



WASPADA DEFISIT RAPBN-P 2017 DAN KENAIKAN UTANG PEMERINTAH

Hilma Meilani*)

Abstrak

Pemerintah telah mengajukan draft Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2017 (RAPBN-P 2017) secara resmi ke DPR. Dalam pokok-pokok RAPBN-P 2017 tersebut, pemerintah mengusulkan perubahan terhadap beberapa asumsi dasar ekonomi makro serta perubahan atas pendapatan dan belanja negara. Target defisit anggaran pada RAPBN-P 2017 meningkat menjadi Rp397 triliun dari target defisit APBN 2017 sebesar Rp330 triliun atau 2,92% dari Produk Domestik Bruto (PDB), mendekati ambang batas yang diamanatkan UU No. 17 Tahun 2003 yaitu 3%. Meski secara ketentuan defisit anggaran RAPBN-P 2017 masih dalam batas aturan yang ada, namun defisit anggaran tersebut ditutup melalui penambahan utang. Utang pemerintah Indonesia tersebut masih dalam batas aman menurut UU (maksimal 60%), namun peningkatan utang tersebut perlu diwaspadai. Oleh karena itu, pemerintah harus memastikan bahwa penambahan utang baru masih dalam koridor keberlanjutan fiskal.

Pendahuluan

Pemerintah telah mengajukan draft Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P) 2017 secara resmi kepada pimpinan DPR RI pada tanggal 3 Juli 2017. Dalam pokok-pokok RAPBN-P 2017 tersebut, pemerintah mengusulkan perubahan beberapa proyeksi asumsi dasar ekonomi makro yang meliputi nilai tukar rupiah, inflasi, asumsi harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Price/ICP*), *lifting* minyak, dan *lifting* gas. Usulan perubahan beberapa proyeksi asumsi makro tersebut diajukan karena memperhatikan perkembangan ekonomi global dan perekonomian domestik. Pokok-pokok perubahan dalam RAPBN-P 2017 tersebut saat

ini dalam proses pembahasan antara pemerintah dengan DPR RI melalui Komisi XI dan Badan Anggaran.

Dalam RAPBN-P 2017 pemerintah juga mengusulkan perubahan atas pendapatan dan belanja negara. APBN 2017 menargetkan defisit Rp330 triliun atau 2,41% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Akibat target pendapatan meleset, RAPBN-P 2017 diperkirakan defisit sebesar Rp397 triliun atau 2,92% terhadap PDB. Kondisi ini berdampak pada peningkatan pembiayaan anggaran melalui utang. Penjelasan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi

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



Tabel 1. Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2016 dan 2017

Indikator Ekonomi	2016	2017		
	Realisasi	APBN	Realisasi Semester I	RAPBNP
a. Pertumbuhan ekonomi (% , yoy)	5,0	5,1	5,1 *)	5,2
b. Inflasi (% , yoy)	3,0	4,0	4,37	4,3
c. Nilai tukar (Rp/US\$)	13.307	13.300	5,1	13.400
d. Tingkat bunga SPN 3 bulan rata-rata (%)	5,7	5,3	13.331	5,2
e. Harga Minyak Mentah Indonesia (US\$/barell)	40	45	48,9	50
f. Lifting Minyak (ribu barell per hari)	829	815	784 **)	815
g. Lifting Gas (ribu barell setara minyak per hari)	1.180	1.150	1.094 **)	1.150

*) angka proyeksi

**) realisasi periode Jan-Mei 2017 (Realisasi Periode Des 2016 – Mei 2017 = 806 rbph untuk Minyak Bumi dan 1.105 rbph untuk Gas Bumi)

Sumber: Kementerian Keuangan.

maksimal 3% dari PDB dan jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB. Defisit pada RAPBN-P 2017 sudah mendekati ambang batas amanat yaitu maksimal 3% dari PDB. Meski secara ketentuan defisit anggaran RAPBN-P 2017 masih dalam batas aturan UU, namun defisit tersebut ditutup melalui penambahan utang. Pemerintah harus dapat memastikan bahwa penambahan utang baru masih dalam koridor keberlanjutan fiskal.

Pokok-Pokok Perubahan dalam Postur RAPBN-P 2017

Sejak ditetapkannya UU No. 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2017, telah terjadi perkembangan asumsi makro yang cukup dinamis dan mempunyai dampak cukup signifikan terhadap besaran APBN Tahun Anggaran 2017. Perbandingan asumsi makro APBN-P 2016 dan APBN 2017 dengan usulan perubahan asumsi makro pada RAPBN-P 2017 dapat dilihat pada Tabel 1.

Pendapatan negara dalam RAPBN-P tahun 2017 diperkirakan akan mengalami penurunan dari yang ditargetkan dalam APBN tahun 2017. Pendapatan negara ditargetkan sebesar Rp1.714,13 triliun dalam RAPBN-P tahun 2017 atau turun 2,1% dari target dalam APBN tahun 2017. Penurunan pendapatan negara tersebut berasal dari penerimaan perpajakan yang menurun 3,2% dari Rp1.498,87 triliun dalam APBN tahun 2017 menjadi Rp1.450,94 triliun dalam RAPBN-P tahun 2017. Penurunan tersebut antara lain disebabkan oleh capaian realisasi penerimaan perpajakan tahun 2016 yang tidak sesuai target, masih lesunya perekonomian beberapa negara mitra dagang utama Indonesia khususnya Cina dan kawasan Eropa, serta masih belum optimalnya pemanfaatan peningkatan basis pajak hasil program pengampunan pajak di tahun 2017. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) diperkirakan naik

sebesar Rp10.041,9 miliar, yang bersumber dari sektor migas sebagai akibat kenaikan harga minyak mentah dan batubara, serta penerimaan hibah diperkirakan naik sebesar Rp1.735,5 miliar.

Belanja negara pada RAPBN-P tahun 2017 diproyeksikan Rp2.111,36 triliun, naik Rp30.912,7 miliar atau 1,5% dari pagu APBN tahun 2017. Kenaikan belanja negara tersebut terdiri atas kenaikan belanja pemerintah pusat sebesar Rp36.037,9 miliar, sedangkan Transfer ke Daerah dan Dana Desa turun Rp5.125,3 miliar (Rp764 triliun menjadi Rp759 triliun). Kenaikan subsidi energi dalam RAPBN-P 2017 meningkat Rp25,7 triliun (subsidi BBM dan LPG 3 kg naik Rp18 triliun, subsidi listrik naik sekitar Rp7 triliun).

Defisit RAPBN-P 2017 dan Pembiayaan Anggaran

Defisit anggaran pada RAPBN-P tahun 2017 diperkirakan meningkat menjadi Rp397,24 triliun atau 2,92% terhadap PDB, yang berarti meningkat sebesar Rp67.068,0 miliar dari defisit dalam APBN tahun 2017 (2,41% terhadap PDB). Rencana defisit dan pembiayaan anggaran tahun 2016-2017 disajikan pada Tabel 2.

Anggota DPR RI Misbakhun meminta pemerintah untuk hati-hati dalam mengelola defisit agar tidak melewati batas 3% sesuai amanat UU No. 17 Tahun 2003. Untuk menjaga agar defisit APBN tahun 2017 tetap terkendali dalam batas aman maka pemerintah perlu menyusun langkah-langkah pengamanan APBN dan kebijakan fiskal, baik berupa optimalisasi pendapatan negara, peningkatan efisiensi belanja, maupun peningkatan efektivitas pengelolaan pembiayaan anggaran.

Pembiayaan anggaran dalam RAPBN-P tahun 2017 direncanakan sebesar Rp397,24 triliun atau meningkat Rp67.068,0 miliar (20,3%) dari target pembiayaan anggaran dalam APBN tahun 2017 sebesar Rp330,17 triliun. Perubahan pembiayaan

Tabel 2. Defisit dan Pembiayaan Anggaran Tahun 2016 2017 (triliun Rp)

Uraian	2016		2017		
	LKPP Audited	APBN	RAPBNP	Selisih	
				Nominal	%
A. PENDAPATAN NEGARA	1.555,93	1.750,28	1.714,13	(36,15)	(2,1)
B. BELANJA NEGARA	1.864,27	2.080,45	2.111,36	30,91	1,5
C. SURPLUS/(DEFISIT) ANGGARAN	(308,34)	(330,17)	(397,23)	(67,07)	20,3
% Defisit terhadap PDB	(2,49)	(2,41)	(2,92)		
D. PEMBIAYAAN ANGGARAN	334,50	330,17	397,24	67,07	20,3
I. Pembiayaan Utang	403,01	384,69	461,34	76,65	19,9
II. Pembiayaan Investasi	(89,08)	(47,49)	(59,73)	(12,24)	25,8
III. Pemberian Pinjaman	1,66	(6,41)	(3,67)	2,74	(42,8)
IV. Kewajiban Penjaminan	(0,65)	(0,92)	(1,00)	(0,08)	8,8
V. Pembiayaan Lainnya	19,56	0,30	0,30	-	-

Sumber: Kementerian Keuangan.

anggaran disebabkan oleh kenaikan pembiayaan investasi pemerintah dan belanja negara. Salah satu sumber pembiayaan tersebut berasal dari utang. Kenaikan pembiayaan utang sebesar Rp76.653,1 miliar atau 19,9% tersebut akan ditutup melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN), yang masih menjadi sumber utama pembiayaan utang.

Waspada Kenaikan Utang Pemerintah

Nilai utang pemerintah sampai bulan Juni 2017 terus bertambah. Data Ditjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan mencatat sampai dengan Juni 2017, utang pemerintah pusat telah mencapai Rp3.706,52 triliun, terdiri dari SBN sebesar Rp2.979,50 triliun (80,4%) dan pinjaman sebesar Rp727,02 triliun (19,6%). Dibanding bulan sebelumnya, utang Pemerintah Pusat bulan Juni 2017 secara neto meningkat sebesar Rp34,19 triliun berasal dari penerbitan SBN (neto) Rp35,77 triliun dan pelunasan pinjaman

(neto) Rp1,59 triliun. Perkembangan utang pemerintah pusat tahun 2012 sampai dengan Mei 2007 tercantum di Tabel 3.

Penambahan utang neto tahun 2017 sampai dengan bulan Juni 2017 sebesar Rp191,06 triliun yang berasal dari kenaikan SBN sebesar Rp198,89 triliun dan pelunasan pinjaman sebesar Rp7,83 triliun. Dengan asumsi nilai PDB dalam APBN 2017 sebesar Rp13.717 triliun, maka rasio utang pemerintah pusat terhadap PDB hingga akhir Juni 2017 mencapai 27,02% PDB. Pembayaran kewajiban utang di bulan Juni 2017 mencapai sebesar Rp26,89 triliun, terdiri dari pembayaran pokok utang yang jatuh tempo sebesar Rp18,91 triliun dan pembayaran bunga utang sebesar Rp7,98 triliun.

Dalam APBN 2017, rasio utang pemerintah pusat terhadap PDB hingga akhir tahun 2017 diperkirakan akan mencapai 28,1%. Posisi ini masih di bawah rasio utang Filipina, Thailand, Malaysia, Vietnam, yang di atas 40% dari PDB. Menurut

Tabel 3. Posisi Utang Pemerintah Pusat Tahun 2012 2017 (triliun Rp)

	2012	2013	2014	2015	2016	Per Mei 2017	
						Nominal	% Total
A. PINJAMAN	616,70	714,44	677,56	755,12	734,85	728,60	19,8
- Pinjaman Luar Negeri	614,90	712,17	674,33	751,04	729,71	723,44	19,7
1. Bilateral	359,80	383,53	334,62	340,63	315,07	312,18	8,5
2. Multilateral	230,23	288,29	292,33	360,04	368,92	367,08	10,0
3. Komersial Bank	24,46	40,00	47,15	50,20	45,61	43,40	1,2
4. Suppliers	0,41	0,35	0,24	0,17	0,10	0,78	0,0
- Pinjaman Dalam Negeri	1,80	2,27	3,22	4,08	5,13	5,17	0,1
B. SURAT UTANG NEGARA	1.361,10	1.661,05	1.931,22	2.410,01	2.780,61	2.943,73	80,2
Denominasi Valas	264,91	399,40	456,62	658,92	766,58	780,18	21,2
Denominasi Rupiah	1.096,19	1.261,65	1.474,60	1.751,09	2.014,03	2.163,55	58,9
TOTAL UTANG	1.977,80	2.375,50	2.608,78	3.165,13	3.515,46	3.672,33	100,0

Sumber: DJPR Kemenkeu, 2017.

Direktur Strategi dan Portofolio Utang Ditjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kemenkeu Schneider Siahaan, pemerintah masih akan menarik utang untuk membiayai proyek infrastruktur. Untuk itu pada kuartal III-2017, pemerintah menargetkan jumlah utang melalui penerbitan surat utang sebesar Rp147,5 triliun.

Menurut Kepala Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM Tony Prasetyantono, utang pemerintah harus diwaspadai mengingat defisit pada RAPBN-P 2017 akan mencapai 2,92% terhadap PDB yang berarti sudah mendekati ambang batas aman yaitu 3%. Penambahan utang oleh pemerintah masih bisa ditoleransi sepanjang masih dalam batas aman, pengelolaan risikonya terjaga dengan baik, dan pemerintah mengalokasikan utang untuk belanja produktif yang akan meningkatkan efisiensi dan menjadi pemicu meningkatnya investasi.

Kepala Ekonom SKHA *Institute for Global Competitiveness* Eric Sugandi menilai, rasio utang pemerintah terhadap PDB hingga akhir tahun masih bisa ditekan melalui pembayaran utang untuk mengurangi *outstanding* utang, dan menaikkan nominal PDB. Hal yang harus di waspadai terkait utang pemerintah adalah porsi utang, sebab saat ini kepemilikan asing hampir mencapai 40% dari total SBN. Dengan kepemilikan asing yang tinggi, maka ada risiko *crowding out*. Oleh karena itu pemerintah perlu tetap mempertimbangkan keseimbangan utang.

Menurut *Center of Reform on Economics* (CORE) Indonesia, pemerintah perlu lebih realistis dalam menetapkan asumsi-asumsi makro sehingga tidak menyebabkan deviasi yang terlalu jauh pada realisasi APBN. Pemerintah perlu selektif dalam melakukan pemangkasan anggaran dengan memprioritaskan anggaran yang tidak berdampak langsung pada akselerasi pertumbuhan ekonomi. Contohnya, keputusan pemerintah yang memotong anggaran Transfer Daerah dan Dana Desa sebesar Rp5.125,3 miliar di mana keputusan tersebut berdampak pada melemahnya kinerja ekonomi daerah yang mendapat pemotongan.

Ekonom *Institute for Development Economic and Finance* (INDEF) Bhima Yudhistira Adhinegara melihat risiko penambahan utang antara lain beban utang jatuh tempo pada 2018-2019 sudah sangat besar yaitu mencapai Rp810 triliun. Oleh karena itu pembangunan infrastruktur ke depan sebaiknya tidak lagi banyak berasal dari utang, dan kebijakan pembangunan infrastruktur dilakukan dengan skema kerja sama antara pemerintah dan badan usaha sehingga tidak membebani APBN.

Meski utang pemerintah Indonesia masih dalam batas aman menurut UU No. 17 Tahun 2003, namun peningkatan utang setiap tahun perlu diwaspadai. Pemerintah harus dapat memastikan bahwa penambahan utang baru masih dalam koridor

keberlanjutan fiskal. Keberlanjutan fiskal merupakan kondisi di mana pemerintah mampu mengelola utangnya sehingga dapat mengatur pembiayaan utang agar tidak membebani anggaran di masa yang akan datang. Pemerintah diharapkan lebih realistis dalam menetapkan target penerimaan dalam APBN sehingga target-target pembangunan yang ditetapkan masih dalam kapasitas fiskal yang dimiliki dengan tidak meninggalkan beban utang bagi generasi yang akan datang.

Penutup

Defisit anggaran pada RAPBN-P 2017 yang diperkirakan mencapai 2,92% terhadap PDB. Untuk menjaga kredibilitas fiskal Indonesia, defisit APBN tidak boleh melebihi 3% setiap tahunnya sesuai amanat UU No. 17 Tahun 2003. Meski utang pemerintah Indonesia masih dalam batas aman menurut UU (maksimal 60%), namun peningkatan utang setiap tahun perlu diwaspadai. Oleh karena itu, pemerintah harus dapat memastikan bahwa penambahan utang baru masih dalam koridor keberlanjutan fiskal.

DPR RI khususnya Komisi XI dan Badan Anggaran melalui fungsi anggaran harus mengawasi pelaksanaan APBN yang diajukan Pemerintah setiap tahunnya. Dengan pengawasan tersebut, diharapkan APBN menjadi wujud kapasitas, kapabilitas, dan kredibilitas negara karena kemampuannya menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan program-program strategis pembangunan nasional. DPR RI juga harus terus mengawal program dan kebijakan pemerintah agar target-target dalam APBN-P 2017 dapat tercapai.

Referensi

- “Masih Relevan di 3%”, *Bisnis Indonesia*, 12 Juli 2017, hlm. 4.
- Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2017.
- “Posisi Utang Pemerintah dan Penjaminan Pemerintah Pusat Bulan Juni 2017”, <http://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/1938/posisi-utang-pemerintah-dan-penjaminan-pemerintah-pusat-bulan-juni-2017>, diakses 24 Juli 2017.
- “Realisasi Fiskal Membaik”, *Kompas*, 15 Juli 2017, hlm. 17.
- “Risiko Utang Pemerintah Meningkat”, *Kontan*, 25 Juli 2017, hlm. 2.
- “Semua Target Pembangunan Bisa Tercapai”, *Kompas*, 11 Juli 2017, hlm. 17.
- Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.
- “Utang Jadi Stimulus Ekonomi”, *Kompas*, 8 Juli 2017, hlm. 17.
- “Waspada Defisit Fiskal”, <https://news.detik.com/kolom/d-3567085/waspada-defisit-fiskal>, diakses 21 Juli 2017.