



PARADIGMA UTANG PEMERINTAH INDONESIA: PELUANG ATAU ANCAMAN

Ari Mulianta Ginting*)

Abstrak

Total utang pemerintah per September 2017 adalah sebesar Rp3.866,45 triliun. Kondisi utang pemerintah yang hampir menyentuh level Rp4.000 triliun ini membuat khawatir banyak pihak. Banyak pihak mengklaim bahwa kondisi ini sudah pada level sangat mengkhawatirkan dan berbahaya bagi kelangsungan suatu negara. Namun jika ditelaah lebih lanjut utang pemerintah tersebut, dengan menggunakan indikator utang yang sudah banyak dibanyak dipakai (*best practice*) oleh Kementerian Keuangan, BI dan IMF yaitu rasio DSR, DSO dan DTX, hasilnya adalah utang pemerintah yang dianggap banyak membahayakan bagi banyak orang ternyata masih berada pada level aman dan wajar. Akan tetapi yang perlu ditekankan adalah agar setiap Rupiah dari utang pemerintah tersebut benar-benar digunakan untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pendahuluan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2017 dan kemudian dilakukan revisi pada APBN-Perubahan (APBN-P) tahun 2017 menunjukkan bahwa pendapatan negara sebesar Rp1.714 triliun. Sementara itu dari sisi belanja negara, totalnya mencapai Rp2.111 triliun. Kondisi ini menyebabkan terjadinya defisit pada APBN-P tahun 2017 sebesar Rp397 triliun. Besaran defisit ini memang masih pada kisaran angka 2,9% dari Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Namun, kondisi defisit yang telah berlangsung selama bertahun-tahun ditambah sisa utang Pemerintah pada tahun-tahun krisis membuat semakin meningkatnya

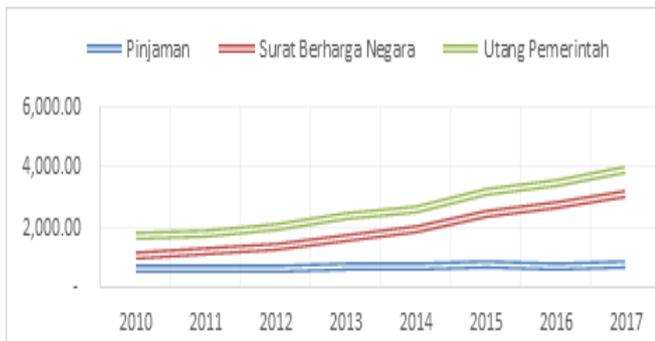
utang Pemerintah Pusat. Kondisi ini diperparah dengan realisasi penerimaan perpajakan tahun 2017 yang lebih rendah dibandingkan target yang telah ditetapkan.

Kombinasi dari beberapa hal tersebut sudah pasti berdampak terhadap kondisi utang pemerintah. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan pada bulan Oktober 2017 mempublikasi bahwa per September 2017 total utang Pemerintah Pusat sebesar Rp3.866,45 triliun. Utang Pemerintah Pusat ini terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) sebesar Rp2.591,55 triliun atau berkisar 67% dari total

*) Peneliti Madya Ekonomi Terapan pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: ari.ginting@dpr.go.id



Utang Pemerintah. Kemudian disusul oleh Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sebesar Rp536,91 triliun atau sebesar 13,9% dari total Utang Pemerintah. Dan komponen terakhir adalah pinjaman sebesar Rp737,99 triliun atau sebesar 19,1% dari total Utang Pemerintah (Lihat Gambar 1 untuk detail rincian Utang Pemerintah).



Sumber: : DJPPR (2017)

Gambar 1. Perkembangan Utang Pemerintah Periode Tahun 2010-September 2017

Peningkatan Utang Pemerintah yang semakin menunjukkan tren peningkatan setiap tahun tentu akan berdampak terhadap perekonomian. Utang tersebut dapat menjadi bom waktu yang pada waktunya akan meledak karena tidak mampu membayar utang tersebut. Namun pada saat yang bersamaan pemerintah membutuhkan utang tersebut untuk menutupi defisit APBN dan membiayai program dan proyek pembangunan. Tulisan ini akan mencoba menelaah kondisi Utang Pemerintah dan memberikan penilaian apakah Utang Pemerintah tersebut akan menjadi peluang atau ancaman.

Peningkatan Utang Pemerintah: Peluang atau Ancaman

Peningkatan laju Utang Pemerintah yang cukup ekspansif seperti yang terlihat pada Gambar 1. Posisi Utang Pemerintah Pusat pada tahun 2010 sebesar Rp1.681,66 triliun terus mengalami tren peningkatan hingga pada September 2017 total Utang Pemerintah mencapai Rp3.866,45 triliun. *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) pada tahun 2015 sudah memberikan sinyal bahwa laju peningkatan Utang Pemerintah ini semakin mengkhawatirkan. Direktur INDEF, Enny Sri Hartati menjelaskan bahwa rasio utang terhadap PDB adalah besar, karena penerimaan ekspor yang hanya 40 persen hanya cukup untuk membiayai impor. Lalu bagaimana cara pemerintah untuk membayar utang tersebut?

Bima Yudhistira, Ekonom Indef, menjelaskan bahwa Utang Pemerintah masih dibawah 30% dari PDB, namun kepemilikan investor asingnya cukup besar. Dengan dikuasanya utang oleh investor asing, menurut Bima, risiko keuangan harus dimitigasi dengan lebih ketat. Karena berdampak kepada aliran modal luar Indonesia bisa menyebabkan ekonomi Indonesia terguncang. Hal ini berbeda dengan Jepang, walaupun utangnya mencapai 200% dari PDB namun tidak menjadi masalah. Karena 70% kepemilikan utang Jepang adalah warga negara Jepang. Ketika kondisi Jepang memburuk dan surat utangnya dijual, uang masih beredar di Jepang.

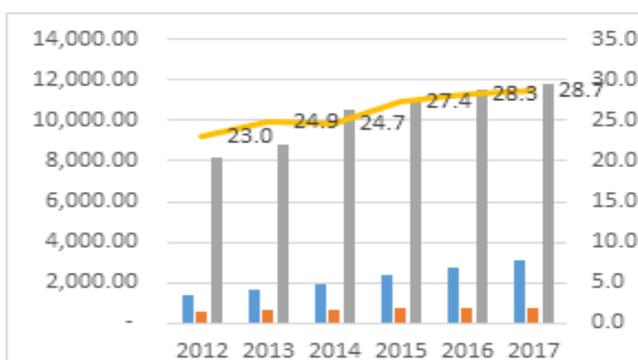
Perlu telaah lebih lanjut terhadap Utang Pemerintah apakah kondisi sekarang sudah memasuki fase yang mengkhawatirkan atau justru Utang Pemerintah tersebut merupakan peluang bagi ekspansi fiskal khususnya pembiayaan proyek-proyek infrastruktur dan belanja produktif di bidang pendidikan, kesehatan, dan transfer ke daerah. Secara teoritis, Bank Indonesia, *International Monetary Fund* (IMF), dan Kementerian Keuangan seperti yang dikutip oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) terdapat 3 indikator rasio penting dari pengelolaan Utang Pemerintah.

Tabel 1. Indikator Utang Pemerintah Menurut *Best Practice*

| Indikator dan Definisi | Best Practice |
|--|---------------|
| <i>Debt to Service Ratio</i> (DSR) merupakan rasio pembayaran cicilan bunga dan pinjaman luar negeri terhadap ekspor. DSR menggambarkan berapa besar penerimaan hasil ekspor yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban pinjaman. | Sekitar 40% |
| <i>Debt to GDP Ratio</i> (DTO) adalah rasio utang terhadap PDB. Rasio ini menunjukkan berapa persen PDB yang harus disishkan untuk melunasi hutang. Semakin rendah suku bunga dan semakin panjang jangka waktu jatuh tempo, maka semakin kecil bebannya. | < 50% |
| <i>Debt to Export Ratio</i> (DTX) adalah perbandingan antara stok utang terhadap pendapatan ekspor (riil). Semakin tinggi tingkat rasio mengindikasikan bahwa negara tersebut semakin sulit untuk memenuhi kewajiban luar negerinya. | < 200% |

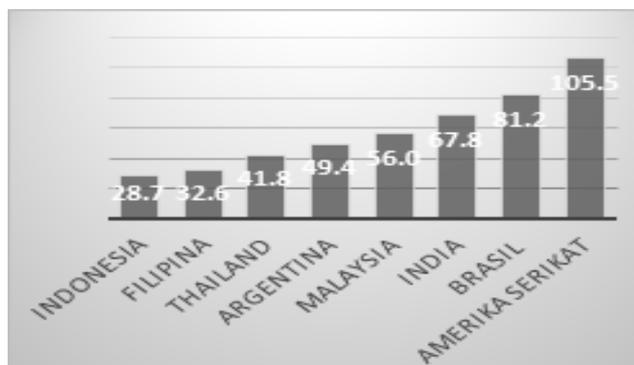
Sumber: Kementerian Keuangan, BI, dan IMF dalam Bappenas (2015).

Berdasarkan perkembangan DTO, tren utang terhadap PDB Indonesia masih masuk ke dalam kriteria aman yaitu berkisaran antara 23-28,6% dari total PDB. Namun yang perlu dicermati adalah terjadinya peningkatan dari tahun 2012 sebesar 23% kemudian pada tahun 2017 (September 2017) naik menjadi 28,6%. Memang kondisi ini masih sangat jauh jika dibandingkan DTO rasio negara-negara lain. Bahkan DTO Malaysia sudah mencapai angka 56%, India mencapai 67%, Brasil berada pada rasio 81,2% bahkan Amerika Serikat sebagai negara maju juga mencapai tingkat yang sangat tinggi yaitu 105,5%. Menteri Keuangan, Sri Mulyani menjelaskan bahwa besaran utang pemerintah tersebut masih dalam relatif terjaga. Sebab besaran utang itu masih dibawah 30% dari PDB Indonesia. Berdasarkan kriteria *best practise* dari Bappenas yang diolah dari berbagai sumber maka DTO Indonesia yang masih berada di bawah 50% menunjukkan utang Indonesia masih berada pada level aman.



Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2017).

Gambar 2a. Perkembangan Debt to GDP



Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2017).

Gambar 2b. Debt to GDP Beberapa Negara

Indikator rasio utang lainnya adalah DTX Data dari Bank Indonesia (BI) menunjukkan bahwa periode tahun 2012-2016 ada tren peningkatan. Pada tahun 2012 nilai rasio DTX sebesar 113,82 dan mengalami tren

peningkatan hingga pada tahun 2016 menjadi 184,54. Walaupun mengalami peningkatan, indikator rasio DTX masih dalam *range* aman karena masih berada di bawah 200%. Burnside dan Dollar (2000) menyimpulkan bahwa pinjaman luar negeri memiliki dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi di negara berkembang yang memiliki *good policies*.

Terakhir, indikator pengelolaan Utang Pemerintah yang juga penting adalah DSR. Rasio pembayaran utang per tahun Indonesia dari periode tahun 2012 sampai dengan 2017 rata-rata adalah sekitar 23,15%. Berdasarkan nilai rasio DSR tersebut maka dapat disimpulkan bahwa utang pemerintah juga masih berada dibawah standar yaitu dibawah 40%. Sehingga kondisi ini juga mengindikasikan bahwa pengelolaan utang Indonesia masih berada dalam kondisi aman.

Berdasarkan uraian diatas, secara umum semua indikator pengelolaan fiskal dalam konteks pengelolaan Utang Pemerintah menunjukkan bahwa utang pemerintah masih relatif aman. Hal lain yang juga membuat kondisi Utang Pemerintah sekarang lebih terkendali adalah dari total utang tersebut mayoritas utang berasal dari masyarakat Indonesia sendiri sehingga risiko nilai tukar dalam posisi terkendali.

Namun, lepas dari manajemen Utang Pemerintah yang relatif masih dalam batas aman, yang perlu dicermati adalah peningkatan Utang Pemerintah dari tahun ke tahun. Sebagai contoh, defisit APBN-P tahun 2016 adalah sebesar Rp313,3 triliun yang dibayai oleh Utang Pemerintah, sedangkan akumulasi peningkatan Utang Pemerintah tahun 2016 adalah sebesar Rp350,3 triliun. Berdasarkan kondisi tersebut maka terdapat selisih Rp37 triliun antara total defisit APBN-P tahun 2016 dengan total Utang Pemerintah tahun 2016. Untuk itu menurut pendapat penulis diperlukan keterangan lebih lanjut mengenai penggunaan selisih utang tersebut. Pemerintah harus dapat memastikan bahwa selisih tersebut benar-benar digunakan untuk sektor produktif.

Penambahan Utang Pemerintah merupakan masalah dilematis yang harus dihadapi oleh Pemerintah. Namun saat ini Pemerintah mengambil kebijakan fiskal yang ekspansif (*counter cyclical*) agar momentum pembangunan manusia dan pertumbuhan yang semakin berkualitas. Hal ini dikarenakan investasi sumber daya manusia tidak dapat ditunda, ketertinggalan pembangunan

infrastruktur yang menjadi sumber masalah selama ini juga sedang digenjut. Proporsi Utang Pemerintah yang meningkat juga dalam koridor peningkatan pembiayaan belanja produktif di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, transfer ke daerah, dana desa, serta belanja sosial yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu diharapkan dari momentum pembangunan dan pertumbuhan ekonomi ini dapat dicapai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum.

Penutup

Peningkatan Utang Pemerintah yang semakin meningkat tidak dapat dihindari. Hal ini dikarenakan kebijakan fiskal yang ekspansif disertai dengan penurunan realisasi penerimaan target perpajakan. Namun berdasarkan hasil telaah terhadap kondisi Utang Pemerintah berdasarkan indikator Utang Pemerintah baik rasio DTO, DTX, dan DSR menunjukkan bahwa Utang Pemerintah saat ini masih dalam batas aman dan wajar.

Walaupun kondisi Utang Pemerintah masih dalam batas wajar dan aman, akan tetapi perlu juga dijaga tingkat kehati-hatiannya dalam pengelolaan utang tersebut. Komisi XI dan Badan Anggaran (Banggar) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI harus dapat memastikan bahwa setiap Rupiah Utang Pemerintah tersebut benar-benar digunakan untuk sektor produktif dan berguna bagi masyarakat. Pada sisi lain perlu juga dicermati oleh Komisi XI dan Banggar DPR RI agar memberikan perhatian kepada Pemerintah sehingga peningkatan Utang Pemerintah tidak memberikan dampak *crowding out effect* di level masyarakat.

Referensi

- Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan. (2017). *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan.
- Burnside, C dan Dollar D. (2000). "Aid, Policies, and Growth". *The American Economic Review*, Vol. 90(4), 847-868.
- "Indef: Laju Utang Semakin Mengkhawatirkan", *INDEF*, tanggal 30 Desember 2015.
- "INDEF: 39% utang Indonesia dikuasai asing", <https://bisnis.tempo.co/read/903308/indef-39-persen-utang-indonesia-dikuasai-asing>, diakses tanggal 29 November 2017.
- Kementerian Keuangan. (2016). *Nota Keuangan dan Rancangan Perubahan Tahun Anggaran 2016*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2017). *Nota Keuangan dan Rancangan Perubahan Tahun Anggaran 2017*. Jakarta: Kementerian keuangan.
- Kementerian PPN/ Bappenas. (2015). *Analisis Kebijakan Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah*. Jakarta: Bappenas.
- "Realisasi Penerimaan Pajak Diprediksi Gagal Lagi", *Pikiran Rakyat*, 25 Juli 2017, hal. 8.
- "Sri Mulyani: 62 Persen Utang Pemerintah Berasal dari Rakyat", <http://bisnis.liputan6.com/read/3081735/sri-mulyani-62-persen-utang-pemerintah-berasal-dari-uang-rakyat>, diakses tanggal 30 November 2017.
- "Utang RI capai 3.667 triliun, Rakyat jangan Khawatir", *Kompas.com*, 3 Juli 2017 diakses tanggal 29 November 2017.
- "Utang Naik 34 T, Kemenkeu: Untuk Belanja Produktif", *Tempo.co*, diakses tanggal 29 November 2017.