

Konsolidasi Fiskal dan Komitmen Indonesia pada G20¹

I. Pendahuluan

Kebijakan konsolidasi fiskal dipandang sangat mendesak untuk mengatasi krisis keuangan global. Para pemimpin pemerintahan negara anggota G20 telah memberi perhatian besar bagi terciptanya konsolidasi fiskal di negara-negara anggota G20 sejak KTT pertama di Washington (Nopember 2008). Perhatian yang lebih besar dikemukakan kembali dalam KTT G20 di London (April 2009), Pittsburgh (September 2009) dan secara eksplisit terutama di Toronto (Juni 2010). Komitmen ini meliputi upaya pengurangan defisit anggaran dan stabilisasi ataupun pengurangan rasio hutang pemerintah terhadap GDP, yang diharapkan dapat mempercepat proses pemulihan ekonomi pasca krisis dan sekaligus membangun struktur ekonomi nasional dan internasional yang tahan krisis di masa yang akan datang. Konsolidasi fiskal dipandang sangat penting untuk menciptakan *global rebalancing*.

Pemerintah Indonesia juga memberikan perhatian besar terhadap komitmen konsolidasi fiskal ini. Sejak krisis ekonomi global tahun 2008-2009, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia berdampak negatif dengan penurunan tajam. Turunnya tingkat laju pertumbuhan ekonomi, berdampak pada peningkatan *debt-GDP ratio* dari 30.1% pada tahun 2008 menjadi 31.8% pada tahun 2009 (Bank Indonesia, 2012, hal. 3). Upaya untuk mengeluarkan Indonesia dari dampak krisis ekonomi global mendorong pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal ekspansif melalui pemberian stimulus ekonomi dalam bentuk program subsidi dan bantuan sosial. Hal ini berdampak pada naiknya rasio defisit anggaran pemerintah terhadap PDB dan sekaligus menempatkan Indonesia pada peringkat ke-17 sebagaimana ditunjukkan oleh indikator rasio anggaran-PDB dan hutang-PDB yang masih di bawah komitmen yang dibuat sebagai anggota G20.²

Bab ini bertujuan untuk menjelaskan berbagai strategi yang telah dijalankan oleh pemerintah Indonesia untuk mengejar komitmennya di tengah-tengah upaya untuk mengatasi krisis ekonomi global yang berdampak pada perekonomian Indonesia. Pembahasan makalah ini akan dilihat dari sisi pengeluaran, penerimaan dan pembiayaan pengeluaran pemerintah. Dari sisi pengeluaran, akan dilihat upaya pemerintah untuk mengatasi dampak negatif krisis ekonomi sekaligus mengefisienkan pengeluaran yang dilakukan. Sementara dari sisi pembiayaan, akan dijelaskan strategi pemerintah dalam hal pengelolaan hutang yang lebih baik.

II. Program Pengentasan Kemiskinan

¹ Hasil kajian Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) BKF. Draft awal disiapkan oleh Ivantia Monkoginta

² Lihat hasil kajian IORI, National Research University, Rusia dan Munk School of Global Affairs, Universitas Toronto, Kanada. *Tracking Progress on the G20 Development Commitments*, Januari 2013, hal. 19.

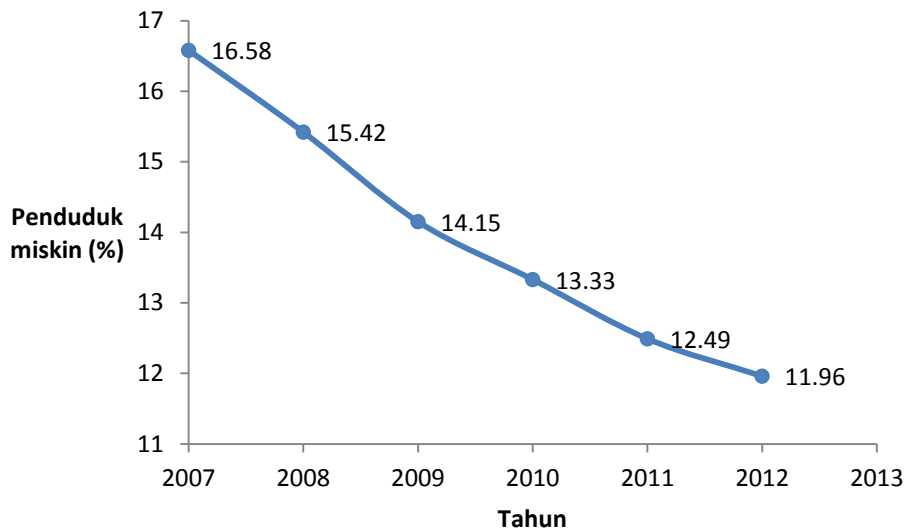
Sejak krisis ekonomi 2008, pemerintah Indonesia berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui berbagai program pengentasan kemiskinan dan bantuan sosial. Pada tahun 2012, program tersebut terbagi dalam lima tema besar; yaitu (1) peningkatan dan penyempurnaan kualitas kebijakan perlindungan sosial berbasis kualitas, (2) penyempurnaan dan peningkatan efektifitas pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), (3) peningkatan akses usaha mikro dan kecil kepada sumberdaya produktif, (4) peningkatan dan perluasan program-program pro-rakyat dan (5) peningkatan sinkronisasi dan efektivitas koordinasi penanggulangan kemiskinan serta harmonisasi antar pelaku. Total dana yang disediakan pada tahun 2012 sebesar Rp. 50.9 trilyun (Kementerian Keuangan, 2012, hal. 117).

Dana bantuan sosial pada tahun 2012 telah dikurangi sebesar 22.3 persen dibandingkan tahun 2011 (Kementerian Keuangan, 2012, Bab, hal. 215). Beberapa program pengentasan kemiskinan yang didanai melalui dana bantuan sosial pada tahun 2012 antara lain (Kementerian Keuangan 2012, hal. 215):

1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) seperti PNPM Perdesaan, PNPM Perkotaan, PNPM Peningkatan Infrastruktur Perdesaan (program pengembangan kecamatan), PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus dan PNPM Sosial Ekonomi Wilayah dengan alokasi dana sebesar 12,3 trilyun Rupiah.
2. Bantuan program bidang kesehatan yang menyediakan pelayanan kesehatan penduduk miskin di Puskesmas dan jaringannya serta rumah pemerintah sakit kelas III atau swasta yang ditunjuk oleh pemerintah melalui program Jamkesmas dengan alokasi dana sebesar 5,9 trilyun Rupiah.
3. Bantuan program bidang pendidikan, Bantuan Operasional Sekolah, yang menyediakan dana beasiswa untuk siswa dan mahasiswa miskin dengan alokasi dana sebesar 9,1 trilyun Rupiah.
4. Program Keluarga Harapan (PKH) untuk meningkatkan kualitas sumberdaya masyarakat miskin melalui kaum Ibu dengan mendorong anaknya agar sehat dan tetap dapat bersekolah dengan alokasi dana sebesar 2,1 trilyun Rupiah.

Walaupun program-program tersebut membebani anggaran belanja pemerintah pusat, tetapi telah berhasil mengatasi masalah kemiskinan sebagai dampak dari krisis ekonomi global. Hal ini terlihat dari menurunnya persentase angka kemiskinan sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 3.1.

Grafik 3.1. Penduduk Miskin di Perkotaan dan Pedesaan (%)



Sumber: Badan Pusat Statistik, n.d^a

III. Pemberian Subsidi atas Kelompok Barang Tertentu

Selama periode 2007-2012, kelompok energi menerima porsi subsidi yang cukup besar dibandingkan dengan kelompok non-energi. Sebagai gambaran, pada tahun 2007, subsidi kelompok energi mencapai 77,80 persen dari total subsidi Pemerintah. Angka ini meningkat menjadi 82,57 persen pada tahun 2012. Sebaliknya, porsi subsidi kelompok non-energi menurun dari 22,2 persen menjadi 17,43 persen pada periode yang sama (Kementerian Keuangan, 2013, hal. 55).

Penerapan *administered price* pada kelompok energi seperti BBM, LPG dan Tarif Dasar Listrik melalui subsidi dibutuhkan untuk mengurangi gejolak inflasi. Gejolak inflasi ini pada akhirnya akan berakibat pada penurunan daya beli dan tingkat kesejahteraan masyarakat secara umum. Atas dasar pertimbangan tersebut, pemerintah Indonesia cenderung sangat berhati-hati untuk menghapuskan subsidi agar tidak bersifat *counter productive* terhadap berbagai program pengentasan kemiskinan yang telah memberikan hasil.

IV. Tuntutan Desentralisasi Fiskal dan Beban APBN

Sejak tahun 2001, pemerintah Indonesia telah menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal. Kebijakan ini dijalankan dengan menggunakan skema transfer dana pusat-daerah yang disebut sebagai Dana Perimbangan yang terbagi dalam:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) yang dijalankan untuk memperbaiki kesenjangan vertikal. Pengalokasian dana ini mengikuti teknik penghitungan tertentu dengan memperkenalkan komponen-komponen yang bersifat *lump-sum* atau non-formula dan yang bersifat formula dalam pengalokasiannya.

2. Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dikeluarkan untuk membiayai program-program pembangunan di daerah yang menjadi prioritas nasional tetapi pembiayaan atas program-program ini akan membebani anggaran daerah.
3. Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan bagi hasil pusat-daerah atas penghasilan dalam negeri seperti pajak dan non-pajak. Dana ini dikeluarkan untuk mengatasi masalah kesenjangan vertikal pusat-daerah.

Berdasarkan teknik penghitungan Dana Perimbangan menurut UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, perkembangan beban. Dana Perimbangan terhadap Total Pengeluaran Pemerintah berada pada kisaran 30 persen.

Besarnya tekanan yang disebabkan oleh antara lain faktor-faktor di atas tanpa diimbangi oleh peningkatan penerimaan dalam negeri yang memadai menyebabkan terjadinya defisit anggaran. Defisit ini ditutupi oleh pembiayaan dalam dan luar negeri. Dari sisi risiko, pembiayaan luar negeri dapat memberikan beban tambahan pada anggaran karena adanya fluktuasi nilai tukar yang berdampak terhadap jumlah nominal cicilan dan bunga hutang dalam satuan mata uang Rupiah. Salah satu penyebab tingginya rasio tersebut adalah mata uang Rupiah yang terdepresiasi secara signifikan terhadap USD.

V. Upaya Pemerintah untuk Mengurangi Tekanan pada APBN

Dari sisi pengeluaran, pemerintah telah mengambil beberapa strategi untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran pemerintah. Strategi-strategi tersebut adalah:

V.1 Pengurangan subsidi BBM secara bertahap.

1. Upaya konversi penggunaan minyak tanah ke LPG. Hal ini dilakukan mengingat bahwa (ESDM, 2010):
 - a. Biaya produksi tanpa subsidi untuk LPG lebih murah daripada minyak tanah. Akibatnya, pemerintah harus mengeluarkan 2.500 Rupiah per liter subsidi lebih besar untuk memproduksi minyak tanah dibandingkan dengan LPG. Adanya program konversi ini diharapkan dapat menghemat pengeluaran subsidi tersebut.
 - b. Pemberian subsidi dirasakan tidak tepat sasaran. Sebagai gambaran, pada tahun 2010, sekitar 70 persen pengguna minyak tanah berasal dari golongan menengah dan mampu. Sementara 20 persen saja pengguna minyak tanah berasal dari golongan miskin.
2. Upaya pengurangan subsidi bahan bakar kendaraan bermotor.
 - a. Himbauan kepada masyarakat khususnya yang berasal dari golongan ekonomi menengah ke atas agar beralih ke bahan bakar kendaraan bermotor tanpa subsidi.
 - b. Rencana pengurangan subsidi bahan bakar melalui peningkatan harga jual bahan bakar kendaraan bermotor bersubsidi secara bertahap.

3. Pengurangan subsidi Tarif Daftar Listrik (TDL) secara bertahap dan pengalihan dana subsidi untuk mendanai program pembangunan lain. Untuk tahun anggaran 2013, subsidi TDL akan dipangkas sebesar 11,8 triliun Rupiah. Selanjutnya dana ini akan dialihkan untuk pengembangan infrastruktur dan peningkatan ketahanan pangan dan energi (Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan, 2012).

V.2 Pembenahan alokasi anggaran pemerintah pusat melalui penyempurnaan skema Dana Perimbangan agar semakin efektif dan efisien. Hal ini ditunjukkan oleh:

1. Penyempurnaan pengalokasian Dana Alokasi Khusus untuk program pembangunan yang merupakan prioritas nasional dan bersifat kritis bagi pengembangan daerah. Tabel 3.1 menunjukkan perkembangan program-program yang didanai DAK dari tahun ke tahun. Dalam tabel tersebut ditunjukkan bahwa sejak tahun 2011, pengembangan infrastruktur menjadi perhatian pemerintah pusat, mengingat besarnya ketimpangan kualitas infrastruktur antar daerah yang berdampak pada ketimpangan pembangunan horizontal.

Tabel 3.1. Program-program yang Didanai oleh Dana Alokasi Khusus

No.	Program	2008	2009	2010	2011
1	Pendidikan	V	V	V	V
2	Kesehatan	V	V	V	V
3	Jalan	V	V	V	V
4	Irigasi	V	V	V	V
5	Air minum	-	V	V	V
6	Sanitasi	-	-	V	V
7.	Infrastruktur untuk pemerintahan	V	-	V	V
8.	Kelautan dan Perikanan	V	V	V	V
9.	Pertanian	V	V	V	V

10.	Lingkungan	-	V	V	V
11.	Keluarga Berencana	V	V	V	V
12.	Kehutanan	V	V	V	V
13.	Perdagangan	-	V	V	V
14.	Infrastruktur di daerah tertinggal	-	-	-	V
15.	Listrik di daerah pedesaan	-	-	-	V
16.	Perumahan	-	-	-	V
17.	Keamanan transportasi darat	-	-	-	V
18.	Infrastruktur di daerah pedesaan	-	V	V	V
19.	Infrastruktur di wilayah yang lebih luas	-	-	-	V

Sumber: Kementerian Keuangan, 2009, Bab II, hal. 81 dan 2011, Bab III, hal. 106-107.

2. Penghapusan unsur non-formula seperti *hold-harmless provision* dan belanja pegawai daerah secara bertahap dari penghitungan Dana Alokasi Umum, sehingga alokasi DAU akan lebih banyak ditentukan oleh formula DAU. Implikasinya adalah beban anggaran pemerintah pusat sebagai akibat adanya unsur non-formula dalam DAU berkurang.

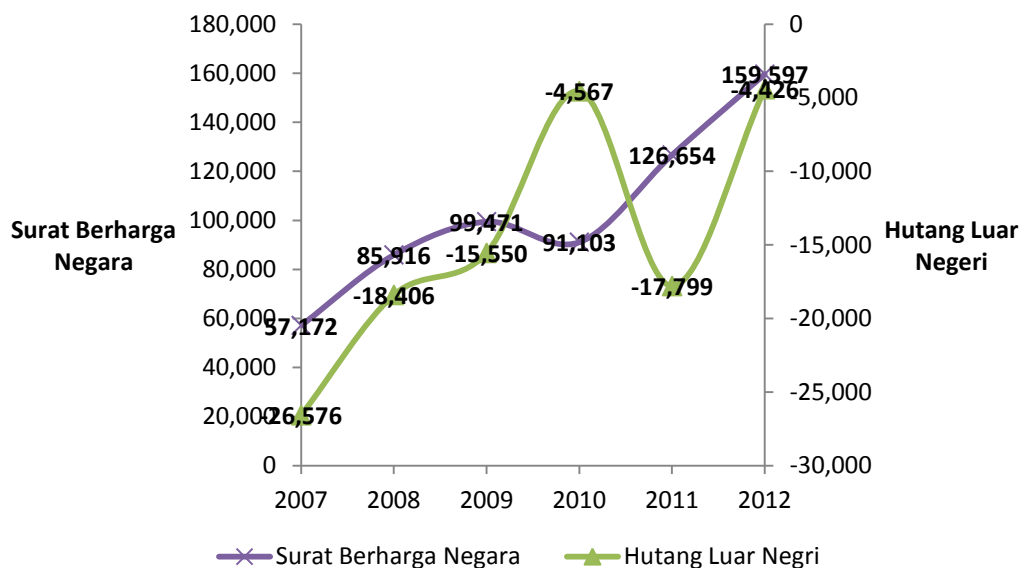
Upaya ini berdampak pada APBN Pemerintah sebagaimana ditunjukkan oleh trend *budget-GDP ratio* yang cenderung fluktuatif. Pada periode 2007 – 2010, trend ini meningkat dari 1,3% pada tahun 2007 (Kementerian Keuangan, 2010, Bab II, hal. 50), menjadi 2,1% pada tahun 2010 (Kementerian Keuangan, 2011, Bab II, hal. 58) dan pada tahun 2012, rasio tersebut mencapai angka 2,23% (Kementerian Keuangan, 2013, Bab II, hal. 54). Hal ini berkaitan dengan upaya pemerintah untuk terus menerus memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas.

Untuk mengurangi defisit anggaran, pemerintah berupaya untuk meningkatkan penerimaan dalam negeri yang berasal dari penerimaan pendapatan pajak dan non-pajak. Peningkatan ini ditunjukkan oleh rasio penerimaan dalam negeri terhadap PDB yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2007, rasio tersebut mencapai 17,87% dan pada tahun 2012 mencapai 32,70%.

Selanjutnya, defisit anggaran yang masih terjadi ditutupi oleh sumber pembiayaan atau hutang dari dalam dan luar negeri. Peran pembiayaan dalam perekonomian Indonesia diukur dengan menggunakan indikator *debt-GDP ratio*. Sebagai upaya penurunan rasio tersebut, pemerintah mengambil langkah untuk menurunkan stok pinjaman luar negeri melalui, antara lain:

1. Peningkatan sumber pembiayaan dalam negeri yang lebih tinggi dari waktu-ke waktu. Sumber ini berasal dari perbankan dalam negeri dan non-perbankan dalam negeri. Salah satu unsur penyumbang terbesar pembiayaan dalam negeri yang bersumber dari non-perbankan dalam negeri adalah Surat Berharga Negara (SBN). Grafik 3.2 menunjukkan posisi SBN yang terus meningkat (angka dalam milyar Rupiah).

Grafik 3.2. Perkembangan Surat Berharga Negara dan Hutang Luar Negeri (dalam Milyar Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan, 2013

2. Pengelolaan hutang luar negeri yang lebih baik melalui fleksibilitas pembiayaan hutang. Fleksibilitas ini dijabarkan dalam bentuk perubahan komposisi instrumen pembiayaan utang tanpa menyebabkan perubahan pada total pembiayaan utang. Perubahan tersebut meliputi perubahan penerbitan SBN yang memungkinkan untuk melebihi atau mengurangi jumlah neto, penarikan pinjaman dalam negeri, dan/atau penarikan pinjaman luar negeri (Kementerian Keuangan, 2013, hal. 40). Adanya alternatif instrumen hutang memberikan jaminan atas ketersediaan dana terutama pada saat pasar keuangan internasional mengenakan bunga pinjaman yang tinggi atau dana internasional tidak tersedia. Pengelolaan hutang luar negeri yang lebih baik ditunjukkan dengan nilai *negative net borrowing* yang semakin kecil sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 3.2 di atas.

Pengelolaan hutang yang lebih baik ditandai dengan penurunan *debt-GDP ratio* dari 35.2% pada tahun 2007 menjadi 26.1% pada tahun 2010 dan 23.2% pada tahun 2012 (Kementerian Keuangan, 2013, Bab 6, hal. 21). Pemerintah menargetkan rasio tersebut pada tingkat 19% pada akhir tahun 2015 (Kementerian Keuangan, 2012, Bab 7, hal. 45).

VI. Kesimpulan dan Rekomendasi

Pemerintah telah berupaya untuk memenuhi komitmennya sebagai negara anggota G20 dalam pengelolaan anggaran dan hutang yang lebih baik. Upaya ini ditunjukkan melalui (1) penurunan pengeluaran (seperti konversi BBM dan pengurangan subsidi untuk BBM kendaraan bermotor, TDL dan bantuan sosial), (2) pengalihan dana subsidi untuk program lain dan (3) penyempurnaan perumusan Dana Perimbangan yang dibarengi dengan (4) upaya peningkatan penerimaan dalam negeri dan (5) pengelolaan hutang yang lebih baik terutama dalam upaya untuk mengurangi ketergantungan pada hutang luar negeri.

Walaupun demikian, upaya ini belum memberikan hasil yang diharapkan sebagaimana ditunjukkan oleh posisi Indonesia di peringkat 17 menurut indikator *deficit budget-GDP ratio* dan *debt-GDP ratio*. Sementara trend *debt-GDP ratio* cenderung menurun karena pengelolaan hutang yang lebih baik, *deficit budget-GDP ratio* cenderung meningkat. Adanya peningkatan *deficit budget-GDP ratio* terutama disebabkan oleh upaya pemerintah untuk terus menerus mendorong aspek pemerataan dan pengentasan kemiskinan sebagai akibat krisis ekonomi global pada tahun 2008-2009.

Berdasarkan kondisi di atas, pengurangan subsidi secara bertahap, peningkatan penerimaan dalam negeri melalui pajak dan pengelolaan hutang yang semakin baik merupakan langkah yang sudah tepat. Upaya ini diharapkan dapat mengurangi tekanan pada APBN dalam jangka panjang tanpa harus mengorbankan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, n.d^a. *Number and percentage of poor people, poverty line, poverty gap index, poverty severity index by province*, akses 14 Mei 2013, URL: http://www.bps.go.id/eng/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=23¬ab=1
- Bank Indonesia. (2012). *Statistik Utang Luar Negeri Indonesia*, Jakarta:Bank Indonesia.
- Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral. (2010). Konversi-minyak tanah ke LPG menggerakkan perekonomian menghemat energi. Akses, 14 Mei 2013, URL: <http://www.esdm.go.id/berita/artikel/56-artikel/4011-konversiminyak-tanah-ke-lpg-menggerakkan-perekonomian-menghemat-energi.html>
- Kementerian Keuangan RI. (2005). *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2005*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. (2010). *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2010*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, Jakarta
- Kementerian Keuangan RI. (2011) *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2011*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.

Kementerian Keuangan RI. (2012). *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2012*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.

Kementerian Keuangan RI (2013). *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2013*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.