

PRO DAN KONTRA SKEMA PEMBIAYAAN IBU KOTA NEGARA DI TENGAH RESILIENSI EKONOMI DAN FISKAL

19

Ariesy Tri Mauleny

Abstrak

Pascapengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara (IKN) muncul beragam respons dari masyarakat termasuk akademisi, praktisi maupun birokrat, baik yang pro maupun kontra. Sikap pro dan kontra yang terjadi dapat disebabkan minimnya sosialisasi mengenai kebijakan perencanaan, pembangunan, pemindahan, dan penyelenggaraan IKN yang saat ini masih di Sekretariat Negara. Tulisan ini mengkaji tentang pro dan kontra kebijakan pembiayaan pembangunan IKN di Provinsi Kalimantan Timur. Pro dan kontra bukan hanya mengenai urgensi dan tantangan dalam mewujudkan kebijakan pembangunan IKN, tetapi mulai bergeser kepada hal yang prinsipil, yaitu bagaimana skema pembiayaan yang dirumuskan pemerintah di tengah upaya penguatan resiliensi ekonomi dan fiskal, sementara potensi pandemi Covid-19 masih harus diwaspadai. Dibutuhkan sinergi otoritas fiskal, moneter, legislatif, serta masyarakat dalam membangun orkestrasi kebijakan pembiayaan untuk mewujudkan pembangunan dan pemindahan IKN, selain terus mendorong pertumbuhan ekonomi, menjaga stabilitas sektor keuangan yang sehat serta memenuhi amanat UU 2/2020 untuk kembali ke defisit 3% pada 2023.

Pendahuluan

Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara (RUU IKN) telah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 18 Januari 2022. Pascapengesahan muncul beragam respons dari masyarakat, termasuk akademisi, praktisi, maupun birokrat, baik yang pro maupun kontra. Sikap pro dan kontra yang terjadi dapat disebabkan karena masih minimnya sosialisasi mengenai kebijakan perencanaan, pembangunan, pemindahan, dan penyelenggaraan

IKN yang saat ini masih di Sekretariat Negara. Isu yang berkembang tidak hanya berbicara mengenai urgensi dan tantangan dalam mewujudkan kebijakan pembangunan IKN, tetapi mulai bergeser kepada hal yang prinsipil, yaitu bagaimana skema pembiayaan yang dirumuskan pemerintah di tengah upaya menguatkan resiliensi ekonomi dan fiskal, sementara potensi pandemi Covid-19 masih harus diwaspadai. Tulisan ini mengkaji tentang pro dan kontra kebijakan pembiayaan



pembangunan IKN di Provinsi Kalimantan Timur.

Resiliensi Ekonomi dan Fiskal dalam APBN

Berbagai dinamika global masih harus terus diwaspadai. Tantangan global jangka pendek dan panjang pun masih harus diantisipasi untuk menjaga keberlanjutan fiskal dalam mendukung rencana pembangunan ke depan. Risiko perekonomian dunia baik karena *tapering off* di US, EU, dan UK maupun *China switching policy* menuju pertumbuhan berkualitas serta *supply disruption* dan potensi stagflasi masih membayangi APBN Tahun 2022 dan 2023 (Media Indonesia, 2 Februari 2022).

Potensi risiko lainnya seperti keberlanjutan pandemi Covid-19, *scarring effect*, tensi geopolitik, dan *debt sustainability*, termasuk perubahan iklim masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Kondisi tersebut tentunya masih akan membayangi upaya pemerintah dalam menguatkan resiliensi ekonomi dan fiskal ke depan. Pada saat bersamaan, konsolidasi fiskal kembali ke defisit maksimal 3% sesuai amanat UU No. 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, tentunya masih menjadi tantangan berat di tahun 2023.

Namun, upaya pemerintah dalam menciptakan kondisi pandemi Covid-19 yang terkendali perlu diapresiasi. Terlihat dari berbagai momentum pemulihan ekonomi domestik yang menunjukkan peningkatan. Ditandai oleh kinerja ekonomi Q4-2021 diperkirakan tumbuh di atas 5,0% dengan indikator konsumsi dan produksi yang masih menguat, aktivitas investasi menunjukkan peningkatan

seiring membaiknya *supply chain* dan penyelesaian proyek strategis nasional (kominfo.go.id, 8 Februari 2022). Termasuk ekspor dan impor yang diperkirakan masih tumbuh tinggi, terutama kinerja ekspor non-migas. Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan Perlindungan Sosial (Parlinsos) mampu menekan tingkat kemiskinan menjadi 9,71% dari prediksi Bank Dunia sebesar 11,4% (news.detik.com, 8 Februari 2022). Hal ini diharapkan dapat memberikan sinyal positif bagi perkembangan perekonomian ke depan dan cukup memberikan penguatan postur APBN 2022 dan 2023 pada upaya responsif dan antisipatif dalam mendukung percepatan pemulihan ekonomi serta reformasi struktural di tengah upaya memenuhi skema pembiayaan IKN.

Pro dan Kontra Rencana Pembiayaan Ibu Kota Negara

Pro dan kontra masyarakat pascapenetapan UU IKN dalam Rapat Paripurna dapat dilihat di sejumlah media. Keraguan muncul ketika Menteri Keuangan (Menkeu) dalam konferensi pers menyampaikan bahwa pemerintah tengah merancang skema pendanaan pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di Kalimantan Timur, salah satunya dengan memanfaatkan program PEN tahun 2022 sebesar Rp455 triliun yang belum dispesifikasi seluruhnya untuk membiayai proyek IKN pada tahap awal (Kompas, 3 Februari 2022).

Hal ini menuai kritik mengingat proyek IKN tidak cocok dimasukkan dalam program PEN karena PEN bertujuan melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya sesuai UU No. 2 Tahun 2020 (JawaPos.com, 20 Januari 2022). Pada akhirnya, Komisi XI

DPR RI mengingatkan kepada Menkeu dalam rapat kerja agar berhati-hati dalam mengalokasikan pembiayaan yang bersumber dari APBN sehingga dapat dilakukan secara selektif dan sesuai prioritasnya dengan tetap menjaga keberlanjutan fiskal.

Sementara Direktur Eksekutif Center of Reform on Economics (CORE) Mohammad Faisal menilai anggaran pembangunan IKN tidak seharusnya masuk ke dalam anggaran PEN yang berjangka pendek dan menengah, sementara IKN itu jangka menengah dan panjang, sehingga harus didukung anggaran yang ada di K/L. Proyek IKN pun dinilai sensitif sehingga pembiayaan dari pihak swasta akan memiliki konsekuensi pada kedaulatan negara (Katadata.co.id, 19 Januari 2022). Idealnya untuk pembangunan sebuah ibu kota negara, jika kapasitas fiskal memungkinkan, semakin besar porsi APBN tentu akan semakin baik. Pemerintah harus selektif dalam memilih proyek mana yang akan dibiayai oleh APBN dan mana yang akan dibiayai swasta.

Hal berbeda dinyatakan oleh Direktur Eksekutif Institute for Development of Economics and Finance (INDEF) yang menyatakan agar pemerintah perlu mempertimbangkan untuk memperkecil porsi pendanaan APBN dalam proyek IKN. Hal tersebut didorong kekhawatiran kegagalan untuk kembali ke defisit 3% pada 2023 (ekonomi.bisnis.com, 20 Januari 2022).

Penahapan Pembangunan dan Skema Pembiayaan IKN

Kemenkeu telah menghitung estimasi biaya pembangunan dan pemindahan IKN mencapai Rp466 triliun. Penyusunan alokasi anggaran tersebut diprioritaskan pada jangka pendek, yaitu 2022-2024 dan sangat tergantung pada Rencana Induk yang menjadi lampiran UU IKN. Tabel 1 menjelaskan proses penahapan secara ringkas dengan mempertimbangkan sasaran pembangunan dan sumber anggaran yang diperlukan untuk pembangunan IKN (Bisnis Indonesia, 3 Februari 2022).

Tabel 1. Penahapan Pembangunan dan Sumber Pembiayaan IKN

Tahun	Tahapan	
2022-2024	<ul style="list-style-type: none"> •Pemindahan tahap awal •Membangun infrastruktur utama seperti istana kepresidenan, Gedung MPR/DPR dan perumahan •Pemindahan ASN tahap awal •Pembangunan dan pengoperasian infrastruktur dasar untuk 500.000 penduduk 	Baru dialokasikan Rp466 Triliun dan diprioritaskan untuk Tahap Awal pembangunan dan bersumber dari: <ol style="list-style-type: none"> 1. APBN Rp89,4 Triliun 2. KPBU Rp253,4 Triliun 3. Swasta Rp123,2 Triliun
2025-2035	<ul style="list-style-type: none"> •Mengembangkan pusat inovasi dan ekonomi •Menyelesaikan pemindahan pusat pemerintahan •Mengembangkan sektor ekonomi prioritas 	
2035-2045	<ul style="list-style-type: none"> •Membangun infrastruktur dan ekosistem tiga kota •Menjadi destinasi FDI pertama untuk sektor prioritas •Menjadi 5 besar destinasi utama di Asia Tenggara •Mendorong jaringan utilitas berkelanjutan 	
2045-selanjutnya	<ul style="list-style-type: none"> •Masuk dalam 10 Kota Layak Huni Terbaik •Mencapai net zero carbon emission dan 100% energi terbarukan pada kapasitas terpasang. 	

Sumber: Bisnis Indonesia, 2022.

Sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UU IKN, pendanaan untuk persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN serta penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN bersumber dari APBN dan/atau sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sumber APBN memiliki fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi bagi perekonomian sekaligus bersifat *countercyclical*. Artinya, pada saat perekonomian 'boom' pemerintah menjalankan anggaran surplus dan ketika 'resesi/krisis', pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal dengan anggaran defisit. Pada akhirnya APBN akan menuju seimbang, sehat, dan berkelanjutan dalam suatu periode siklus ekonomi, yang ditandai dengan defisit terkendali, keseimbangan primer terjaga, dan rasio utang yang cenderung menurun. Kondisi ini menjadi penekanan bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan pembiayaan pembangunan IKN dari porsi APBN.

Skema pembiayaan lainnya yaitu KPBU dilakukan melalui: (i) KPBU tarif (*user payment*); (ii) pengembalian investasi berupa pembayaran dari pengguna (*user payment*); (iii) diprioritaskan untuk penyediaan infrastruktur di IKN; (iv) dalam hal dibutuhkan untuk lebih memastikan perolehan pembiayaan swasta (*bankability*), dapat diberikan dukungan yang bersumber dari APBN dalam bentuk antara lain penjaminan infrastruktur, dukungan sebagian konstruksi dan/atau dukungan kelayakan proyek (*viability gap fund*). Skema lainnya melalui partisipasi badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara, termasuk BUMN/swasta murni. BUMN dapat melalui investasi bekerja sama dengan swasta atau melalui

penugasan dari pemerintah. Sementara melalui pembiayaan swasta murni, dapat diberikan insentif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Alternatif skema pembiayaan lainnya yaitu dukungan pembiayaan internasional melalui lembaga bilateral/multilateral, baik hibah dan/atau pemberian dana talangan. Skema lainnya (*creative financing*) seperti *crowd funding* dan dana dari filantropi. Selain itu, dalam rangka memaksimalkan sumber pendanaan dapat berasal dari pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN).

Jika diperhatikan hampir seluruh skema pembiayaan membutuhkan APBN, sementara ruang fiskal yang tersedia sangat terbatas dalam beberapa tahun ke depan. Meskipun penerimaan negara tahun 2021 melampaui target, dan besar harapan tahun 2022 memiliki capaian lebih besar lagi dengan adanya beragam kebijakan turunan seputar perpajakan pascadiundangkannya UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan misalnya. Namun hal tersebut belumlah cukup untuk menyatakan kapasitas fiskal kita akan mampu mengakomodasi proyek IKN. Kebijakan fiskal tetap harus inklusif dan fokus pada program pembiayaan yang selektif sesuai prioritas yang ada jika tidak ingin mengganggu upaya menjaga resiliensi ekonomi dan fiskal yang sehat.

Menilik postur belanja APBN dimana anggaran pendidikan 20%, transfer ke daerah dan dana desa telah mendekati 30%, dan rasio bunga utang juga telah mencapai lebih dari 20%, belum lagi alokasi penanganan Covid-19 dan program PEN, jelas menunjukkan ruang fiskal yang bisa digunakan relatif terbatas. Padahal pembiayaan IKN tetap membutuhkan APBN, khususnya pada tahap awal mengingat swasta akan tertarik

ketika infrastruktur sudah tersedia dan ada jaminan pemerintah bahwa proyek pembangunan IKN akan tetap berlangsung jangka panjang meski lintas periode pemerintahan.

Artinya implisit dan eksplisit akan berujung pada tuntutan APBN. Lalu bagaimana nasib pembangunan dan pemindahan IKN? Perlu ada kebijakan *extraordinary*, karena bagaimanapun prioritas APBN adalah inklusif bagi pengurangan kemiskinan, pemulihan ekonomi, pemenuhan kebutuhan dasar pendidikan dan kesehatan serta perlindungan kelompok rentan di samping pembiayaan rutin pemerintahan. Termasuk untuk resiliensi ekonomi dan fiskal serta defisit 3%. Pada akhirnya kebutuhan pembiayaan IKN dari badan usaha dan investor swasta menjadi keniscayaan.

Potensi lain muncul ketika UU IKN memberikan peluang pada pemerintahan khusus IKN untuk dapat melakukan pengutipan atas pajak dan/atau pungutan khusus. Sementara pajak dan retribusi daerah berlaku secara *mutatis mutandis* sebagai pajak dan pungutan khusus IKN yang diatur secara khusus atau *lex specialis*. Kepala Otorita IKN pun dimungkinkan untuk melakukan improvisasi ketentuan di dalam sistem pajak dan retribusi yang selama ini berlaku. Kewenangan ini tidak hanya dibatasi pada objek, subjek wajib pajak atau retribusi, dasar pengenaan, maupun tarif. Sementara itu, pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tempat IKN berdiri masih tetap berjalan. Dalam konteks ini, perlu pengaturan turunan yang lebih jelas sehingga tata kelola keuangan IKN tidak saling bertentangan.

Harus ada langkah-langkah konkrit yang bermula pada kesadaran kolektif bahwa pembangunan dan pemindahan IKN adalah milik bersama. Perdebatan di ruang publik

harus digiring pada pembahasan substansial daripada emosional, sehingga dapat mengawal rencana pembangunan dan pemindahan IKN secara lebih baik. Harapannya iklim usaha dan investasi tetap kondusif bagi upaya membuka kran lebih luas bagi badan usaha dan swasta berkontribusi dalam pembiayaan IKN sesuai tata kelola yang baik (*good corporate governance*). Artinya, kebijakan pembiayaan IKN akan tetap mengacu pada dasar hukum yang ada dan dilaksanakan dengan menjaga komitmen tata kelola keuangan negara yang baik.

Penutup

Pro dan kontra terhadap pembangunan dan pemindahan IKN ke Kalimantan Timur merupakan hal yang biasa dalam proses demokrasi di Indonesia. Disadari juga bahwa kebijakan IKN merupakan momentum yang penuh tantangan di tengah kondisi Indonesia yang masih menjaga keberlanjutan fiskal dan moneter ke depan. Dibutuhkan sinergi otoritas fiskal, moneter, legislatif dan masyarakat dalam membangun orkestrasi kebijakan sehingga implementasi IKN dapat mendorong pertumbuhan dan resiliensi ekonomi serta menjaga keberlanjutan sektor keuangan agar tetap sehat.

Kemenkeu sebagai otoritas yang mendesain kebijakan fiskal dan melaksanakan APBN; Bank Indonesia, OJK, LPS sebagai otoritas menjaga stabilitas makro-ekonomi dan sektor keuangan; pengawas dan penegak hukum selaku otoritas yang menjaga akuntabilitas dan memastikan *good governance* harus bersinergi guna mempercepat pembangunan dan pemindahan IKN.

Sedangkan DPR RI sebagai mitra pemerintah dalam memformulasikan

dan menetapkan kebijakan melalui pelaksanaan tiga fungsi konstitusionalnya harus dapat mengawal proses pelaksanaan UU IKN tersebut. Masyarakat dan lembaga nonpemerintah juga dapat memberi masukan terhadap pelaksanaan APBN, program PEN, dan pembangunan IKN sampai selesai.

Referensi

UU tentang Ibu Kota Nusantara yang disahkan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 18 Januari 2022.
 “Pro-Kontra Pendanaan IKN Baru, Sejumlah Tolak Masuk PEN 2022”, <https://ekonomi.bisnis.com/read/>, diakses 2 Februari 2022.

“RI Siapkan Pendanaan IKN dari APBN, Apa Kabar Target Defisit 3 Persen?” <https://ekonomi.bisnis.com/read/>, diakses 3 Februari 2022.
 “UU IKN dan Keyakinan Publik”, Kompas, 31 Januari 2022, hal. 3.
 “Ekonom Peringatkan Risiko Bangun Ibu Kota Baru Gunakan Dana PEN”, <https://katadata.co.id/agustiyanti/finansial/61e80522a28a4/>, 19 Januari 2022, diakses 2 Februari 2022.
 “Kebangkitan Ekonomi di Tahun Macan Air”, *Media Indonesia*, 2 Februari 2022, hal. 6.
 “Pajak Khusus Untuk Ibu Kota Baru”, *Bisnis Indonesia*, 3 Februari 2022, hal. 11.



Ariesy Tri Mauleny
ariesy.mauleny@dpr.go.id

Dr. Ariesy Tri Mauleny, S.Si.,M.E., Menyelesaikan Pendidikan S3 Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Indonesia (2019). Bekerja sebagai Peneliti pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI dengan kepakaran Kebijakan Ekonomi. Aktif memberikan pendampingan dalam pelaksanaan fungsi DPR RI diantaranya UU Cipta Kerja, UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan dan UU Ibu Kota Negara. Beberapa karya tulis ilmiah yang sudah dipublikasikan diantaranya: *Law Making Activities during Lane Duck Sessions in Indonesia (1997-2020) published by Oxford University*, Memajukan Industri Keuangan Syariah Berdaya Saing (2021), Penguatan Ekosistem Logistik untuk Daya Saing Indonesia (2020), Optimalisasi dan Penguatan Perpajakan Indonesia (2020), Redesain Pembangunan Ekonomi Kelautan Indonesia (2019), dan Koperasi dalam Sistem Perekonomian Indonesia (2018).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
 ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.