

# BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Vol. III, Edisi 9, Mei 2018

## Utang Pemerintah dan Tantangan Kedaulatan Ekonomi Indonesia

p. 10

## Industri 4.0: Tantangan dan Penerapannya bagi Indonesia

p. 03

Buletin APBN  
Pusat Kajian Anggaran  
Badan Keahlian DPR RI  
[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)  
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

**Update APBN p.2**

Pertumbuhan Ekonomi  
Triwulan I 2018

**Dewan Redaksi**

**Penanggung Jawab**

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

**Pemimpin Redaksi**

Robby Alexander Sirait

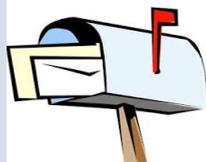
**Redaktur**

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

**Editor**

Dahiri  
Marihhot Nasution

Kritik/  
Saran



[puskajianggaran@dpr.go.id](mailto:puskajianggaran@dpr.go.id)

**Industri 4.0:  
Tantangan dan  
Penerapannya bagi  
Indonesia p.3**

DUNIA saat ini tengah memasuki revolusi industri 4.0 yang telah mengubah secara drastis bagaimana industri harus berjalan. Indonesia memiliki peluang untuk menerapkan industri 4.0 namun dalam penerapannya memerlukan strategi yang tepat agar tidak menimbulkan beban sosial yang lebih besar, khususnya di pasar tenaga kerja domestik.

**Utang Pemerintah  
dan Tantangan  
Kedaulatan  
Ekonomi Indonesia p.10**

POSISI utang pemerintah per Maret 2018 mencapai Rp4.136,39 triliun atau 29,78 persen dari PDB atau meningkat 13,4 persen dari tahun sebelumnya. Jumlah total utang pemerintah tersebut bersumber dari surat berharga negara (SBN) sebesar 81,15 persen dan pinjaman sebesar 18,85 persen. Jumlah SBN yang dikuasai asing sudah mencapai 40 persen dan pinjaman luar negeri lebih besar dibandingkan dengan pinjaman dalam negeri. Disisi lain, Belanja negara dari tambahan utang tertinggi berasal dari sektor belanja perlindungan sosial yang naik mencapai 848,7 persen.

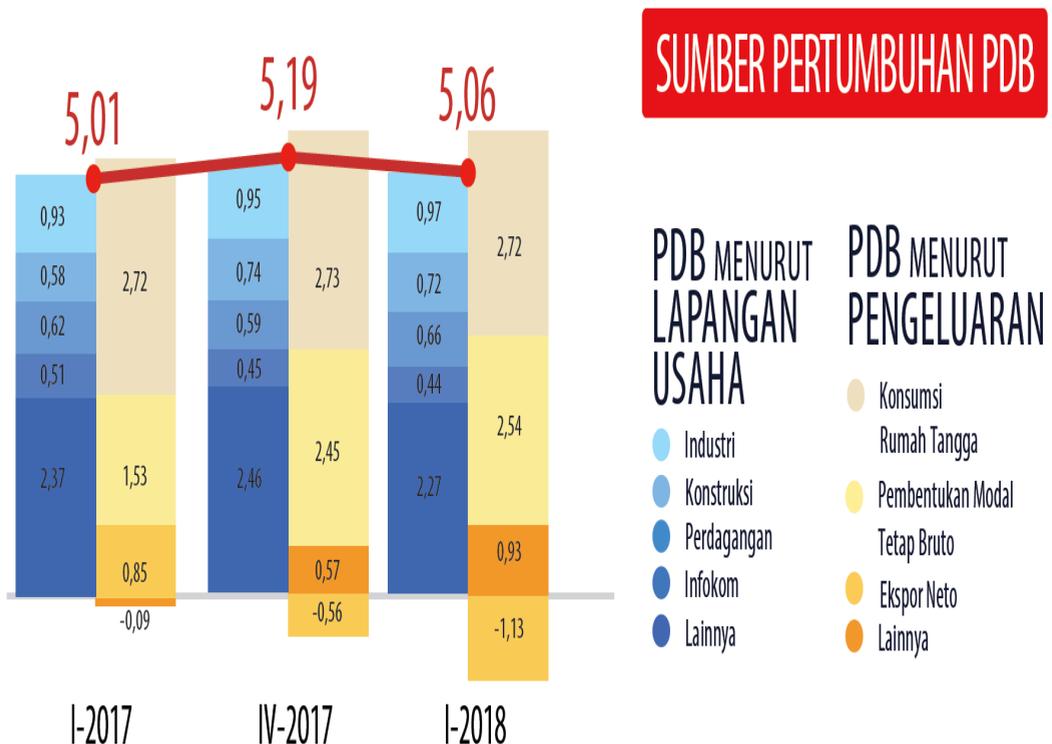
# Update APBN

## Pertumbuhan Ekonomi Triwulan I 2018

Perekonomian Indonesia berdasarkan besaran Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga berlaku triwulan I-2018 mencapai Rp3.505,3 triliun dan atas dasar harga konstan 2010 mencapai Rp2.498,4 triliun.

Ekonomi Indonesia triwulan I-2018 sebesar 5,06 persen, meningkat terhadap triwulan I-2017) yang sebesar 5,01 persen (y-on-y), sedangkan terhadap triwulan IV-2017 turun sebesar 0,42 persen (q-on-q). Dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi dicapai oleh Lapangan Usaha Informasi dan Komunikasi sebesar 8,69 persen. Dari sisi Pengeluaran dicapai oleh Komponen Pengeluaran Konsumsi Lembaga Non- Profit yang Melayani Rumah Tangga yang tumbuh 8,09 persen.

Pulau Jawa memberikan kontribusi terbesar terhadap PDB Indonesia, yakni sebesar 58,67 persen, diikuti oleh Pulau Sumatera sebesar 21,54 persen, dan Pulau Kalimantan sebesar 8,24 persen, serta Bali dan Nusa Tenggara sebesar 3,03 persen. Sementara, kontribusi terendah di Pulau Maluku dan Papua.



Sumber: BPS; 2018, data diolah

# Industri 4.0: Tantangan dan Penerapannya bagi Indonesia

oleh  
Slamet Widodo\*)

## Abstrak

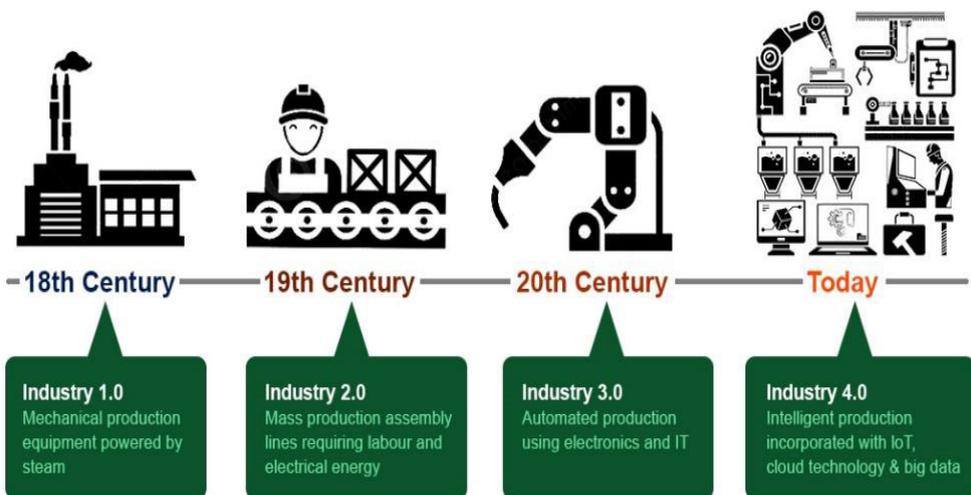
*Dunia saat ini tengah memasuki revolusi industri 4.0 yang telah mengubah secara drastis bagaimana industri harus berjalan. Indonesia memiliki peluang untuk menerapkan industri 4.0 namun dalam penerapannya memerlukan strategi yang tepat agar tidak menimbulkan beban sosial yang lebih besar, khususnya di pasar tenaga kerja domestik.*

Sejarah mencatat bahwa perbaikan perekonomian terjadi jika ada peningkatan produktivitas. Peningkatan produktivitas diawali dengan periode mekanik yang memanfaatkan mesin uap (industri 1.0), periode produksi massal yang memanfaatkan tenaga listrik (industri 2.0), dan periode otomatisasi produksi yang memanfaatkan kekuatan elektronik dan teknologi informasi (industri 3.0).

Saat ini dunia berada dalam tahapan revolusi industri keempat (industri 4.0), yang tak hanya ditandai dengan dominasi teknologi informasi

dalam proses produksi, namun juga bagaimana masyarakat turut mempengaruhi siklus produksi berjalan melalui teknologi informasi yang ada dalam genggamannya. Perusahaan mulai menempatkan aspek kenyamanan dan kepuasan konsumen sebagai bagian dalam proses bisnisnya. World Economic Forum/WEF (2018) dalam laporannya tentang *Readiness for the Future of Production Report* menyatakan, mekanisme produksi mulai menerapkan siklus baru, mulai dari proses desain - sumber daya input - produksi - perakitan - distribusi - layanan - hingga penggunaan akhir barang/jasa.

Gambar 1. Tahapan Revolusi Industri



Sumber: Industry 4.0 in <http://www.cans2u.com/industry4.php>

\*) Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: [eswidodo263@gmail.com](mailto:eswidodo263@gmail.com)

## Konsep Industri 4.0 dan pergeserannya

Industri 4.0 ini merupakan gagasan Jerman pada tahun 2011 dalam mempromosikan komputerisasi dan inovasi dalam proses produksi. Industri 4.0 ini juga dikenal dengan beberapa istilah atau nama lain seperti *Smart Manufacturing*, dan *Advanced Manufacturing and Manufacturing 4.0*. Konsep ini mempertemukan manufaktur, otomatisasi, dan pertukaran data dengan melibatkan *Internet of Things (IoT)*, analitik data, dan sistem maya penyimpanan fisik yang aman (Baobab, 2017).

Otomatisasi dan efisiensi pada dasarnya menjadi salah satu bagian penting dari konsep industri 4.0, namun hal ini bukan menjadi tujuan penerapannya. Industri 4.0 tidak lagi bicara tentang optimalisasi produksi secara terpisah, tetapi bagaimana menciptakan inter-relasi rantai nilai dengan jaringan nilai tambah sehingga dapat menciptakan proses produksi yang efisien dan efektif dari sisi biaya dengan fleksibilitas yang maksimum dan memberi manfaat yang tinggi bagi konsumen (Hanstein, 2015).

Menurut WEF (dalam *The Next Economic Growth Engine Scaling Fourth Industrial Revolution Technologies in Production*, 2018), paling tidak terdapat 4 aspek pergeseran yang radikal dalam jangka pendek ke jangka panjang dalam konsep industri 4.0, yaitu:

1. Manufaktur akan menjadi mandiri dan lebih otonom karena munculnya kelas pekerja baru atau unit-unit produksi yang sangat terhubung dan cerdas.
2. Rantai nilai akan terhubung dengan lancar dari ujung ke ujung, yang memungkinkan inovasi produk dua kali lebih cepat dari saat ini.

3. Rantai pasokan akan terhubung ke ekosistem pemasok yang lebih luas yang akan berfungsi sebagai platform tunggal, dan memungkinkan terjadinya integrasi bisnis-ke-bisnis.
4. Data dan informasi akan mendorong penciptaan layanan dan inovasi baru dalam model bisnis.

Konsep industri 4.0 dengan demikian tidak hanya sekedar menggantikan peran pekerja dengan robot-robot cerdas, tetapi bagaimana menciptakan lingkungan industri yang terintegrasi yang mampu merespon dengan cepat keinginan konsumen yang sangat beragam.

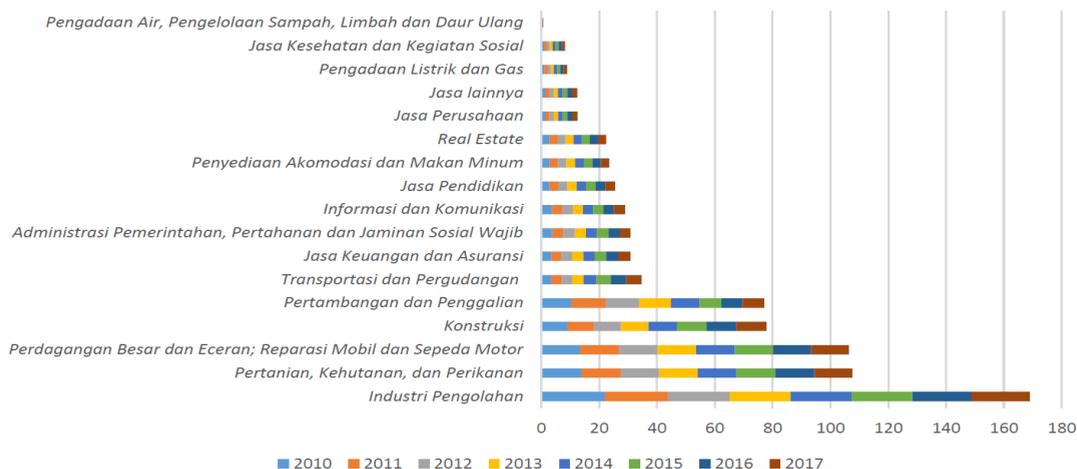
## Komitmen Indonesia

Menyadari pesatnya perkembangan teknologi informasi dalam mendukung daya saing ekonomi negara, pemerintah Indonesia telah mengadopsi industri 4.0 dan akan membentuk Komite Industri Nasional untuk mempersiapkan implementasi revolusi industri 4.0. Ada lima sektor manufaktur yang akan menjadi percontohan untuk memperkuat fundamental struktur industri Indonesia, yaitu industri makanan dan minuman, industri otomotif, industri elektronik, industri kimia, dan industri tekstil. Strategi tiap industri yang diharapkan tercapai di tahun 2030 tertuang dalam *Making Indonesia 4.0*. Untuk menopang strategi tersebut ditetapkan target-target, yaitu capaian ekspor netto 10 persen, Indonesia menjadi 10 besar ekonomi dunia, dan alokasi anggaran penelitian dan pengembangan sebesar 2 persen dari PDB, dari 0,2 persen di tahun 2016, sementara negara di Asia rata-rata mencapai 2 persen dari PDB nasional (Tempo, 2018).

## Modal Indonesia dalam Menghadapi Industri 4.0

Pertumbuhan industri manufaktur dapat menjadi modal bagi Indonesia dalam menyongsong Industri 4.0.

**Gambar 2. Distribusi PDB berdasarkan Lapangan Usaha, 2010-2017 (persen)**



Sumber: BPS; 2018, data diolah

Kontribusi industri pengolahan terhadap PDB dalam periode 2010-2017 mencapai 21,13 persen, diikuti dengan industri pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar 13,45 persen, industri perdagangan besar dan eceran sebesar 13,30 persen, dan industri konstruksi sebesar 9,74 persen.

Beberapa perusahaan dalam sektor manufaktur juga telah mengadopsi sistem otomatisasi dalam lini produksinya sehingga akan memudahkan penerapan industri 4.0. Pemerintah, diharapkan mulai melakukan koordinasi dan konsultasi dengan industri manufaktur untuk mengidentifikasi peluang dan kendala yang dihadapi sektor manufaktur dalam mengadopsi industri 4.0, menetapkan langkah-langkah dan tahapan strategis dalam penerapan industri 4.0, dan mengambil kebijakan yang mendorong daya saing industri ini. Terlebih lagi menurut WEF, industri manufaktur Indonesia saat ini berada di urutan sebelas besar dunia dengan kontribusi lebih dari 20 persen terhadap PDB nasional.

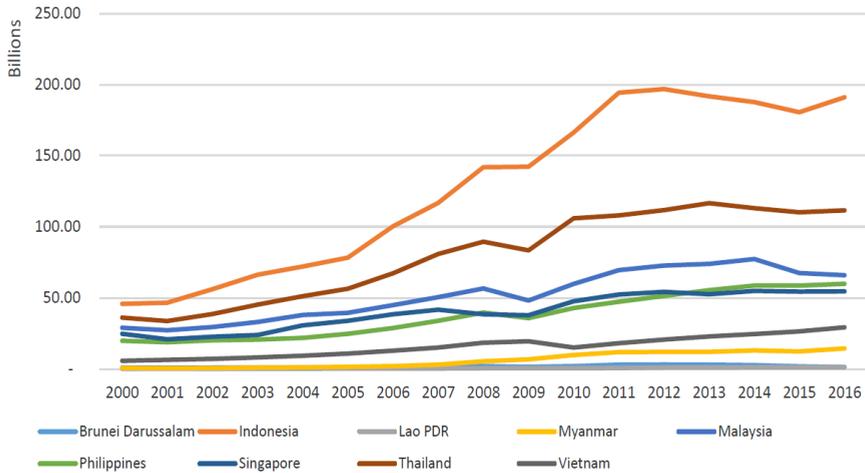
Selain pertumbuhan industri, indeks nilai tambah manufaktur (*Manufacturing Value Added/MVA*) Indonesia, sepanjang tahun 2000–2016 menjadi yang tertinggi di kawasan Asia Tenggara. Berdasarkan

Laporan United Nation Industrial Development Organization (UNIDO) tahun 2016, Indonesia berada pada peringkat kedua di kawasan Asia Selatan dan Asia Tenggara dalam Indeks daya saing industri (*Competitive Industry Performance/CIP*). Indeks ini mencerminkan kemampuan negara untuk memproduksi dan mengekspor produksinya secara kompetitif dan menjadi pedoman bagi kemajuan transformasi struktural.

UNIDO juga membuat estimasi nilai tambah kegiatan manufaktur di dua tingkatan yaitu tingkat sektor (nilai tambah industri) dan tingkat agregat (nilai tambah manufaktur/*Manufacturing Value Added/MVA*). MVA suatu perekonomian adalah perkiraan total output netto semua unit aktivitas manufaktur yang diperoleh dengan menambahkan output dan mengurangi input antara. Dengan demikian, MVA mengukur kontribusi manufaktur yang eksklusif dan mendalam terhadap PDB suatu negara (UNIDO, 2017).

Gambar 3 menunjukkan nilai tambah sektor manufaktur (MVA) Indonesia terhadap perekonomian menempati posisi tertinggi di negara ASEAN. Kondisi ini dapat menjadi peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan posisinya dalam pangsa pasar dunia.

**Gambar 3. Manufacturing Value Added (current US\$)**



Sumber: UNIDO, 2016

### Tantangan bagi Indonesia

Pencapaian target dalam *Making Indonesia 4.0*, tentu telah mempertimbangkan berbagai peluang dan tantangan yang dimiliki Indonesia. Namun demikian ada beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian pemerintah mencakup hal-hal sebagai berikut: **pertama; penetapan langkah-langkah strategis dalam program kerja Indonesia.** Penerapan industri 4.0 tidak hanya menciptakan sebuah pabrik pintar (*smart factory*) tapi bagaimana menciptakan lingkungan industri yang terintegrasi secara vertikal maupun horizontal melalui *value chain* dan *supply chain* dalam industri yang secara cepat dapat merespon permintaan pasar. Oleh karena itu, strategi penerapannya haruslah terfokus, terarah dan terukur. Di banyak negara yang telah dan sedang mengadopsi konsep industri 4.0, implementasinya terfokus pada 3 hal yaitu: 1) sisi pembiayaan, yaitu apakah menggunakan dana publik atau melibatkan pula sektor swasta dalam skema pembiayaan; 2) prioritas fokus area, yaitu apakah memprioritaskan penerapan teknologi/infrastruktur atau peningkatan kapasitas (skill); dan 3) menetapkan rancangan kebijakan nasional, apakah melalui pendekatan *top-down* (pemerintah merancang

desain dan inisiatif strategi) ataupun melalui pendekatan *bottom-up* (desain kebijakan nasional berasal dari industri/akademi/kelompok riset).

**Tantangan kedua adalah pemanfaatan momentum emas “Bonus Demografi”.** Komitmen pemerintah untuk menyongsong revolusi industri ini juga harus mempertimbangkan peluang emas memanfaatkan bonus demografi yang akan terjadi di tahun 2035 mendatang. Indonesia pada tahun tersebut akan memiliki penduduk usia produktif (usia 15– 64 tahun) dalam proporsi yang lebih besar dibandingkan dengan penduduk non produktif (di bawah 15 tahun dan di atas 65 tahun).

Kebijakan-kebijakan yang terfokus pada peningkatan kualitas hidup, seperti pendidikan dan kesehatan, serta pengentasan kemiskinan menjadi prasyarat bagi keberhasilan memanfaatkan bonus demografi. Di sisi lain, penyediaan lapangan kerja bagi penduduk usia produktif menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah, mengingat sepanjang lima tahun terakhir, pertumbuhan ekonomi Indonesia belum mampu meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Deviasi antara target pemerintah dengan realisasi penyerapan tenaga kerja untuk setiap kenaikan 1 persen PDB cenderung meningkat, sementara

**Tabel 1. Pertumbuhan Ekonomi dan Penyerapan Tenaga Kerja**

Tahun	Pertumb. Ekonomi (%)	Jml. Penduduk Bekerja (juta orang)	Δ Jml. Penduduk Bekerja (juta orang)	Jumlah Penyerapan Tenaga Kerja setiap kenaikan 1% PDB		
				Target	Realisasi	Deviasi
2010	6,22	108,21	3,34	-	536.977	
2011	6,49	109,67	1,46	400.000	224.961	-44%
2012	6,26	110,81	1,14	450.000	182.109	-60%
2013	5,78	112,76	1,95	450.000	337.370	-25%
2014	5,02	114,63	1,87	200.000	372.510	86%
2015	4,79	114,82	0,19	250.000	39.666	-84%
2016	5,02	118,41	3,59	2.000.000	715.139	-64%
2017	5,07	121,02	2,61	-	514.793	-

Sumber: BPS; 2018, data diolah

laju pertumbuhan ekonomi cenderung menurun (lihat tabel 1). Diperlukan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi untuk dapat memanfaatkan bonus demografi tersebut.

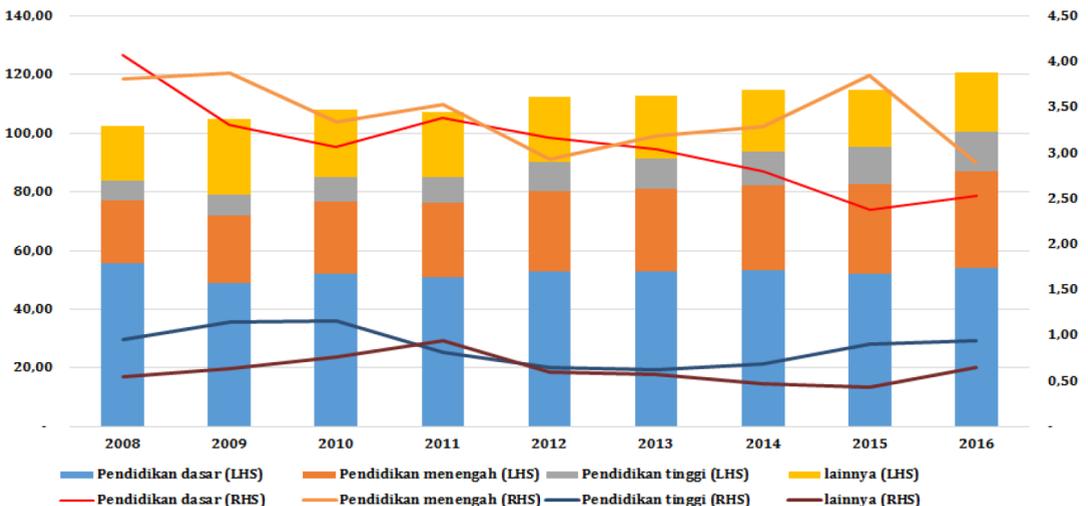
**Tantangan ketiga berupa peningkatan investasi sumber daya manusia.**

Otomatisasi dan efisiensi, dalam industri 4.0, yang bermuara pada meningkatnya produktivitas industri, juga dibayangi dengan potensi kehilangan sebagian besar pekerjaan akibat peran robot yang menggantikan manusia. Meskipun peranan revolusi industri 4.0 sangat besar dalam

meningkatkan produktivitas negara sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, namun dampaknya sangat potensial dalam mengubah struktur dan pasar tenaga kerja di suatu negara, tidak hanya bagi negara berkembang tapi juga negara-negara maju.

Studi World Economy Forum (2016) menyatakan bahwa revolusi industri 4.0, yang dibarengi dengan perubahan sosial ekonomi dan demografi, akan mengubah pasar tenaga kerja dalam 5 tahun mendatang, yang berakibat hilangnya 5 juta pekerjaan di 15 negara

**Gambar 4. Tenaga Kerja dan Pengangguran Menurut Pendidikan, 2008-2016 (juta orang)**



Sumber: BPS; 2018, data diolah

ekonomi maju dan berkembang. Secara keseluruhan, 7,1 juta pekerjaan akan hilang akibat redundansi, otomatisasi, atau disintermediasi, terutama pekerja kerah putih dan tenaga administrasi. Namun demikian ada 2,1 juta lapangan kerja baru yang tercipta, khususnya untuk bidang komputer, matematik, arsitektur dan teknik.

Berdasarkan data BPS, tenaga kerja Indonesia masih didominasi oleh mereka yang memiliki latar belakang pendidikan dasar dan menengah. Struktur yang sama juga tergambar ketika kita melihat data jumlah pengangguran, bahwa sebagian besar jumlah pengangguran didominasi oleh mereka yang berlatar belakang pendidikan dasar dan menengah (lihat gambar 4).

Data tersebut menggambarkan bahwa struktur tenaga kerja Indonesia masih tergolong tenaga kerja kasar dan terampil. Di sisi lain, data tersebut juga menggambarkan belum adanya sinergi antara industri dan pendidikan formal dalam memanfaatkan angkatan kerja produktif. Dengan kata lain, masih terdapat kesenjangan yang cukup besar antara apa yang menjadi kebutuhan industri dengan apa yang dihasilkan dari pendidikan formal di tingkat dasar dan menengah. Persaingan di era digital tentunya mensyaratkan tenaga kerja terampil dan ahli dalam menghadapi perubahan teknologi yang cepat. Sehingga pemerintah harus mensinergikan kebutuhan industri dengan kurikulum sekolah, khususnya bagi pendidikan menengah dan tinggi.

## Rekomendasi

Keberhasilan penerapan industri 4.0 memerlukan pendekatan yang sinergi antara pemerintah dengan pelaku bisnis yang terlibat langsung dalam tahapan implementasi industri 4.0 di Indonesia. Penerapan industri 4.0 memerlukan investasi dalam jumlah besar dan akan sulit terwujud apabila investasi tersebut dibebankan sepenuhnya kepada pelaku bisnis. Namun demikian, menjadi sangat tidak relevan apabila biaya investasi tersebut sepenuhnya menjadi beban anggaran negara. Dengan demikian, perlu adanya pembiayaan bersama antara pemerintah dengan swasta dalam penerapan teknologi/ infrastruktur industri 4.0 atau melalui pemberian insentif bagi swasta dalam pembiayaan investasinya. Di beberapa negara di Eropa, skema pembiayaan ditanggung bersama antara pemerintah dan swasta.

Strategi dan fokus penerapan industri 4.0, sebaiknya tidak terfokus pada alih teknologi semata, namun juga membagi porsi yang lebih besar untuk menyiapkan strategi peningkatan kapasitas sumberdaya manusia khususnya dalam menghadapi terjadinya pergeseran lapangan kerja sebagai akibat dari penerapan industri 4.0. Potensi peningkatan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi melalui penerapan industri 4.0 diharapkan tidak mengalihkan perhatian utama pemerintah dalam menyediakan lapangan kerja bagi tumbuhnya angkatan kerja produktif di masa-masa mendatang.

Pemerintah perlu mendorong penerapan teknologi informasi bagi sektor-sektor UMKM yang juga sangat potensial dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, melalui lokakarya, seminar atau forum reguler untuk menyiapkan industri kecil berbasis teknologi informasi.

Diperlukan koordinasi lintas sektor secara intensif, untuk dapat menciptakan sinergi yang kuat dan menyelaraskan prioritas dari masing-masing sektor bagi tercapainya implementasi industri 4.0 ini.

## Daftar Pustaka

Baobab, John. 2017. Skill Industry 4.0 and BRICS. Dalam <https://www.bricsbusinesscouncil.co.za/brics-news/skills-for-industry-4-0-and-brics/> diakses 10 Mei 2018. Brics Business Council.

Hanstein, Bernd. 2015. Whitepaper: IT and IT infrastructure in the context of Industry 4.0. Rittal

Kementerian Perindustrian RI. Making Indonesia 4.0

Tempo. 2018. Dana Riset 2017, Pemerintah Gelontorkan Hampir Rp1,4 T. Diakses kembali dari <https://nasional.tempo.co/read/833275/dana-riset-2017-pemerintah-gelontorkan-hampir-rp-14-t> .Diakses tanggal 16 Mei 2018

United Nation Industrial Development Organization (UNIDO). 2017. Competitive Industrial Performance Report 2016. CIP Index, Edition 2.

World Economy Forum. 2018. The Next Economic Growth Engine Scaling Fourth Industrial Revolution Technologies in Production

\_\_\_\_\_. 2016. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution

\_\_\_\_\_. 2017. Technology and Innovation for the Future of Production: Accelerating Value Creation.

\_\_\_\_\_. 2018. Readiness for the Future of Production Report 2018.

\_\_\_\_\_. 2017. Technology Innovation Future of Production 2017

\_\_\_\_\_. 2016. Five Million Jobs by 2020: the Real Challenge of the Fourth Industrial Revolution. Dalam <https://www.weforum.org/press/2016/01/five-million-jobs-by-2020-the-real-challenge-of-the-fourth-industrial-revolution/> diakses 10 Mei 2018.

# Utang Pemerintah dan Tantangan Kedaulatan Ekonomi Indonesia

oleh

Dwi Resti Pratiwi<sup>\*)</sup>

Mujiburrahman<sup>\*\*)</sup>

## Abstrak

*Posisi utang pemerintah per Maret 2018 mencapai Rp4.136,39 triliun atau 29,78 persen dari PDB atau meningkat 13,4 persen dari tahun sebelumnya. Jumlah total utang pemerintah tersebut bersumber dari Surat Berharga Negara (SBN) sebesar 81,15 persen dan pinjaman sebesar 18,85 persen. Jumlah SBN yang dikuasai asing sudah mencapai 40 persen dan pinjaman luar negeri lebih besar dibandingkan dengan pinjaman dalam negeri. Disisi lain, belanja negara dari tambahan utang tertinggi berasal dari sektor belanja perlindungan sosial yang naik mencapai 848,7 persen. Oleh karena itu, pemerintah perlu meninjau kembali kebijakan utang luar negeri dan komposisi SBN, mendorong utang agar berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan mendorong utang dalam negeri jika pemerintah harus tetap melakukan kebijakan utang.*

**M**enurut laporan Kementerian Keuangan posisi utang pemerintah per 31 Maret 2018 sebesar Rp4.136,39 triliun atau 29,78 persen dari PDB atau meningkat 13,4 persen dari tahun sebelumnya. Jumlah total utang pemerintah tersebut, bersumber dari Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp3.356,7 triliun (81,15 persen) dan pinjaman sebesar Rp779,69 triliun (18,85 persen). Komposisi utang pemerintah masih tetap didominasi oleh SBN. SBN dalam bentuk valas mencapai Rp943,43 triliun (28 persen), sedangkan SBN dalam bentuk rupiah mencapai Rp2.423,2 triliun (71,89 persen). Utang dalam bentuk SBN ini bersumber dari Surat Utang Negara (SUN) sebesar Rp2.775,1 triliun (82 persen), sedangkan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebesar Rp581 triliun atau sebesar 18 persen utang SBN (DJPPR Kemenkeu, 2018).

Utang pemerintah berasal dari pinjaman sebesar Rp779,69 triliun

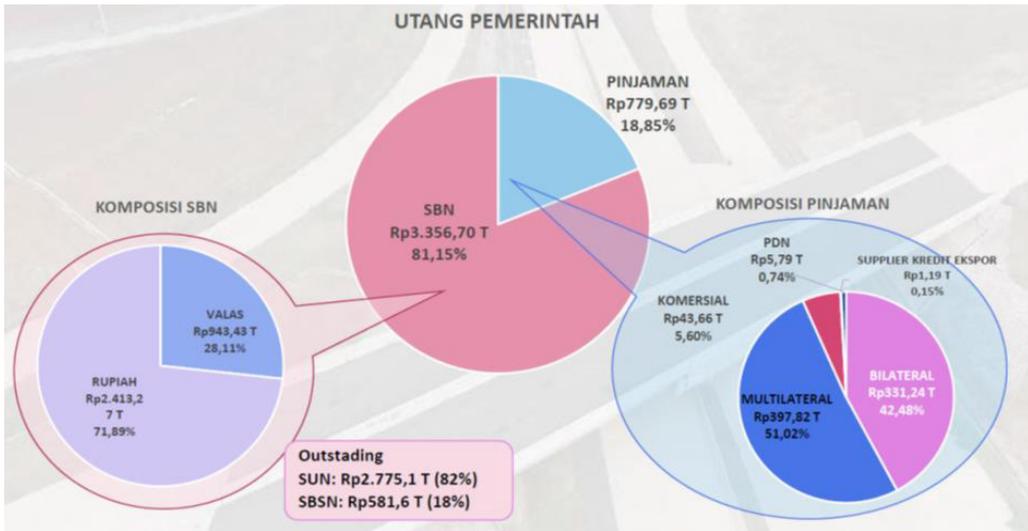
terdiri dari pinjaman dalam negeri (PDN) sebesar Rp5,79 triliun (0,74 persen). Pinjaman multilateral sebesar Rp397,82 triliun (51,02 persen) dan pinjaman bilateral sebesar Rp331,24 triliun (42,48 persen). Sedangkan pinjaman dalam bentuk lainnya berupa pinjaman komersil sebesar Rp43,66 triliun (5,60 persen) dan supplier kredit ekspor sebesar 0,15 persen atau senilai Rp1,19 triliun (DJPPR Kemenkeu, 2018).

Menurut ketentuan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara pasal 17 ayat 23 menyebutkan bahwa rasio utang terhadap PDB maksimal 60 persen, sedangkan rasio defisit terhadap PDB maksimal 3 persen. Jika dilihat dari sisi rasio utang terhadap PDB, maka posisi utang pemerintah saat ini masih dalam posisi aman namun apakah dengan rasio tersebut kemudian menjadi justifikasi bahwa utang adalah pilihan yang tepat untuk menjawab tantangan pembangunan nasional di masa depan?

<sup>\*)</sup> Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: dwirestipratiwi@gmail.com

<sup>\*\*)</sup> Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: mujiburrahman8588@gmail.com

**Gambar 1. Posisi Utang Pemerintah per Maret 2018**



Sumber: Pengelolaan dan Pemanfaatan Utang Negara, DJPPR Kemenkeu, 2018

### Perkembangan Utang Pemerintah

Perkembangan utang pemerintah sejak tahun 2012 terus mengalami peningkatan. Total utang pemerintah tumbuh rata-rata 13,36 persen per tahun atau meningkat dari Rp1.979,6 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp3.706,5 triliun pada tahun 2017. Utang luar negeri meskipun menunjukkan penurunan, namun tetap tumbuh rata-rata 3,26 persen atau naik dari Rp614,8 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp721,08 triliun pada akhir Desember 2017. Utang dalam negeri naik signifikan atau tumbuh rata-rata 23,65 persen per tahun dari Rp1,8 triliun pada 2012 menjadi Rp5,2 triliun pada tahun 2017. Utang dalam bentuk SBN tumbuh 16,96 persen atau naik dari Rp1.361 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp2.979 triliun pada tahun 2017. SBN dalam bentuk valas tumbuh rata-rata 22 persen per tahun atau meningkat dari Rp264,9 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp729,1 triliun pada tahun 2017. Sementara itu, SBN dalam rupiah meskipun menunjukkan tren kenaikan, namun hanya tumbuh rata-rata 15 persen per tahun atau naik dari Rp1.096,2 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp2.187,4 triliun pada tahun 2017 (LKPP 2016 dan Outlook

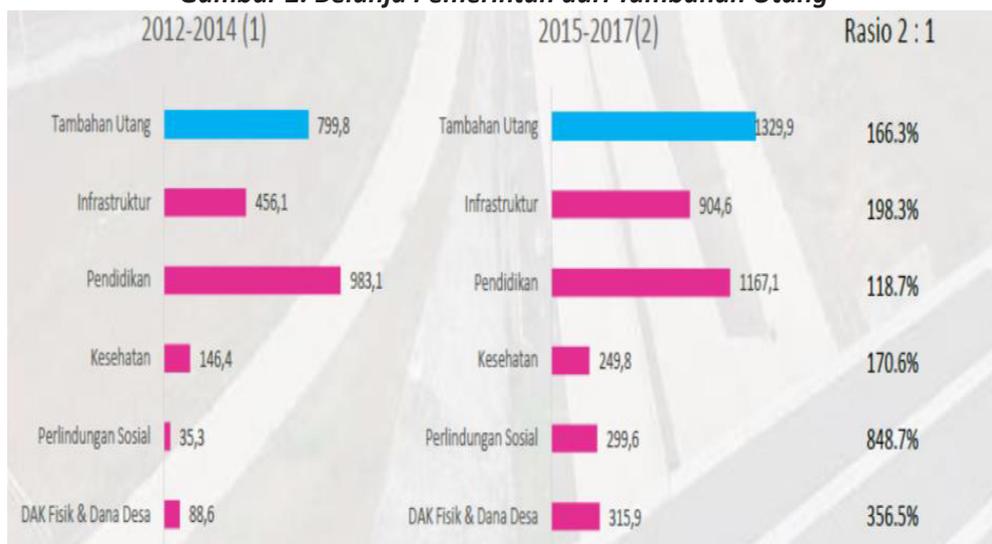
APBN 2017).

### Alokasi Belanja Pemerintah dari Tambahan Utang

Utang memberikan kontribusi dalam proses belanja pembangunan. Pemerintah akan kesulitan mendorong pembangunan infrastruktur tanpa utang. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan, utang telah berdampak pada alokasi belanja pemerintah.

Belanja pemerintah dari tambahan utang untuk belanja infrastruktur meningkat sebesar 198,3 persen dari periode tahun 2012-2014 sebesar Rp456,1 triliun menjadi Rp904 triliun pada periode tahun 2015-2017. Alokasi belanja dari tambahan utang untuk sektor pendidikan meningkat 118,7 persen. Belanja sektor pendidikan sebesar Rp983,1 triliun pada periode tahun 2012-2014 menjadi Rp1167,1 triliun pada periode tahun 2015-2017. Alokasi belanja dari tambahan utang untuk sektor kesehatan meningkat sebesar 170 persen. Belanja sektor kesehatan periode tahun 2012-2014 sebesar Rp146,4 triliun menjadi Rp249,8 triliun pada periode tahun 2015-2017. Kenaikan belanja dari

**Gambar 2. Belanja Pemerintah dari Tambahan Utang**



Sumber: *Pengelolaan dan Pemanfaatan Utang Negara, DJPPR Kemenkeu, 2018*

tambahan utang yang fantastis yaitu belanja perlindungan sosial meningkat sebesar 848,7 persen. Belanja perlindungan sosial periode tahun 2012-2014 sebesar Rp35,3 triliun menjadi Rp299,6 triliun periode tahun 2015-2017. Kenaikan alokasi DAK fisik dan dana desa yang berasal dari tambahan utang meningkat signifikan sebesar 356,5 persen. Kenaikan alokasi DAK fisik dan dana desa yang berasal dari tambahan utang periode tahun 2012-2014 Rp88,6 triliun menjadi Rp315,9 triliun periode tahun 2015-2017 (DJPPR Kemenkeu, 2018).

Alokasi belanja yang berasal dari tambahan utang meningkat hampir di semua sektor. Capaian-capaian output belanja dari tambahan utang juga menunjukkan tren positif, namun tambahan utang terhadap belanja pemerintah belum mampu mendorong capaian target pertumbuhan ekonomi dalam tiga tahun terakhir. Hasil riset yang dilakukan oleh Islam dkk (2014) menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara utang pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi. Menggunakan metode VAR dan VECM, Islam dkk (2014) menemukan fakta bahwa utang pemerintah

memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Kenaikan utang pemerintah 1 persen, maka akan mendorong pertumbuhan ekonomi 0.6 persen. Kenaikan utang pemerintah dari tahun 2012-2017 rata-rata 13 persen per tahun seharusnya mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,8 persen per tahun.

Utang pada satu sisi sebagai modal pembangunan, namun pada sisi yang lain menjadi beban APBN. Setiap tahun pembayaran cicilan bunga utang terus mengalami peningkatan. Data yang dirilis oleh Kementerian Keuangan dalam kurun waktu 2012-2017 menunjukkan bahwa akumulasi belanja untuk pembayaran bunga hutang mencapai Rp930 triliun atau hampir mencapai setengah dari target penerimaan negara pada tahun 2018. Pembayaran bunga utang tersebut tumbuh rata-rata sebesar 17 persen per tahun atau meningkat dari Rp100,5 triliun pada 2012 menjadi Rp218,5 triliun pada 2017 (LKPP 2016).

### **Utang dan Kedaulatan Ekonomi Negara**

Pemerintah dinilai relatif lambat mendorong peningkatan fiskal negara dari sumber-sumber penerimaan

negara terutama dari pajak untuk kebutuhan pembangunan. Hal ini tercermin dari rasio pajak terhadap PDB 10,9 persen pada tahun 2017 dan proyeksi pemerintah pada tahun 2018 rasio pajak terhadap PDB menjadi 11,6 persen (DJPPR Kemenkeu, 2018). Pendapatan negara hanya tumbuh rata-rata 6 persen per tahun atau meningkat dari Rp1.338 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp1.750 triliun pada tahun 2017, sedangkan belanja negara rata-rata tumbuh 7 persen pertahun atau naik dari Rp1.491 triliun pada 2012 menjadi Rp2.081 triliun.

Pemerintah tidak ada pilihan lain untuk memperlebar ruang fiskal selain berutang, namun dalam jangka panjang utang akan menjadi ancaman bagi kedaulatan ekonomi nasional. Utang pemerintah tumbuh 13 persen per tahun atau naik dari Rp1.979 triliun pada 2012 menjadi Rp3.706 triliun pada 2017 (LKPP 2016 dan outlook APBN 2017). Persentase peningkatan utang lebih besar dibandingkan dengan peningkatan pendapatan dan belanja negara. Utang luar negeri masih mendominasi komposisi utang Indonesia. Meskipun mencatat pertumbuhan melambat dibandingkan dengan utang dalam negeri, namun jumlah utang luar negeri lebih besar dibandingkan dengan utang dalam negeri. Di samping itu, pinjaman bilateral rata-rata turun 2,9 persen per tahun dari Rp359,8 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp310,9 triliun pada tahun 2017. Pinjaman multilateral naik rata-rata 9,8 persen per tahun dari Rp230,2 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp367,3 triliun pada tahun 2017 (LKPP 2016, diolah). Hal ini harus menjadi catatan bagi pemerintah mengingat pinjaman multilateral tidak terlepas dari kontrol pemberi pinjaman.

Komposisi SBN valas hanya 28 persen dari total SBN. SBN dalam valas ini menunjukkan tren meningkat atau tumbuh rata-rata 22 persen per tahun dari Rp264,9 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp729,1 triliun pada tahun

2017. SBN dalam bentuk valas memiliki risiko kurs. Jika terjadi depresiasi rupiah, maka SBN dalam bentuk valas akan meningkat dengan cepat meskipun depresiasi hanya 3-4 persen saja (Bisnis Indonesia, 2015).

Utang luar negeri dan penguasaan SBN oleh asing yang semakin meningkat sejak tahun 2012 akan berpengaruh pada ruang fiskal dalam APBN. Pada tahun 2018, pemerintah harus membayar utang luar negeri yang jatuh tempo sebesar Rp 400 triliun (Detik Finance, 2018). Pembayaran utang luar negeri jatuh tempo ini turut menggerus alokasi belanja sektor produktif lainnya.

Pada tahun 2017, pembayaran bunga utang mencapai 10,9 persen dari APBN atau lebih besar bila dibandingkan dengan pengeluaran untuk modal (*capital expenditure*) sebesar 10,3 persen (Rachbini, 2018). Pada tahun 2018, alokasi pembayaran cicilan utang mencapai 18 persen atau dua persen lebih kecil dari anggaran pendidikan (20 persen). Sangat kontras dengan alokasi belanja untuk bidang sosial (13 persen), kesehatan (5 persen), subsidi (7 persen), lain-lain (19 persen), pengeluaran untuk cicilan utang ini sama dengan pengeluaran untuk pembangunan infrastruktur dalam APBN atau sama-sama 18 persen (Rachbini, 2018).

Melihat kondisi di atas, Indonesia jangan sampai terjebak dalam ketergantungan pada utang terutama utang luar negeri. Hal ini secara tidak langsung akan mendistorsi kedaulatan ekonomi negara. Indonesia harus belajar dari kebijakan utang luar negeri beberapa negara lain. Tidak sedikit negara yang telah menjadi korban dari keganasan utang. Contoh saja Srilanka, negara Asia Selatan tersebut harus mengalihkan kepemilikan pelabuhannya kepada BUMN China karena tidak mampu membayar utang. Kasus lain adalah Nigeria, negara ini harus tunduk pada negara lain soal utang untuk pembangunan

infrastruktur. Nigeria harus menyetujui bahwa material bangunan serta buruh kasar harus didatangkan dari negara peminjam. Yunani terjatuh krisis utang

kepada IMF mencapai US\$138 miliar. Sebagai akibatnya, Yunani hampir mengalami krisis politik akibat dipicu oleh krisis ekonomi (utang).

## Rekomendasi

Melihat kondisi di atas maka **pertama, pemerintah perlu meninjau kembali kebijakan utang luar negeri dan komposisi SBN.** Penguasaan SBN oleh asing yang mencapai 40 persen harus menjadi catatan penting bagi pemerintah. **Kedua, pemerintah harus mampu mendorong utang agar berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.** Pemerintah perlu menggunakan utang untuk pertumbuhan sektor-sektor yang produktif dan menyokong ekonomi bangsa. **Ketiga, jika utang adalah solusi yang tidak dapat ditunda, maka pemerintah harus mendorong penggunaan alternatif utang dalam negeri.** Jika *gap* antara utang luar negeri dan dalam negeri makin melebar, hal ini sangat berpotensi menekan dan mempersempit ruang fiskal terutama saat depresiasi rupiah bersamaan dengan pembayaran utang jatuh tempo.

## Daftar Pustaka

Bank Indonesia. 15 Mei 2018. Informasi Kurs. Diakses dari <https://www.bi.go.id/id/moneter/informasi-kurs/transaksi-bi/Default.aspx>. Diakses pada tanggal 15 Mei 2018.

Bisnis Indonesia. 25 Juni 2015. Kurangi Risiko: Kurs SBN Valas Akan Dipangkas. Diakses dari <http://finansial.bisnis.com/reaud/20150625/10/446886/apbn-2016-kurangi-risiko-kurs-sbn-valas-akan-dipangkas>. Diakses pada tanggal 14 Mei 2018.

Detikcom. 13 April 2018. Utang Jatuh Tempo Pemerintah Tahun Ini Rp 400 Triliun. Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3969115/utang-jatuh-tempo-pemerintah-tahun-ini-rp-400-triliun>. Diakses pada tanggal 10 Mei 2018.

Islam M, Juanda B, Hakim DB 2014. Pengaruh Utang Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. Thesis. Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2016.

Rachbini, DJ. 2018. Utang: Beban atau Manfaat. Diskusi Ekonomi Persatuan Alumni GMNI. Jakarta.

Republika. 5 Agustus 2017. Jeratan Utang Cina di Srilanka. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/08/04/ou5y2t382-jeratan-utang-cina-di-sri-lanka-jadi-warning-indonesia>. Diakses pada tanggal 14 Mei 2018.

Scenaider CHS. 2018. Pengelolaan dan Pemanfaatan Utang Negara. Direktorat Jenderal Pengelolaan, Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan RI. Jakarta.

Sindonews. 5 Juli 2015. Vonis Bangkrut Negara-Negara Gagal Bayar Utang. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/1020591/149/vonis-bangkrut-negara-negara-gagal-bayar-utang-1436154637>. Diakses pada tanggal 10 Mei 2018.

Pusat Kajian Anggaran. 2017. Mengenal Postur Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan dalam APBN. Pusat Kajian Anggaran-Badan Keahlian DPR RI. Jakarta.

*“Siap Memberikan  
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional”*

Buletin APBN  
Pusat Kajian Anggaran  
Badan Keahlian DPR RI  
[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)  
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635  
e-mail [puskajianggaran@dpr.go.id](mailto:puskajianggaran@dpr.go.id)



9 772502 868006