi setiap orang ataupun badan hukum (perusahaan) yang terbukti secara sengaja melakukan pembakaran lahan. Dengan penegakan hukum yang tegas, pemerintah dapat mematahkan stigma negatif yang ada, yaitu bahwa pemerintah tidak mendukung upaya pembakaran lahan. Selain itu pemerintah juga membuktikan bahwa tidak terdapat kaitan antara korupsi dengan sawit.

Selain upaya mematahkan stigma negatif, pemerintah juga perlu mencari pangsa pasar minyak sawit selain ke Uni Eropa. Berdasarkan proyeksi IMF pada tahun 2018, perekonomian Uni Eropa diproyeksikan melambat sebesar 0,02 persen atau menjadi 1,9 persen (tabel 1). Melemahnya perekonomian Uni Eropa dapat berdampak pada menurunnya bahan bakar nabati yang diperlukannya.

Di sisi lain, IMF memperkirakan perekonomian dunia di tahun 2018 akan lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya (IMF, 2017). India, China,

Tabel 1. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Dunia 2018

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------|-------|-------|
| Dunia | 3,2 | 3,6 | 3,7 |
| Advanced Economies | 1,7 | 2,2 | 2,0 |
| United States | 1,5 | 2,2 | 2,3 |
| Euro Area | 1,8 | 2,1 | 1,9 |
| Emerging Market and Developing Economies | 4,3 | 4,6 | 4,9 |
| Emerging and Developing Asia | 6,4 | 6,5 | 6,5 |
| China | 6,7 | 6,8 | 6,5 |
| India | 7,1 | 6,7 | 7,4 |
| ASEAN | 4,9 | 5,2 | 5,2 |
| Indonesia | 5,0 | 5,2 | 5,3 |
| Thailand | 3,2 | 3,7 | 3,5 |
| Malaysia | 4,2 | 5,4 | 4,8 |
| Philippines | 6,9 | 6,6 | 6,7 |
| Vietnam | 6,2 | 6,3 | 6,3 |
| Singapore | 2,0 | 2,5 | 2,6 |
| Middle East, North Africa, Afghanistan, and Pakistan | 5,0 | 2,6 | 3,5 |
| Sub-Saharan Africa | 1,4 | 2,6 | 3,4 |
| Oil Price (USD/Barrel) | 42.84 | 50.28 | 50.17 |

Sumber: IMF 2017: World Economic Outlook October 2017

Middle East, Afrika Utara, Afganistan dan Pakistan serta Sub-Saharan Afrika merupakan negara-negara yang diproyeksikan akan mengalami pertumbuhan ekonomi di tahun 2018. Untuk menopang pertumbuhan ekonomi tersebut, maka negara-negara tersebut diproyeksikan akan mengalami peningkatan kebutuhan energi.

Berdasarkan data dari GAPKI, permintaan minyak kelapa sawit untuk pasar India mencapai 7,63 ton di tahun 2017 atau meningkat sebesar 32 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Sedangkan permintaan di negara-negara Afrika meningkat 50 persen dibandingkan tahun sebelumnya atau menjadi 7,83 juta ton. Peningkatan permintaan ini mengindikasikan adanya potensi pasar di wilayah lain selain Uni Eropa (GAPKI, 2018). Sehingga pemerintah perlu melakukan promosi dan pendekatan diplomatik untuk mempromosikan minyak sawit Indonesia ke pasar-pasar baru yang lebih potensial.

Upaya lain yang dapat pemerintah lakukan adalah mendorong industri biofuel dalam negeri untuk menyerap lebih banyak minyak sawit hasil perkebunan di Indonesia. Selama ini industri bahan bakar nabati di Indonesia tidak dapat berkembang dengan pesat, yang disebabkan oleh harga jual bahan bakar nabati jauh lebih tinggi dibandingkan bahan bakar fosil. Hal ini menyebabkan industri biofuel dalam negeri seperti mati suri. Permasalahan ini harus segera diatasi.

Langkah awal yang perlu pemerintah lakukan adalah memberikan landasan hukum yang jelas untuk setiap pengembangan industri biofuel. Hal ini sangat diperlukan mengingat belum terdapat undang-undang yang digunakan menjadi dasar setiap pembangunan industri yang menghasilkan energi terbarukan. Insentif diperlukan untuk menurunkan harga jual dari biofuel yang diproduksi. Dan insentif tersebut perlu diatur secara jelas dan adil bagi pelaku industri, pemerintah,

dan masyarakat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Untuk lebih menggairahkan perkembangan industri biofuel dalam negeri, pemerintah juga perlu mendorong konsumsi produk yang dihasilkan. Pemerintah dapat mengamankan PT. PLN dan PT. KAI untuk menggunakan biofuel yang dihasilkan. Selain untuk menyerap produksi biofuel dalam negeri, kebijakan ini juga merupakan kebijakan yang ramah lingkungan.

Apabila Indonesia masih ingin memasok bahan baku biofuel ke Uni Eropa setelah keputusan Parlemen Uni Eropa, maka perlu alternatif bahan baku yang lain. Sehingga pemerintah dapat menggali potensi-potensi lain yang ada di Indonesia. Misalnya pengembangan produksi minyak jagung dengan bahan baku jagung yang berasal dari Gorontalo sebagai salah satu daerah penghasil terbesar. Apabila benar-benar dikembangkan, maka minyak jagung ini dapat menggantikan komoditas ekspor minyak kelapa sawit ke Uni Eropa.

Rekomendasi

Mengingat keputusan Parlemen Uni Eropa akan berdampak bagi perkembangan industri sawit dalam negeri dan juga berdampak negatif bagi kehidupan masyarakat baik secara sosial maupun ekonomi, maka ada beberapa langkah yang harus ditempuh oleh pemerintah. Antara lain:

1. Melakukan diplomasi untuk mematahkan stigma negatif tentang sawit Indonesia. Selain itu, langkah diplomasi juga diperlukan untuk mempromosikan minyak sawit Indonesia ke pasar-pasar potensial.
2. Perlu adanya peraturan perundang-undangan yang mampu menstimulus perkembangan sumber energi

yang ramah lingkungan dan dapat diperbaharui.

3. Pemerintah perlu memberikan stimulus perkembangan teknologi untuk menghasilkan biofuel.
4. Pemerintah perlu menggali potensi lain yang ada di Indonesia yang dapat menggantikan komoditas minyak sawit.

Daftar Pustaka

Brata, N. T. (2012). Korelasi Budaya Perkebunan dan Denomena “Buruh Borong” Perkebunan Sawit di Kalimantan Barat. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, Vol.18, Nomor 3, September 2012, 280-293.

Fauzie, Y. Y. (2017). Mendag Akui Promosikan CPO ke Negara Tujuan Ekspor Baru. Retrieved from www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171103121419-92-253213/mendag-akui-promosikan-cpo-ke-negara-tujuan-ekspor-baru

GAPKI. (2018). GAPKI: Permintaan di Negara Tujuan Ekspor Terus Meningkatkan. Retrieved from [www.gapki.id](http://www.gapki.id/news/4123/gapki-permintaan-di-negara-tujuan-ekspor-terus-meningkat): <https://gapki.id/news/4123/gapki-permintaan-di-negara-tujuan-ekspor-terus-meningkat>

GAPKI Indonesian Palm Oil Association. (2017). Pasar Sawit UE Sangat Terbuka untuk Indonesia. Retrieved from [www.gapki.id](http://www.gapki.id/news/3777/pasar-sawit-ue-sangat-terbuka-untuk-indonesia): <https://gapki.id/news/3777/pasar-sawit-ue-sangat-terbuka-untuk-indonesia>

Idris, Muhammad. (2017). Ekspor Sawit ke Eropa Dihambat, Apa Dampaknya bagi RI? Retrieved from [www.detik.com](http://www.detik.com/finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3477946/ekspor-sawit-ke-eropa-dihambat-apa-dampaknya-bagi-ri): <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3477946/ekspor-sawit-ke-eropa-dihambat-apa-dampaknya-bagi-ri>

IMF. (2017). *World Economic Outlook: Seeking Sustainable Growth: Sghort-Term Recovery, Long-Term Challenges*. Washington, DC: IMF.

Indonesia Investments. (2017). Minyak

Kelapa Sawit. Retrieved from www.indonesia-investment.com: <https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/minyak-sawit/item166?>

Julianto, Pramdia Arhando. (2017). Produktivitas Sawit Indonesia Masih Kalah dari Malaysia. Retrieved from www.kompas.com: <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/06/20/131900726/produktivitas.sawit.indonesia.masih.kalah.dari.malaysia>

infosawit.com. (2018). Petani Sawit Indonesia Terancam Dibunuh. Retrieved from www.infosawit.com: <https://www.infosawit.com/news/7650/petani-sawit-indonesia-terancam-di-bunuh>

Pohan, M. (n.d.). Dampak Penurunan Harga Sawit Terhadap Kesejahteraan Petani Sawit di Pantai Timur Sumatera Utara. 113-129.

PT Mutu Indonesia Strategis Berkelanjutan. (2018). Peliknya “Replanting” Kebun Sawit Rakyat. Retrieved from www.sertifikasimisb.com: <http://www.sertifikasimisb.com/berita/item/57-peliknya-replanting-kebun-sawit-rakyat.html>

Rahman, R. (2018). Emiten Produsen CPO bisa Terdampak larangan Impor di Eropa. Retrieved from www.kontan.co.id: <http://investasi.kontan.co.id/news/emiten-produsen-cpo-bisa-terdampak-larangan-impor-di-eropa>

Sari, Sri Mas. (2017). Ini Penyebab Produktivitas Sawit Petani Rendah. Retrieved from www.bisnis.com: <http://industri.bisnis.com/read/20171102/99/705564/ini-penyebab-produktivitas-sawit-petani-rendah>

Setiawan, Wahdi;. (2018). Kebijakan Uni Eropa, Harga Sawit Kembali Terjun. Retrieved from www.ekonomi.akurat.com: <http://ekonomi.akurat.co/id-160243-read--kebijakan-uni-eropa-harga-sawit-kembali-terjun>

Sugito, J. (1992). *Kelapa Sawit*. Jakarta: Penerbar Swadaya.

Asing Menguasai 40 Persen Surat Utang, Bahayakah?

oleh

Jesly Yuriaty Panjaitan*)

Abstrak

Kepemilikan asing di SBN sebesar 40 persen merupakan lampu kuning bagi pemerintah untuk perlu berhati-hati terhadap risiko utang gagal bayar. Di satu sisi, kepemilikan asing tersebut berdampak pada peningkatan kepercayaan asing terhadap Indonesia dan mendorong penguatan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat. Namun, kepemilikan asing tersebut juga berisiko menimbulkan perebutan likuiditas dengan perbankan dan pembalikan modal asing secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Indonesia dapat belajar dari Jepang dan Yunani dalam mengelola utangnya.

Utang merupakan konsekuensi dari postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang mengalami defisit anggaran, dimana Pendapatan Negara lebih kecil daripada Belanja Negara. Menurut Rahardja dan Manurung (2004), defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah ($G > T$). Anggaran yang defisit ini ditujukan untuk menstimulasi perekonomian.

Salah satu pembiayaan dari anggaran yang defisit ini berasal dari utang. Utang dapat menstimulasi perekonomian apabila digunakan dalam proyek-proyek yang produktif sehingga bisa menjadi *multiplier effect* bagi pertumbuhan ekonomi. Namun, jika untuk proyek yang bersifat konsumtif, maka tak jarang yang terjadi adalah “gali lubang tutup lubang”.

Berbagai upaya pemerintah agar tidak mengandalkan utang sudah dilakukan. Upaya itu antara lain memangkas belanja negara dan meningkatkan penerimaan negara. Di satu sisi, pemerintah agaknya sulit memotong belanja negara, karena saat ini pemerintah membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit untuk program prioritas infrastruktur dan

program prioritas lain. Selain itu, banyak belanja negara yang sudah bersifat rutin dan mandatori seperti anggaran belanja pegawai, anggaran pendidikan, anggaran kesehatan, subsidi warga miskin seperti listrik, subsidi elpiji, subsidi BBM dan lain-lain.

Di sisi lain, upaya meningkatkan penerimaan negara juga agak sulit dicapai karena Direktorat Jenderal Pajak (DJP) tidak pernah mencapai target penerimaan pajak kecuali tahun 2008 dan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) juga belum dapat diandalkan. Dalam APBN, target penerimaan negara paling besar diharapkan dari perpajakan (72,86 persen di tahun 2018). Jika DJP tidak mampu mencapai target penerimaan tersebut, maka negara terpaksa harus menambah utang lagi tahun ini. Untuk itu, pemerintah sebaiknya menetapkan target penerimaan perpajakan lebih realistis untuk mengurangi utang yang semakin besar. Selama ini, target penerimaan perpajakan terlalu tinggi membuat defisit anggaran makin melebar sehingga utang semakin meningkat.

Dalam APBN 2018, pendapatan negara dari Perpajakan dan PNBP hanya mampu membiayai 85,32 persen dari total belanja yang sebesar Rp2.220,7 triliun. Sisanya 14,7 persen dari mana lagi kalau bukan dari utang.

*)Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: jesok007@gmail.com

Padahal, utang Indonesia sudah hampir mencapai Rp4.000 triliun berkat warisan utang masa lalu dan jumlah utang baru yang semakin meningkat tiap tahun. Konferensi pers dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR), pada awal Januari 2018 mencatat jumlah utang pemerintah pusat per akhir Desember 2017 telah mencapai Rp3.938,7 triliun, terdiri atas instrumen pinjaman sebesar Rp744 triliun atau 18,9 persen dan penerbitan SBN sebesar Rp3.194,7 triliun atau 81,1 persen (Gambar 1). Berdasarkan rilis DJPPR tersebut, utang per kapita Indonesia sebesar \$1.100. Artinya, dengan asumsi kurs Rp13.500, maka beban utang yang harus ditanggung oleh setiap orang Indonesia termasuk bayi yang baru saja lahir sekitar Rp15 juta. Jumlah utang sebanyak itu sebaiknya dikelola dengan bijak sehingga anak cucu kita tidak menanggung risiko dari utang yang terlalu besar.

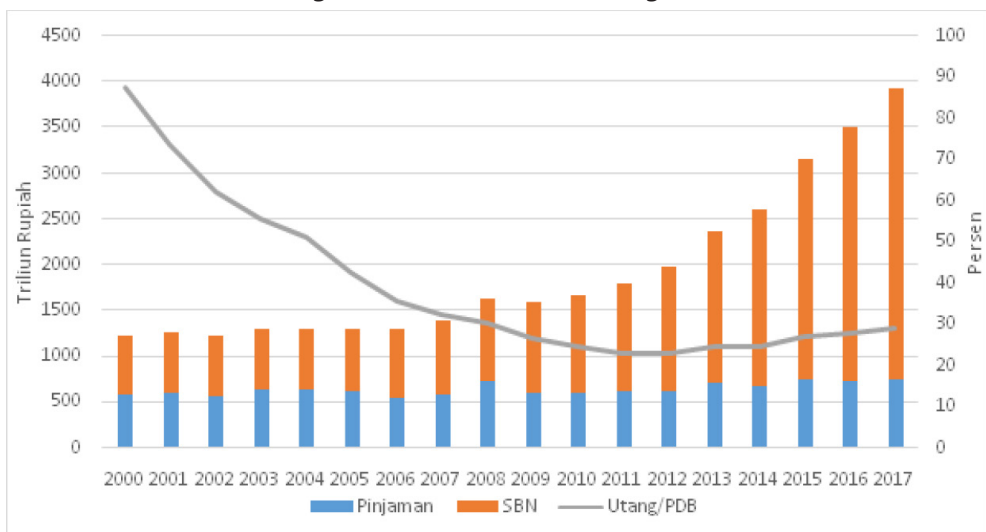
Semakin membesarnya jumlah utang tersebut akan berdampak semakin besarnya resiko yang harus dihadapi dan diantisipasi oleh pemerintah. Risiko utang tersebut antara lain menimbulkan utang baru untuk membayar pokok dan bunga utang atau risiko pembayaran tidak

lancar atau risiko gagal bayar (*default risk*). Risiko-risiko ini sudah dimitigasi melalui Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada penjelasan Pasal 12 ayat 3 dinyatakan bahwa utang dibatasi maksimal 60 persen dari PDB dan defisit anggaran maksimal sebesar 3 persen dari PDB. Namun, dalam beberapa tahun belakangan, defisit Indonesia terus melonjak mendekati 3 persen dari PDB, per Desember 2017 sebesar 2,92 persen.

Sedangkan jumlah utang sudah sebesar 29,2 persen dari PDB. Meskipun sudah cukup besar, Menteri Keuangan menargetkan batas psikologis akan diusahakan sebesar 30 persen dari PDB, walaupun UU menyatakan 60 persen dari PDB (Bisnis, 2017). Jika memang batas logis ditetapkan 30 persen, alangkah baiknya perlu dilakukan kalkulasi dengan cermat dan revisi terhadap UU tersebut. Hal ini perlu dikoordinasikan pemerintah untuk didiskusikan dengan DPR untuk melakukan revisi UU tersebut.

Di tahun 2018, pemerintah akan tetap merencanakan penarikan utang baru sebagai implikasi defisit anggaran yang direncanakan dalam APBN 2018. Utang tersebut terdiri dari pinjaman sebesar 18,9 persen dan SBN sebesar

Gambar 1. Utang Indonesia dan Rasio Utang Tahun 2000-2017



Sumber : Nota Keuangan dan Konferensi Pers Kemenkeu 2018, diolah

81,1 persen. Jumlah utang melalui instrumen SBN jauh lebih besar dari pada pinjaman. Sejak tahun 2005, SBN telah menjadi instrumen utama pembiayaan APBN dan terus meningkat tiap tahunnya. Jumlah SBN tahun 2016 sebesar Rp2.780 triliun, melonjak tajam dibandingkan tahun 2012 yang hanya sebesar Rp1.361 triliun.

Kenaikan SBN periode 2011-2016 antara lain untuk *refinancing* utang lama yang jatuh tempo dan utang baru. Utang baru ini mempunyai *terms and conditions* yang lebih baik. Salah satu *term and conditions* tersebut yaitu dengan minimum investasi sebesar Rp5 juta dapat dimiliki oleh siapa saja, entitas/perusahaan atau individual, domestik atau asing. Sangat besar minat investor asing terhadap SBN kita, hal ini dapat dilihat dari kepemilikan asing terhadap SBN cenderung meningkat tiap tahun.

Asing Menguasai 40 Persen Surat Berharga

Meningkatnya porsi kepemilikan asing tersebut seiring langkah tiga lembaga pemeringkat kredit internasional yang telah memberikan penilaian layak investasi (*investment grade*) kepada Indonesia. Penerbitan tiga seri obligasi terakhir yang dicatatkan pada Singapore Stock Exchange dan Frankfurt Stock Exchange telah memperoleh peringkat BAA3 dari Moody's, BBB- dari Standard&Poor's dan BBB- dari Fitch. Keberhasilan ini mencerminkan stabilitas makroekonomi dan sistem keuangan nasional yang semakin baik.

Dengan posisi Indonesia yang telah memiliki *investment grade* (layak investasi), maka investor asing semakin melirik Indonesia sebagai tempat investasinya. Hal ini dapat dilihat dari penerbitan SBN yang selalu melebihi target. Misalnya, SBN terakhir sudah mencapai Rp441,8 triliun atau sekitar 102 persen dari target sebesar Rp432,9 triliun. Sampai pertengahan Januari 2018, kepemilikan asing di instrumen SBN *tradeable* sudah bertambah Rp23,9 triliun. Saat ini,

investor asing sudah menguasai 40,3 persen surat berharga kita atau sebesar Rp2.106,6 triliun.

Peningkatan kepemilikan asing terhadap SBN memiliki dua dampak yaitu dampak positif dan dampak negatif. Dampak positifnya yaitu kepercayaan asing terhadap investasi di aset rupiah semakin besar. Hasil lelang SUN selalu melebihi target sehingga pemerintah meraup target lelang dengan mudah. Selain itu, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat semakin menguat.

Dampak negatifnya, bila terjadi pembalikan modal asing secara tiba-tiba dan dalam jumlah besar. Risiko ini dapat berdampak sistemik dan semakin menekan kestabilan perekonomian Indonesia. Sangat wajar, bila investor asing sewaktu-waktu akan keluar lagi dari Indonesia karena saat ini *yield* US Treasury 10 tahun sudah naik 14,8 bps ke level 2,553 persen, kebijakan Trump terutama reformasi pajak Amerika yang menurunkan pajak korporasi dari 35 persen menjadi 15 persen dan faktor-faktor lainnya. Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memitigasi risiko pembalikan investasi asing dapat melalui revisi regulasi agar dana tersebut tetap "berputar" di Indonesia dan ditahan dalam beberapa tahun.

Dampak negatif lainnya, terjadi perebutan likuiditas pemerintah (SBN) dengan perbankan (deposito atau instrumen perbankan lain). Selama ini, suku bunga SBN lebih tinggi daripada perbankan yang akibatnya banyak nasabah perbankan lebih memilih untuk membeli SBN daripada produk perbankan. Akibatnya, terjadilah "perang suku bunga". Bank harus menjaga suku bunga yang menarik dengan tetap menjalankan batasan-batasan/regulasi dari Bank Indonesia agar tidak kehilangan para nasabah dan kreditornya.

Kepemilikan asing di SBN sebesar 40 persen merupakan lampu kuning bagi pemerintah untuk perlu berhati-hati terhadap risiko yang mungkin timbul. Menjadi tanggung jawab

bersama baik oleh pihak perbankan (termasuk Bank Indonesia), swasta maupun pemerintah untuk menjaga kestabilan fundamental ekonomi Indonesia dalam jangka panjang sehingga tidak terjadi pembalikan dana yang besar dan tiba-tiba. Selain itu, pemerintah juga perlu belajar dari negara lain yang berhasil menata keuangan negaranya walaupun rasio utang terhadap PDB cukup besar.

Belajar Dari Negara Lain

Negara-negara yang memiliki rasio utang terhadap PDB terbesar antara lain Jepang sekitar 234,7 persen, Yunani 182 persen, Italia 132,5 persen, Amerika Serikat sekitar 77,8 persen, Jerman sekitar 68,2 persen, Malaysia sekitar 55,1 persen, India sekitar 52,3 persen dan Thailand sekitar 50,4 persen.

Jepang sudah lama memegang posisi puncak sebagai negara dengan rasio utang terhadap PDB terbesar di dunia. Menurut Weinstein (2004), utang Jepang besar tapi tidak perlu dikhawatirkan, karena pemerintah Jepang memegang sebagian besar aset. Jepang memiliki sejumlah aset dengan nilai hingga 650 miliar dolar (per Maret 2013). Kedua, Bank Sentral Jepang memegang sebagian besar surat utang pemerintah. Suku bunga Jepang merupakan yang paling rendah di dunia. Jepang belum pernah mengubah kebijakan suku bunga rendahnya sejak 2009. Ini dikarenakan besarnya simpanan masyarakat Jepang. Suku bunga surat utang pemerintah Jepang berjangka 10 tahun hanya 0,3 persen. Warga negaranya menguasai lebih dari 70 persen surat utang Jepang sehingga uang yang beredar tetap berada

di Jepang. Dengan kata lain, warga negara Jepang sendiri bahu membahu membangun Jepang karena utang dipakai untuk proyek-proyek produktif. Jadi intinya, Jepang bisa mengelola utangnya karena Jepang punya aset yang cukup besar untuk menangani masalah utangnya dan tidak akan terjadi pembalikan dana mendadak dengan jumlah besar oleh investor asing.

Berbeda dengan Jepang, Yunani adalah sebuah pelajaran berharga bagi negara-negara yang tak pandai mengelola utangnya. Yunani menggunakan anggarannya sebagian besar untuk konsumsi antara lain biaya gaji pegawai, kesehatan dan dana pensiunnya secara tidak berkesinambungan. Yunani tidak berhasil membayar utangnya yang sudah jatuh tempo ke IMF sebesar 1,5 miliar euro. Pada saat yang sama, paket *bailout* internasional kedua ternyata juga sudah kadaluarsa. Pada 30 Juni 2010, Yunani menjadi negara Uni Eropa pertama yang mengalami gagal bayar.

Kita dapat belajar dari kedua negara ini dalam mengelola utang. Jepang jelas lebih kuat karena kondisi fiskalnya lebih kokoh, simpanannya besar, asetnya besar dan suku bunganya rendah. Selain itu, utang pemerintah Jepang mayoritas digunakan untuk kegiatan produktif yang mampu menstimulasi perekonomian. Kebalikannya, Yunani tidak memiliki aset yang besar, simpanan kecil, suku bunga tinggi dan utangnya digunakan untuk proyek-proyek yang konsumtif. Untuk itu, pemerintah harus berhati-hati (*prudent*) dalam mengelola utang agar tidak terjebak dalam risiko gagal bayar seperti yang dialami oleh Yunani.

Rekomendasi

Secara legal atau aturan perundang-undangan, jumlah utang Indonesia saat ini masih dalam batas aman karena masih di bawah batas maksimal yang ditetapkan oleh UU. Namun, pemerintah diharuskan berhati-hati dalam mengelola utang pemerintah yang sudah hampir Rp4.000 triliun. Kehati-hatian ini sangat perlu agar Indonesia tidak terjebak pada semakin membesarnya jumlah hutang yang akhirnya dapat beresiko gagal bayar.

Terkait besarnya kepemilikan asing pada SBN yang mencapai 40 persen, perlu dicari jalan keluar agar tidak terjadi perebutan likuiditas dengan perbankan dan pembalikan dana yang besar dan tiba-tiba. Agar surat utang tersebut tidak semakin menumpuk terutama pada kepemilikan asing, pemerintah dapat melakukan hal-hal berikut ini:

- Mendorong investor-investor domestik seperti dana pensiun, asuransi, reksadana dan lain-lain untuk meningkatkan kepemilikannya di SBN, guna mengurangi kepemilikan asing terhadap surat utang negara ini.
- Memperbanyak variasi produk investasi lain di luar SBN, misalnya obligasi terbitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Efek Beragun Aset (EBA), dan lain-lain.
- Mengalihkan utang misalnya *debt swap*. Seperti yang dilakukan mantan Menteri Koordinator Kemaritiman, Rizal Ramli. Saat itu, utang Indonesia terhadap Jerman dihapus dan ditukar dengan konservasi hutan. Atau, dengan pola barter antara utang yang mahal dibarter dengan utang bunga rendah seperti dengan Kuwait, negara tersebut menghadahi gratis *flyover* Pasupati di Bandung (Tempo, 2017).
- Menetapkan target penerimaan perpajakan lebih realistis untuk mengurangi utang semakin besar dengan tetap meningkatkan penerimaan negara dan memangkas belanja negara.
- Merevisi peraturan/perundangan atau mengeluarkan peraturan baru terkait batas maksimal utang terhadap PDB dan dana asing yang tidak bisa keluar atau ditahan beberapa tahun untuk mencegah pembalikan dana yang besar dan tiba-tiba. Mitigasi risiko menjadi tanggung jawab bersama baik oleh pihak perbankan, swasta maupun pemerintah untuk menjaga kestabilan fundamental ekonomi Indonesia dalam jangka panjang.

Daftar Pustaka

Bisnis.com. 2018. Kepemilikan SBN: Peningkatan Porsi Asing Tidak Berbahaya, diakses pada 2 Februari 2018 di <http://market.bisnis.com/read/20180110/92/725392/kepemilikan-sbn-peningkatan-porsi-asing-tidak-berbahaya>

Bisnis.com. 2017. UTANG RI: Pemerintah Pertahankan Rasio 30% Terhadap PDB, diakses pada 2 Februari 2018 di <http://finansial.bisnis.com/read/20170904/9/686835/utang-ri-pemerintah-pertahankan-rasio-30-terhadap-pdb>

CNN Indonesia. 2015. Penjelasan Singkat soal Krisis Yunani,

diakses pada 24 Januari 2018 di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150701115330-134-63540/penjelasan-singkat-soal-krisis-yunani>

Detik.com. 2018. Utang Pemerintah Hampir Rp 4.000 Triliun di Akhir 2017, diakses pada 24 Januari 2018 di <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3816291/utang-pemerintah-hampir-rp-4000-triliun-di-akhir-2017>

Kompas.com. 2015. Krisis Utang Yunani diakses pada 31 Januari 2018 di <http://ekonomi.kompas.com/read/2010/05/31/02453033/Krisis.Utang.Yunani>

Kontan.com. 2018. Kepemilikan asing

di SBN pecah rekor <http://investasi.kontan.co.id/news/kepemilikan-asing-di-sbn-pecah-rekor>

Koran Sindo. 2017. Mewaspada Risiko Utang RI

Liputan6.com. 2017. Utang RI Masih Lebih Rendah ketimbang Malaysia <http://bisnis.liputan6.com/read/3205118/utang-ri-masih-lebih-rendah-ketimbang-malaysia?source=search>

Liputan6.com. 2018 Bertambah Rp 379 Triliun, Utang Pemerintah Tembus Rp 3.928 T, diakses pada 15 Januari 2018 di <http://bisnis.liputan6.com/read/3213797/bertambah-rp-379-triliun-utang-pemerintah-tembus-rp-3928-t>

Masazumi Wakatabe. 2017. Why The Fear Of A Fiscal Crisis In Japan Is

Overblown, diakses pada 29 Januari 2018 di <https://www.forbes.com/sites/mwakatabe/2017/11/23/why-the-fear-of-a-fiscal-crisis-in-japan-is-overblown/#2df8891f34ae>

Rahardja, Pratama dan Mandala Manurung. 2004. Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar. Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Tempo.co. 2017. Menteri Luhut: Rasio Utang Indonesia Masih Kecil diakses pada 29 Januari 2018 di <https://bisnis.tempo.co/read/892218/menteri-luhut-rasio-utang-indonesia-masih-kecil>

Weinstein, David, C. Broda. 2004. *Happy news from the dismal science: reassessing japanese fiscal policy and sustainability*. diakses pada 29 Januari 2018 di <http://www.nber.org/papers/w10988>

*“Siap Memberikan
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional”*

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id



9 772502 868006