

# Strategi Menjaga Kestinambungan Fiskal Jangka Panjang

## *Strategies to Maintain Long Term Fiscal Sustainability*

Tim PKEM-PKAPBN, Badan Kebijakan Fiskal

### *Abstract*

*The purpose of this study is to analyze fiscal management and formulate strategies to maintain long-term fiscal sustainability in Indonesia. This study uses secondary data, which is taken from some official institutions, in example BPS and MoF, and quantitative descriptive as an approach. Based on the results, fiscal sustainability, in general, is relatively well maintained in period 1998-2018. Moreover, this study gives two recommendations, those are maintaining fiscal sustainability by increasing the budget productivity through increasing tax ratio and capital expenditure and risk mitigation by controlling the deficit and debt ratio and enhances positive primary balance.*

*Keywords: Fiscal Sustainability, Budget Productivity, Risk Mitigation*

### **Abstrak**

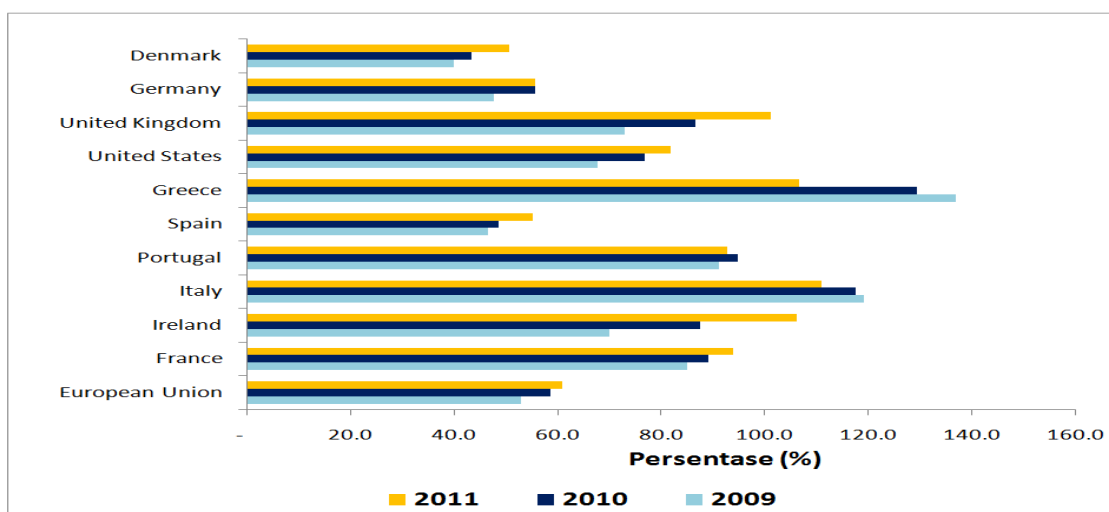
Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengelolaan fiskal serta merumuskan strategi dalam rangka menjaga kestinambungan fiskal jangka panjang di Indonesia. Data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari instansi resmi, antara lain BPS dan Kemenkeu. Adapun metode penelitian dilakukan dengan pendekatan deskriptif kuantitatif. Berdasarkan hasil pengolahan data, dalam periode 1998-2018, kestinambungan fiskal, secara umum, relatif terjaga. Penelitian ini memberikan dua rekomendasi yaitu bahwa menjaga kestinambungan fiskal dilakukan dengan meningkatkan produktivitas APBN melalui peningkatan *tax ratio* dan belanja modal serta mitigasi risiko yang dilakukan dengan mengendalikan defisit dan rasio utang serta mendorong keseimbangan primer menuju positif.

Kata Kunci: Kestinambungan Fiskal, Produktivitas APBN, Mitigasi Risiko

## Pendahuluan

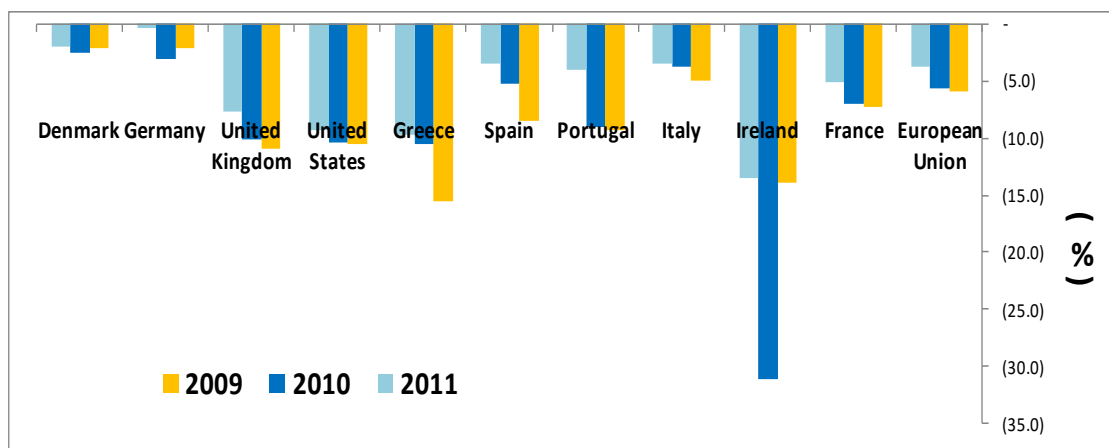
Krisis ekonomi di belahan benua Eropa beberapa tahun yang lalu yang dipicu oleh krisis fiskal utamanya disebabkan oleh pengelolaan kebijakan fiskal yang kurang memenuhi aspek kehati-hatian. Hal tersebut terefleksi dari besarnya defisit anggaran dan tingginya rasio utang pemerintah terhadap PDB. Dalam konteks krisis ekonomi Eropa tersebut memberi pelajaran berharga mengenai betapa pentingnya menjaga pengelolaan fiskal yang sehat, prudent dan berkesinambungan (*sustainable*). Ratio utang dan defisit beberapa negara di Eropa sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 1 dan Grafik 2.

**Grafik 1. Data Rasio Utang terhadap PDB (dalam persen) Tahun 2009-2011**



Sumber : World Bank diolah

**Grafik 2. Data Defisit terhadap PDB (dalam persen) tahun 2009-2011**



Sumber : World Bank diolah

Di era globalisasi, interaksi antar negara menjadi sangat intens seolah tak berjarak dan tanpa batas. Demikian juga halnya daya jalar dinamika perekonomian global selalu berdampak terhadap pada perekonomian setiap negara termasuk Indonesia. Pada tahun 2012, dampak gejolak perekonomian global mulai terasa dan menciptakan tekanan yang cukup kuat terhadap perekonomian domestik. Tekanan tersebut berupa perlambatan pertumbuhan ekonomi, terdepresiasi nilai tukar rupiah dan pelemahan kinerja ekspor serta penurunan harga komoditas akibat melemahnya permintaan global. Sementara itu krisis geo-politik Timur Tengah memberi kontribusi terkereknya harga minyak mentah dunia. Kombinasi tersebut pada akhirnya mempunyai implikasi pada terkendalanya pencapaian target penerimaan perpajakan, utamanya pajak non-migas, dan meningkatnya beban belanja negara terutama subsidi energi sehingga mendorong terjadinya *negative primary balance*.

Terjadinya defisit *primary balance* pada tahun 2012 menunjukkan bahwa pemanfaatan sebagian utang baru dipergunakan untuk membayar bunga utang. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa pendapatan negara belum sepenuhnya mampu untuk memenuhi kewajibannya atau dengan kata lain *fiscal sustainability* terganggu. Pada sisi lain, *primary balance* negatif juga dapat dimaknai bahwa pemanfaatan utang menjadi kurang produktif karena utang dipergunakan untuk membayar bunga utang bukan untuk mendukung belanja produktif, sehingga ditengarai dapat mengganggu kesinambungan fiskal di masa depan. Hal ini menjadi peringatan agar pemerintah meningkatkan kewaspadaan serta lebih konsentrasi dalam menjaga sustainabilitas fiskal. Keprihatinan terkait meningkatnya risiko fiskal tersebut mendorong kesadaran akan pentingnya untuk terus meningkatkan pengelolaan fiskal yang sehat melalui pengelolaan fiskal yang produktif namun tetap *prudent* dan berkesinambungan dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang.

Selain menjadi indikator kehati-hatian pengelolaan kebijakan makro dalam rangka menjaga kepercayaan pasar, sustainabilitas fiskal juga menjadi prasyarat bagi efektivitas kebijakan fiskal dalam merespons dinamika perekonomian. Kebijakan fiskal yang sustainabel diperlukan untuk menciptakan ruang fiskal yang memadai guna merespon gejolak perekonomian. Kebijakan fiskal yang tidak *sustainable*, akan mempersempit diskresi atau fleksibilitas Pemerintah dalam mengoptimalkan peran APBN sebagai instrumen *counter-cyclical*, khususnya pada saat krisis (*downturn*).

Sungguhpun dipaksakan untuk melakukan kebijakan *counter-cyclical*, konsekuensinya adalah membesarnya defisit anggaran dan utang pemerintah yang diperlukan untuk menutup defisit. Hal tersebut apabila tidak dikelola secara efisien dan *prudent* akan semakin memperlemah posisi sustainabilitas fiskal. Oleh karena itu, upaya-upaya untuk memelihara sustainabilitas fiskal merupakan kebijakan strategis dalam rangka menjaga kredibilitas kebijakan fiskal di mata pelaku pasar sekaligus meningkatkan fleksibilitas bagi otoritas fiskal untuk merespon gejala ekonomi.

Sementara itu, pada sisi lain upaya memelihara kesinambungan fiskal juga dapat dilakukan dengan memperkuat daya tahan fiskal yang ditempuh melalui melalui beberapa cara yaitu (i) penguatan fiscal buffer (ii) meningkatkan fleksibilitas pengelolaan fiskal, dan (iii) memelihara kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*) dalam batas toleransi. Dalam konteks memelihara *fiscal vulnerability* dipandang merupakan langkah preventif untuk pengendalian risiko. Hal ini tentunya akan memberi kontribusi yang sangat besar dalam meningkatkan efektivitas upaya mitigasi risiko terjadinya krisis fiskal dimasa mendatang .

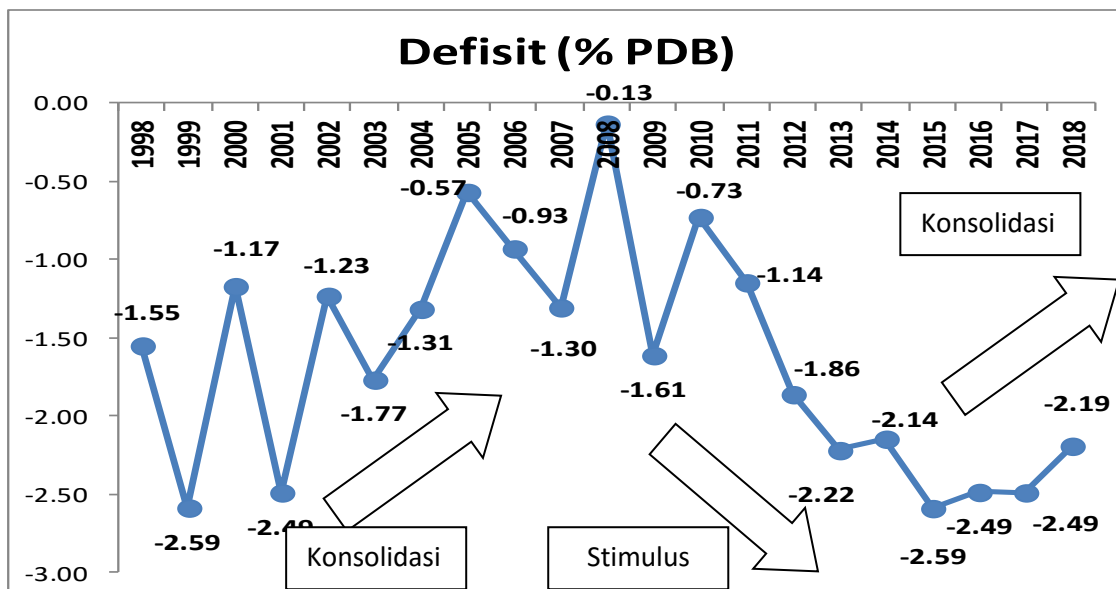
### **Perkembangan Defisit, Utang dan Keseimbangan Primer**

Kebijakan defisit merupakan kebijakan fiskal ekspansif yang ditempuh pemerintah dalam rangka menstimulasi perekonomian dalam rangka akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran dan kemiskinan yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, esensi kebijakan defisit merupakan upaya untuk menjaga momentum dan mendorong agar peran APBN dalam menstimulasi perekonomian dapat berfungsi secara optimal.

Perkembangan defisit APBN dalam 20 tahun terakhir menunjukkan bahwa defisit bergerak dinamis namun secara umum tetap terkendali dalam batas aman. Pada sisi lain defisit yang terarah dan terukur tersebut merefleksikan bahwa arah kebijakan fiskal yang ditempuh pemerintah masih tetap ekspansif untuk menjaga momentum pertumbuhan ekonomi pada level yang cukup tinggi dan berkelanjutan. Dalam periode 1998 sampai dengan 2018, Pemerintah cenderung melakukan konsolidasi fiskal. Sementara dalam periode 2009 sampai dengan 2015, lebih memperkuat stimulus dan selanjutnya mulai 2016 sampai dengan 2018 kembali pemerintah

melakukan konsolidasi fiskal dalam rangka penguatan kredibilitas fiskal, namun tetap menjaga agar peran APBN dalam menstimulasi perekonomian tetap berfungsi optimal, sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 3.

**Grafik 3 Perkembangan Defisit 1998 - 2018 (% PDB)**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Dalam rangka memantapkan perekonomian nasional bagi peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih berkeadilan, kebijakan fiskal tahun 2014 diarahkan untuk memperkuat pertumbuhan ekonomi yang inklusif, berkualitas dan berkelanjutan melalui pelaksanaan kebijakan fiskal yang sehat dan efektif. Untuk mencapai hal tersebut, Pemerintah menempuh strategi kebijakan stimulus fiskal yang terukur dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal.

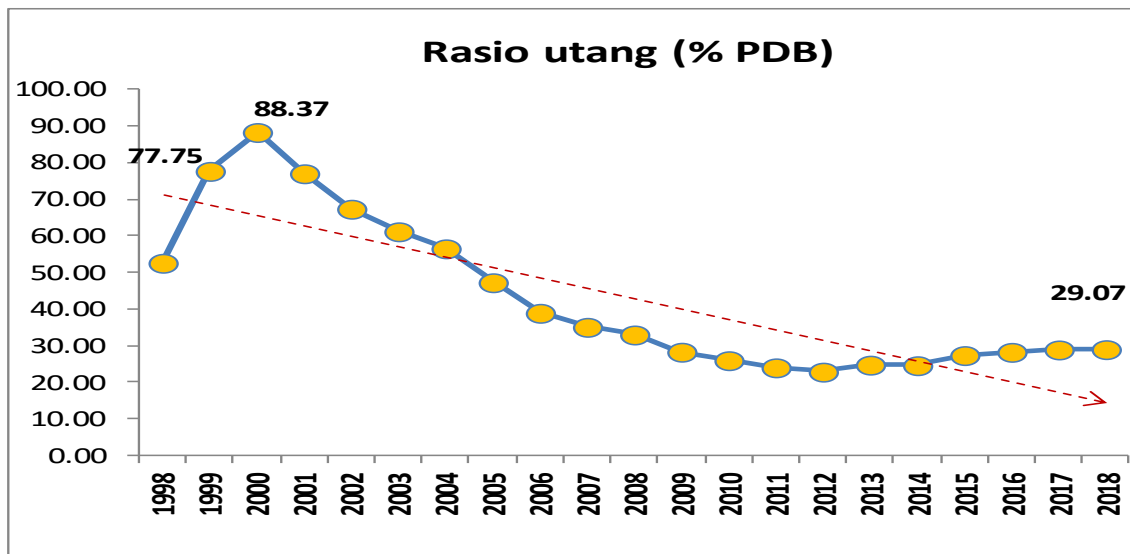
Menyongsong tahun 2014, perekonomian nasional akan menghadapi tantangan yang cukup berat. Hal tersebut terutama dipicu oleh dinamika perekonomian global yang masih diliputi ketidakpastian dan semakin kompleksnya tantangan yang dihadapi serta isu-isu strategis yang perlu segera mendapat penanganan serius. Sementara itu, kuatnya komitmen Pemerintah untuk memenuhi ekspektasi masyarakat dalam mendukung pencapaian target pembangunan secara optimal ditengah keterbatasan anggaran (*budget constrains*) juga menjadi tantangan sekaligus turut mewarnai dalam perumusan kebijakan fiskal.

Namun demikian, di tengah tantangan yang cukup berat, Pemerintah tetap berupaya menempuh kebijakan fiskal yang ekspansif, terarah dan terukur yang diselaraskan dengan siklus perekonomian dan kapasitas fiskal. Melalui dua pendekatan tersebut diharapkan perumusan kebijakan defisit akan lebih terarah, efisien, produktif dan efektif dalam merespon dinamika perekonomian dan menjawab tantangan zaman. Substansi kebijakan ekspansif yang terarah dan terukur tersebut diharapkan dapat menjaga momentum pertumbuhan dengan tingkat risiko yang terkendali, sehingga kesinambungan fiskal dalam perspektif jangka menengah dan panjang dapat dijaga.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, defisit nasional dibatasi sebesar 3 persen dari PDB. Berdasarkan kebijakan defisit APBN tersebut, defisit nasional pada tahun 2014 diperkirakan masih dalam batas yang terkendali, dibawah 3 persen. Apabila dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah keatas, defisit APBN Indonesia juga masih pada level yang rendah. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan APBN Indonesia dilakukan dengan *prudent* dalam rangka menjaga *fiscal sustainability*, yang pada gilirannya akan mendorong terwujudnya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Sementara itu dalam rangka mendukung pencapaian target pembangunan diperlukan ruang fiskal yang cukup memadai, namun apabila pendapatan negara belum sepenuhnya memadai untuk menopang belanja negara tersebut, pemerintah dimungkinkan untuk mencari sumber pembiayaan utang, sepanjang dikelola secara produktif dan *prudent*. Hal tersebut memberi penekanan bahwa utang mungkin untuk dilakukan sepanjang digunakan untuk kegiatan produktif (*golden rule*), terkendali dan efisien. Berdasarkan perkembangan utang dalam periode 20 tahun terakhir, yakni dari tahun 1998 sampai dengan 2018, menunjukkan bahwa rasio utang bergerak dinamis dari 1998 ke 2000, meningkat tajam namun kemudian cenderung menurun sampai tahun 2014. Selanjutnya seiring arah kebijakan untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur, mulai tahun 2015 rasio utang sedikit meningkat hingga tahun 2018, namun tetap dijaga pada level yang *manageable* dibawah 30 persen PDB, sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 4.

Grafik 4 Perkembangan Utang 1998 - 2018 (% PDB)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Meskipun demikian, secara nominal haruslah diakui bahwa stok utang Pemerintah mengalami kenaikan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari ditempuhnya kebijakan ekspansif yang dijalankan oleh Pemerintah baik dalam rangka mendukung upaya mengakselerasi pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan penurunan angka kemiskinan maupun akibat tekanan pada sisi belanja, khususnya pos subsidi energi. Seperti diketahui, dalam sepuluh tahun terakhir, subsidi energi telah meningkat lebih dari 7 kali lipat dari sebelumnya sekitar Rp35 triliun pada tahun 2002 menjadi Rp257 triliun pada tahun 2011. Dalam komposisi belanja pusat, pada tahun 2011, subsidi energi juga telah menyedot hampir sepertiganya. Tekanan yang cukup besar pada sisi belanja ini serta upaya untuk tetap menjaga momentum pertumbuhan seperti terdorong defisit anggaran, sehingga upaya penurunan stok utang Pemerintah belum sepenuhnya berhasil dilakukan oleh Pemerintah. Namun demikian, walaupun stok utang meningkat, pemanfaatannya senantiasa diarahkan untuk kegiatan produktif. Alhasil, rasio utang terhadap PDB terus menurun secara signifikan.

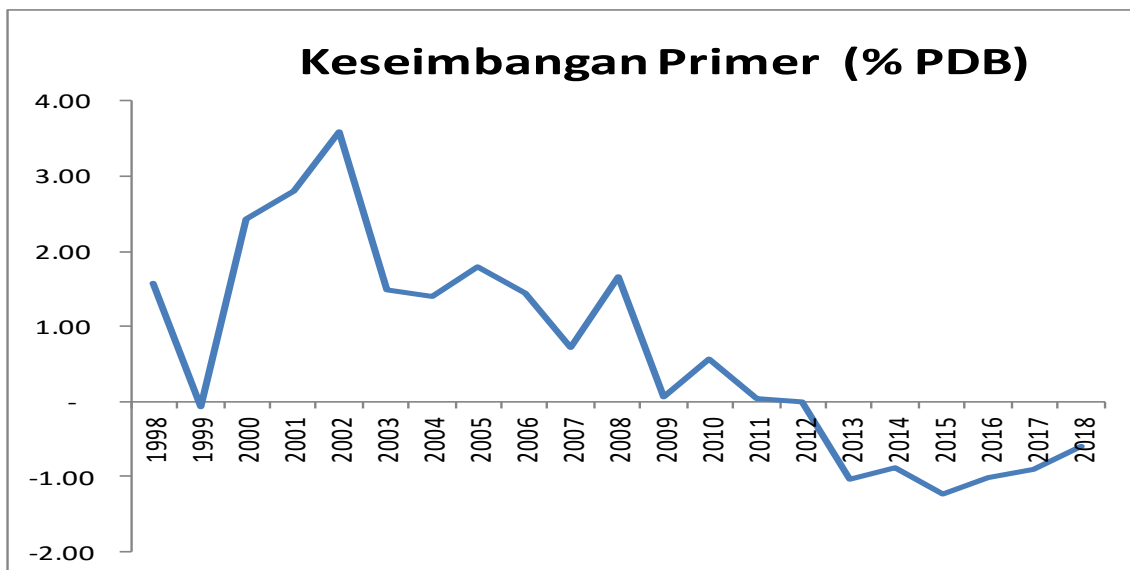
Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam konteks untuk menjaga kesinambungan fiskal terdapat beberapa langkah preventif yang dapat dilakukan untuk meminimalisasi risiko dan mendorong produktivitas APBN, antara lain (i) mengendalikan defisit dalam batas aman (<3 persen PDB), (ii) mengendalikan pengadaan utang dengan menjaga *debt ratio* dalam batas aman (<60 persen PDB) dan menjaga agar penambahan utang sejalan dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi

(pertumbuhan *stock* utang sama dengan proyeksi pertumbuhan PDB nominal) (iii) menjaga *debt service ratio* dan *interest ratio* dalam batas toleransi, dan (iv) mengarahkan agar pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif dengan menjaga agar *Current Budget Balance (CBB)* minimal sama dengan nol ( $CBB=0$ ).

Sementara itu pada sisi lain untuk menjaga keberlanjutan fiskal juga perlu mendorong agar keseimbangan primer positif. Dalam perkembangannya pada 20 tahun terakhir menunjukkan bahwa tren menurunnya surplus keseimbangan primer terjadi sejak tahun 2002 dan mulai *negative* pada tahun 2012, terutama dipengaruhi membengkaknya belanja primer (belanja total dikurangi belanja bunga utang), khususnya disebabkan meningkatnya belanja subsidi energi peningkatan ICP dan depresiasi nilai tukar rupiah. Keseimbangan primer negatif tersebut terus berlanjut hingga 2018, walaupun pemerintah telah berupaya melakukan berbagai kebijakan antara lain reformasi subsidi dan efisiensi belanja K/L pada tahun 2015. Dalam perspektif umum, menurunnya surplus keseimbangan primer ini dimaknai sebagai menurunnya kemampuan Pemerintah dalam melakukan percepatan penurunan stok utang. Namun demikian, untuk melihat lebih jauh apakah hal tersebut sudah mengganggu kesinambungan fiskal atau belum masih perlu pendalaman lebih lanjut. Terlepas dari itu, Pemerintah sudah saatnya perlu mewaspadaai kecenderungan keseimbangan primer negatif tersebut, mengingat apabila angka tersebut menjadi negatif maka akan berakibat pada peningkatan sisi pembiayaan, yang berarti meningkatnya stok utang Pemerintah. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah terus berupaya menurunkan keseimbangan primer negatif dan mendorongnya bergerak menuju positif. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan fiskal ke depan lebih produktif, efisien dan prudent.



**Grafik 5 Perkembangan Keseimbangan Primer 1998 –2018 (% PDB)**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

### **Perkembangan Kerentanan Fiskal (*Fiscal Vulnerability*)**

Salah satu upaya untuk menjaga kesinambungan fiskal dapat dilakukan dengan mengendalikan tingkat kerentanan (*vulnerability*) dalam batas toleransi. Secara umum, kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*) adalah suatu kondisi tertekannya ketahanan fiskal sehingga berpotensi menurunkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya (*solvabilitas*), bahkan dapat menghambat proses pencapaian target Pemerintah selaku otoritas fiskal (*growth, job dan poor*). Tertekannya kondisi fiskal tersebut berdampak pada berkurangnya atau tidak memadainya kemampuan fiskal dalam mendukung pencapaian target-target pembangunan, termasuk kemampuan memenuhi kewajibannya (*solvabilitas*). Ketidakberdayaan atau ketidakmampuan fiskal dalam memainkan perannya secara optimal tersebut dapat dipicu oleh penurunan yang signifikan terhadap pendapatan negara dan/atau adanya peningkatan beban belanja negara yang sulit dikendalikan sehingga berdampak pada melebarnya defisit anggaran melebihi batas aman, apalagi diperparah dengan tidak tersedianya *fiscal buffer* yang memadai untuk menutup pelebaran defisit anggaran tersebut. Sementara itu pada sisi pembiayaan, yang patut diwaspadai dan diperkirakan dapat berpotensi menciptakan tekanan fiskal adalah adanya potensi gagal bayar atas penjaminan pemerintah atau penerusan pinjaman serta terganggunya *solvabilitas*. Beberapa hal tersebut menciptakan kompleksitas

dan kerentanan yang dapat mengganggu ketahanan dan sekaligus keberlanjutan fiskal. Kondisi tersebut apabila tidak diantisipasi dan dimitigasi tentunya akan berdampak negatif bagi kesinambungan fiskal, keberlanjutan pembangunan, serta stabilisasi perekonomian dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Adapun beberapa hal yang dapat dijadikan indikator untuk mengendalikan kerentanan fiskal sebagaimana merujuk pada hasil kajian Intosai antara lain sebagai berikut:

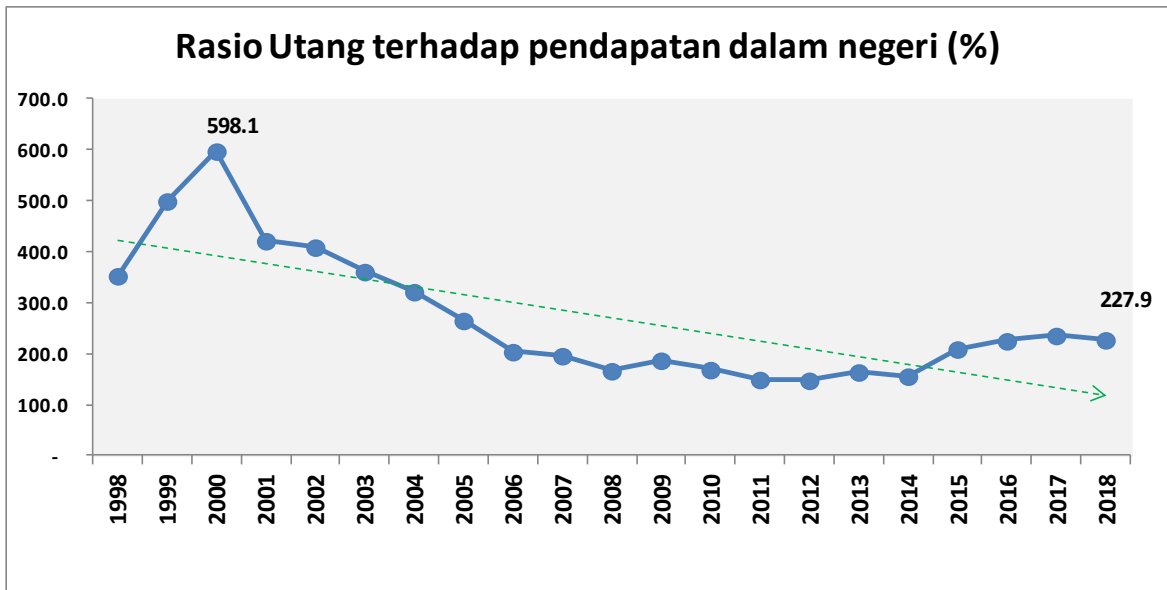
1. ***Debt Service Ratio to Revenue***. Indikator ini esensinya untuk mengukur seberapa besar kapasitas pendapatan negara dalam memenuhi pembayaran utang, baik cicilan pokok maupun bunganya. Semakin besar ratio utangnya mengindikasikan bahwa kapasitas fiskal semakin kecil, yang artinya tingkat kerentanan fiskal semakin meningkat, dan sebaliknya semakin kecil ratio bermakna semakin kecil pula risiko atau tingkat kerentanan fiskal.
2. ***Interest to Revenue Ratio***. Indikator ini esensinya untuk mengukur seberapa besar kapasitas pendapatan negara dalam meng-cover beban bunga utang. Semakin besar rasio mengindikasikan bahwa beban bunga utang meningkat dan kapasitas pendapatan untuk mendorong kebutuhan yang produktif semakin mengecil. Hal ini berarti kerentanan fiskal meningkat karena risiko semakin besar dibandingkan produktivitasnya sehingga berpotensi mengganggu keberlanjutan fiskal.
3. ***Debt to GDP Ratio***. Indikator ini untuk mengukur seberapa besar kapasitas perekonomian suatu negara atas beban utang. Semakin besar ***Debt Ratio*** mengindikasikan bahwa beban utang semakin membesar. Hal ini dapat dimaknai bahwa dengan meningkatnya beban utang berarti akan berpotensi mengurangi diskresi dalam memanfaatkan sumber daya untuk menstimulus perekonomian. Kondisi yang demikian itu risiko fiskalnya semakin meningkat yang berarti juga tingkat kerentanannya meningkat. Indikator ini diakui sebagai salah satu indikator yang paling penting untuk mengukur tingkat utang, yaitu dengan menekankan pada kemampuan solvabilitas pemerintah dimana GDP di-proxy sebagai kapasitas perekonomian suatu negara.

4. ***Debt to Revenue Ratio***. Indikator ini digunakan untuk mengukur seberapa besar kemampuan negara dalam menghimpun pendapatan dibandingkan beban utangnya. Semakin besar *debt to revenue ratio* mengindikasikan bahwa beban utang semakin besar, hal ini berarti tingkat kerentanannya semakin meningkat.
5. ***Debt Present Value to Revenue Ratio***. Indikator ini mengukur nilai utang saat ini dibandingkan kapasitas pembayaran pemerintah yang tercermin dari kemampuan dalam menghimpun pendapatannya. Semakin besar rasio ini menunjukkan semakin besar pula risiko atau kerentanannya dan sebaliknya semakin kecil berarti juga semakin mengecil risiko atau tingkat kerentanannya.
6. ***Amortization to External Debt Payment Ratio***. Rasio ini mengukur tingkat amortisasi utang sebagai proporsi dari pembayaran utang luar negeri. Indikator ini, dipahami sebagai rasio yang bergulir, menunjukkan ketika suatu negara melakukan refinancing utang dengan penerbitan utang baru. Jika rasio ini melebihi 100, utang tidak dibiayai kembali dengan utang baru.
7. ***External Debt to Export Ratio***. Rasio ini mengukur tingkat utang luar negeri sebagai proporsi ekspor barang dan jasa. Ini menunjukkan tingkat beban utang atas ekspor maupun kemampuan memperoleh valuta asing. Rasio ini harus digunakan bersama dengan *debt service* sebagai persentase ekspor, yaitu sebuah rasio yang membandingkan pengeluaran yang tidak produktif dengan cadangan valuta asing.

Melalui langkah preventif untuk mengendalikan faktor-faktor yang berpotensi meningkatkan kerentanan diharapkan risiko fiskal dapat terkendali dalam level yang relatif aman tanpa mengorbankan fungsi stimulus fiskal sehingga pada gilirannya dapat mendukung terwujudnya keberlanjutan fiskal.

Mencermati perkembangan utang yang harus ditanggung pemerintah dalam 20 tahun terakhir menunjukkan bahwa secara nominal stock utang mengalami peningkatan, namun rasio utang terhadap pendapatan dalam negeri menunjukkan tren penurunan, sebagaimana terlihat pada Grafik 6. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Pemerintah cukup memadai untuk membayar utangnya dan berada dalam posisi yang relatif solvabel.

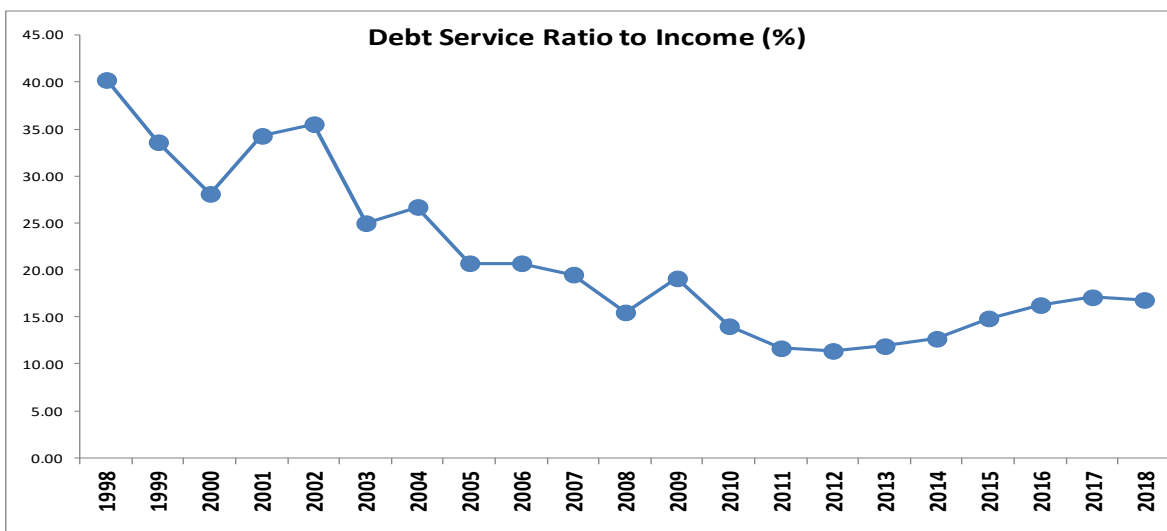
**Grafik 6. Rasio Utang terhadap Pendapatan Dalam Negeri (%)**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

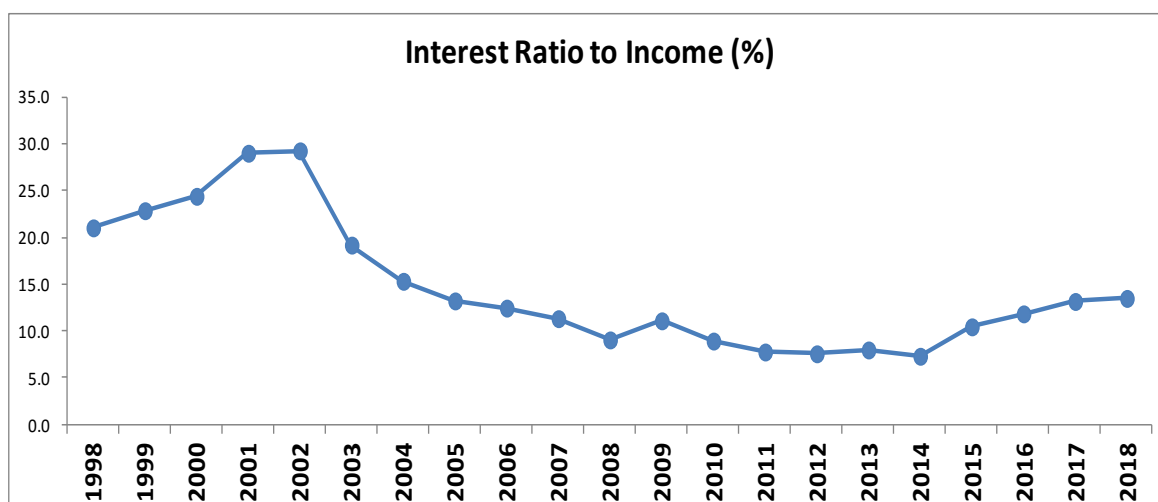
Pada sisi lain kemampuan Pemerintah dalam memenuhi kewajiban pembayaran bunga dan pokok utang juga masih relatif terjaga. Hal ini ditunjukkan dari beberapa indikator antara lain *debt service ratio to income* dan *interest ratio to income* yang dalam 20 tahun terakhir cenderung menurun. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kerentanan fiskal menurun, sehingga dapat dimaknai bahwa posisi APBN masih *relative solvable*, sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 7 dan Grafik 8. Namun, apabila kita cermati, mulai tahun 2015 sedikit mengalami peningkatan seiring peningkatan stok utang untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur.

**Grafik 7 Debt Service Ratio to Income (%)**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

**Grafik 8 Interest Ratio to Income (%)**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

### ***Cyclically Adjusted Primary Balances* Sebagai Salah Satu Indikator Pemantauan Kebijakan Fiskal**

Kesesuaian kebijakan dengan kondisi serta tantangan yang dihadapi tentunya akan membuahkan dampak yang optimal bagi perekonomian dan sebaliknya ketidaksesuaian kebijakan tentunya akan memicu kurang optimalnya dampak yang ditimbulkan bahkan dapat kontra produktif bagi perekonomian. Adapun *cyclically adjusted primary balances* adalah merupakan salah satu indikator yang dapat menjelaskan hal tersebut. Indikator *cyclically adjusted primary balances* (neraca anggaran primer yang disesuaikan terhadap siklus ekonomi) merupakan salah satu indikator yang umum digunakan, antara lain oleh IMF dan OECD, untuk menilai bagaimana kebijakan fiskal menanggapi perubahan ekonomi makro atau *aggregate demand* dan menilai apakah posisi kebijakan fiskal (*fiscal stance*) ekspansif atau kontraktif dan apakah kebijakan fiskal *counter-cyclical* atau *pro-cyclical*. *Cyclically adjusted primary balances* adalah neraca anggaran primer (total belanja tidak termasuk pembayaran bunga utang) setelah dikeluarkan/dihilangkan pengaruh perubahan siklus ekonomi, yang diukur dengan besaran *output gap* atau kesenjangan antara tingkat PDB/output aktual terhadap PDB/output potensial, atau menilai bagaimana neraca anggaran jika output pada tingkat potensial. *Gap* dapat dirumuskan sebagai berikut:  $gap = (Y - Y_p) / Y_p$ , dimana Y adalah nominal *output* aktual,  $Y_p$  adalah nominal output potensial. *Output* potensial (juga disebut sebagai "natural Gross Domestic Product") merupakan tingkat PDB riil tertinggi yang dapat

dipertahankan dalam jangka panjang. Jika hasil perhitungan *gap* positif (PDB aktual berada di atas PDB potensial) menunjukkan pertumbuhan permintaan agregat melebihi pertumbuhan *supply* – kemungkinan menciptakan inflasi karena permintaan untuk faktor produksi melebihi *supply* (bahaya *overheating*). Hal ini disebabkan terbatasnya pasokan pekerja dan waktu, peralatan modal, dan sumber daya alam, bersama dengan batas-batas teknologi dan keterampilan manajemen. Demikian juga, jika *gap* negatif (PDB aktual berada di bawah PDB potensial), inflasi akan melambat dimana terjadi kelebihan kapasitas produksi. Perhitungan potensial output ini dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu: *Production function* (OECD), *statistical filtering techniques* (misalnya Hodrick Prescott Filter (HP), Band-pass filter, simultaneous econometric models, multivariate time-series models (misalnya vector autoregressions (VARs))).

Seperti disebutkan di atas, indikator ini dapat membedakan pengaruh komponen siklus ekonomi terhadap perubahan neraca anggaran yang secara umum disebabkan oleh dua hal: i) perubahan kebijakan (*discretionary policy*), dan ii) dampak otomatis (*automatic stabilizer*) karena perubahan ekonomi makro (biasanya perubahan *cyclical* dalam output/PDB), sebagai contoh tindakan kebijakan diskresioner yaitu pemotongan pajak (misalnya perubahan tarif atau *tax base*) atau kenaikan belanja tertentu (misalnya belanja infrastruktur) yang dapat berakibat pada meningkatnya defisit fiskal. Sebaliknya contoh efek otomatis, ketika aktivitas ekonomi melambat, pendapatan menurun dan belanja mungkin meningkat secara otomatis (biasanya hanya beberapa komponen pengeluaran seperti tunjangan pengangguran) yang juga mengakibatkan memburuknya neraca fiskal.

Total neraca fiskal (deficit/surplus total) bukan merupakan indikator yang tepat untuk menilai posisi *fiscal stance* karena termasuk pembayaran bunga utang yang tidak berkontribusi langsung terhadap *aggregate demand* dan lebih mencerminkan inflasi daripada tingkat suku bunga riil. Total neraca fiskal juga belum membedakan pengaruh *discretionary fiscal policy* dan *automatic stabilizer*. Tingkat defisit (surplus) yang dapat memberikan kesan kebijakan diskresioner ekspansif (atau kontraktif), meskipun perubahan didorong oleh faktor-faktor siklus. Inilah penyebab mengapa penyesuaian siklus diterapkan, untuk menyaring dampak gerakan siklus pada variabel fiskal dan menilai posisi fiskal (*fiscal stance*) "yang sebenarnya". Lebih lanjut, indikator yang lebih tepat digunakan untuk menilai *fiscal stance* adalah *cyclically*

*adjusted primary balance* (CAPB) dari pada *cyclically adjusted total balance* karena CAPB telah mengeluarkan pembayaran bunga hutang, yang secara tidak langsung mempengaruhi *aggregate demand* dan lebih mencerminkan inflasi dari pada suku bunga riil.

Secara sederhana, *cyclically adjusted primary balance* dapat dihitung dari *cyclically adjusted* penerimaan dan pengeluaran, dengan persamaan:

$$R_{CA} = R (Y_p/Y)^{\varepsilon_R} \quad \text{dimana Gap} = (Y - Y_p)/Y_p$$

Dimana, R adalah penerimaan primer nominal,  $Y_p$  adalah output potential, Y adalah output actual dan  $\varepsilon_R$  adalah elastisitas penerimaan terhadap output gap.

*Cyclically adjusted* pengeluaran primer dapat didefinisikan sebagai berikut:

$$G_{CA} = G (Y_p/Y)^{\varepsilon_G}$$

Dimana, G adalah pengeluaran primer nominal,  $\varepsilon_G$  adalah elastisitas pengeluaran terhadap output gap yang umumnya diasumsikan 0, kecuali untuk belanja asuransi tunjangan pengangguran.

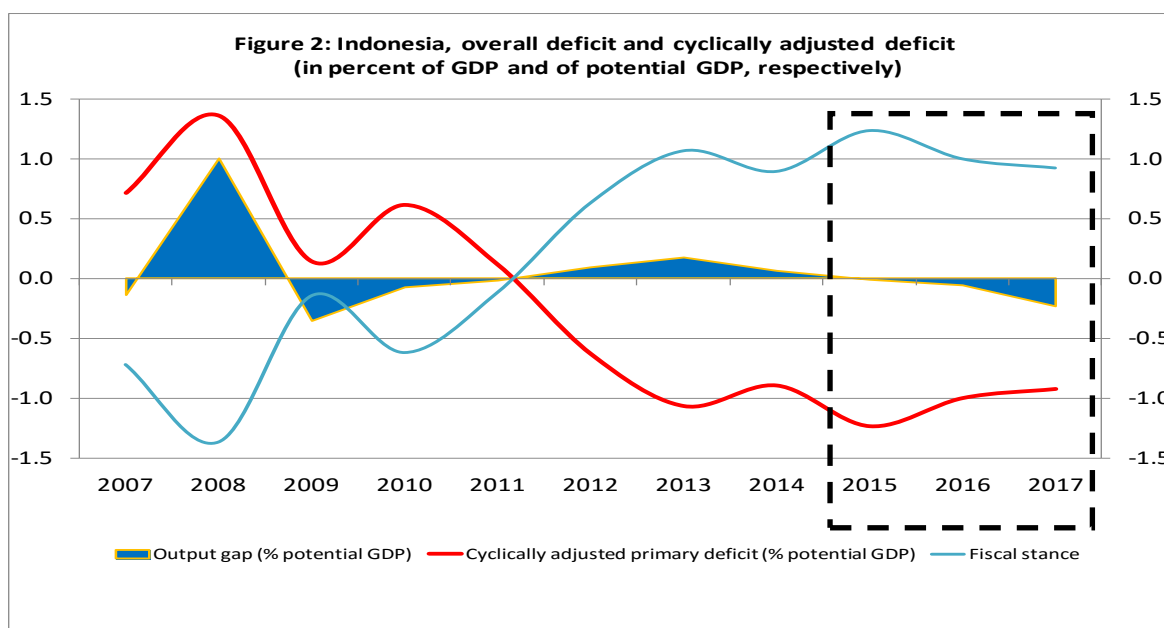
Sehingga *cyclically adjusted primary balance* dapat dirumuskan

$$CAPB = R (Y_p/Y)^{\varepsilon_R} - G (Y_p/Y)^{\varepsilon_G}$$

Hasil perhitungan *cyclically adjusted primary balance* (CAPB), dapat digunakan menilai *fiscal stance* (FS), dengan persamaan  $FS = -CAPB$ . Jika  $FS > 0$  maka kebijakan fiskal ekspansif, dan jika  $FS < 0$  maka kebijakan fiskal disebut kontraktif. Selanjutnya, dengan membandingkan *fiscal stance* terhadap *output gap* dapat dilihat apakah kebijakan fiskal *counter-cyclical* atau *pro-cyclical*. Kebijakan *counter-cyclical* ditunjukkan dengan posisi fiskal yang ekspansif ketika terjadi resesi (*actual output* berada dibawah *output* potensial), dan kebijakan *pro-cyclical* ditunjukkan jika posisi fiskal yang kontraksi pada saat terjadi resesi.

Pendekatan diatas dapat digunakan untuk menganalisis posisi kebijakan fiskal di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Dengan menggunakan data realisasi anggaran dari tahun 2007-2017 dan perhitungan *output* potensial bersumber dari proyeksi IMF *World Economic Outlook Database*, dan juga asumsi untuk elastisitas penerimaan, perhitungan untuk *cyclically adjusted primary deficit* dapat dilakukan, seperti terlihat pada Grafik 9 dibawah ini.

### Grafik 9 *Cyclically Adjusted Primary Balance, Fiscal Stance, dan Output Gap 2007 - 2017*



Sumber: World Economic Outlook, IMF

Grafik diatas menunjukkan perkembangan kebijakan fiskal di Indonesia selama beberapa tahun terakhir (2007-2017). Pada tahun 2008, ketika PDB aktual berada diatas PDB potensial, posisi kebijakan fiskal menunjukkan kontraktif dan *counter-cyclical*. Kebijakan ini dinilai tepat, untuk memperlambat *aggregate demand* untuk mengurangi bahaya *overheating* (peningkatan inflasi). Sebaliknya pada tahun 2009, ketika terjadi resesi, dimana pertumbuhan PDB riil Indonesia turun ke 4,6 persen, dari 6 persen pada tahun 2008, dan berada dibawah PDB potensial, Pemerintah menjalankan kebijakan fiskal yang ekspansif dengan paket kebijakan stimulus dari sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran untuk menjaga *aggregate demand*. Pada tahun 2012, Indonesia pertama sekali mengalami neraca primer negatif sejak beberapa dekade terakhir. Ini menandakan *fiscal stance* yang ekspansif, yang bertujuan untuk meningkatkan *aggregate demand* untuk mendorong tingkat pertumbuhan menuju PDB potensial, walaupun *output gap* telah mengecil. Berkenaan dengan hal tersebut, dalam konteks pemilihan kebijakan bahwa terjadinya *negative primary balance* pada saat PDB aktual dibawah PDB potensial merupakan pilihan yang tepat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah telah menempuh kebijakan *counter cyclical* ketika terjadi *negative output gap*. Dalam konteks ini



pilihan kebijakan ekspansif dalam rangka meningkatkan *agregat demand* secara teori sudah tepat. Walaupun demikian untuk melengkapi analisis ini perlu lebih lanjut dikaitkan dengan *sustainability analysis* yang memiliki hubungan dengan akumulasi utang publik, misalnya seberapa besar ekspansi kebijakan fiskal berdampak pada penambahan utang baru dan posisi utang Pemerintah.

## Tinjauan Pustaka

Definisi sustainabilitas fiskal merupakan suatu kondisi yang menunjukkan terwujudnya fiskal yang sehat secara terus-menerus yang diindikasikan dengan relatif terjaganya defisit anggaran dan menurunnya rasio utang pemerintah terhadap PDB.

Dalam banyak literatur, istilah sustainabilitas fiskal juga sering kali disandingkan dengan istilah *solvency*, yakni **kemampuan pemerintah dalam memenuhi semua kewajiban utangnya tanpa membahayakan posisi keuangannya**. Dalam kaitan ini, pengertian sustainabilitas fiskal merujuk pada kemampuan pemerintah untuk mempertahankan kebijakan-kebijakan fiskalnya secara terus-menerus dengan tetap menjaga posisi keuangannya dalam keadaan *solvent*.<sup>1</sup>

Sementara itu pengelolaan kebijakan fiskal yang cukup **konservatif dan prudent merupakan bagian penting dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi** yang merupakan prasyarat bagi terwujudnya percepatan pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>2</sup>

Adapun pengertian risiko fiskal adalah kemungkinan gagal mencapai tujuan-tujuan kebijakan fiskal atau kondisi dimana adanya **resiko ketidakmampuan pemerintah dalam membayar kembali hutang dan memenuhi kebutuhan belanja pada sektor utama pembangunan**.<sup>3</sup>

Pada sisi lain sustainabilitas fiskal dimaknai **kemampuan membiayai belanja dalam jangka panjang, tanpa membahayakan fungsi anggaran**.<sup>4</sup>

Pemerintah dalam rangka menjaga kebijakan fiskal yang sehat melalui pengelolaan fiskal yang *prudent* dalam rangka menjaga sustainabilitas kemudian dituangkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan batas maksimum defisit APBN sebesar 3 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan hutang pemerintah sebesar 60 persen terhadap PDB.

Sejatinya, batasan maksimum defisit APBN dan hutang pemerintah ini mengadopsi *Maastricht Treaty* yang diterapkan di Uni Eropa.<sup>5</sup>

Adapun apabila merujuk IMF, dalam melakukan penilaian kerentanan fiskal dilakukan dengan empat kelompok indikator fiskal (i) variabel mengukur tingkat defisit dan pembiayaan yang meliputi keseimbangan anggaran, keseimbangan primer, aktuarial defisit (terkait sosial), total pembiayaan, keseimbangan yang disesuaikan terhadap siklus ekonomi (*cyclically adjusted balance*), perubahan klaim *netto* kepada pemerintah, (ii) variabel mengukur tingkat hutang yaitu hutang pemerintah terhadap pihak asing, hutang jangka pendek, hutang jangka panjang, hutang luar negeri (seluruhnya terhadap % PDB) serta hutang dalam valuta asing (persen terhadap total hutang), (iii) variabel terkait belanja yang meliputi total belanja terhadap PDB, belanja bunga, belanja militer, belanja sosial (persen terhadap total belanja), dan (iv) variabel terkait penerimaan yang meliputi total pendapatan (persen PDB), pajak perdagangan internasional, PNBPN terkait komoditas, hibah (seluruhnya persen terhadap pendapatan) dan dua variabel lainnya, *tax buoyancy* dan *revenue buoyancy*.<sup>6</sup>

Sementara itu untuk mengidentifikasi sustainabilitas fiskal dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan non-parametrik yakni perhitungan sederhana indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat sustainabilitas fiskal berdasarkan variabel-variabel terkait seperti stok utang pemerintah, tingkat bunga nominal, PDB nominal, serta posisi keuangan Pemerintah (*budget*).<sup>7,8,9</sup>

Di samping itu, indikator lain yang dapat digunakan untuk mengukur sustainabilitas fiskal adalah celah perpajakan (*tax gap*). Indikator ini pada dasarnya lebih menekankan defisit sebagai selisih antara penerimaan perpajakan dengan pengeluaran Pemerintah. Derivasi formula dari indikator celah pajak ini relatif sama dengan indikator celah defisit primer. Langkah pertama yang dilakukan untuk menghitung celah pajak adalah dengan menentukan tingkat rasio pajak yang diperlukan untuk menjaga agar rasio utang pemerintah terhadap PDB stabil atau sering di sebut sebagai *sustainable tax ratio*.<sup>10</sup>

*Fiscal sustainability* dapat dijaga apabila *budget countrains intertemporal* dapat dihindari. Hutang saat ini diimbangi dengan harapan *primary balance* masa depan surplus. *Intertemporal budget constraints* diindikasikan dengan ***current budget***

**deficit**, hal ini berarti tidak *sustainable*. Kebebasan kebijakan fiskal dipengaruhi oleh *stock* utang masa lalu, sementara kemampuan membayar utang tergantung oleh realisasi surplus anggaran masa depan. <sup>11</sup>

Pada kajian ini akan menganalisis pengelolaan fiskal dalam rangka menjaga sustainabilitas fiskal dalam prespektif lebih luas dan lebih komprehensif yaitu dengan menggabungkan beberapa indikator secara simultan yang selama ini masih digunakan secara parsial. Melalui pendekatan yang lebih luas dan lebih detail tersebut diharapkan dapat mengidentifikasi kondisi ketahanan fiskal secara lebih riil. Selain itu melalui kajian ini diharapkan dapat membangun indikator-indikator untuk meningkatkan akurasi dalam mengidentifikasi sinyal sustainabilitas fiskal dalam pengelolaan keuangan negara serta menyusun strategi untuk menjaga *fiscal sustainability*.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam kajian ini adalah menekankan pentingnya menjaga kesinambungan fiskal jangka menengah dan panjang guna mendukung terwujudnya pengelolaan fiskal yang sehat. Fiskal yang sehat diharapkan memberi kontribusi yang optimal bagi stabilitas perekonomian. Permasalahan tersebut memunculkan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pengelolaan fiskal di Indonesia telah mendukung kesinambungan fiskal?
2. Bagaimana strategi untuk menjaga kesinambungan fiskal jangka menengah dan panjang?

Sejalan dengan hal tersebut maka tujuan penelitian adalah untuk menganalisis pengelolaan fiskal di Indonesia dalam menjaga kesinambungan fiskal, melalui indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi sustainabilitas fiskal serta merumuskan strategi guna menjaga kesinambungan fiskal pada jangka menengah dan panjang.

### **Metode Penelitian**

Data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa data APBN, *debt ratio*, *tax ratio*, *current fiscal deficit*, PDB dan *stock* utang mulai tahun 1998-2018 yang diperoleh dari referensi, publikasi dan dokumen dari Kementerian Keuangan dan BPS. Metode penelitian menggunakan pendekatan diskriptif kuantitatif.

## 1. Pengukuran tingkat kerentanan fiskal (*Fiscal Vulnerability*)

Alat analisis untuk mengukur tingkat kerentanan fiskal (*Fiscal vulnerability*) didasarkan beberapa indikator yang merujuk pada hasil kajian INTOSAI<sup>12</sup> sebagai berikut (i) *Debt service ratio to income*, (ii) *Interest ratio to income*, (iii) *debt ratio to GDP*, dan (iv) *Debt ratio to income*.

Indikator tersebut dapat dijadikan rujukan untuk mengidentifikasi apakah tekanan terhadap fiskal meningkat atau menurun. Apabila indikator kerentanan fiskal trennya meningkat, maka hal ini menunjukkan risikonya meningkat. Sebaliknya, apabila indikator kerentanan fiskal menunjukkan penurunan mengindikasikan bahwa risiko fiskal menurun.

## 2. Identifikasi Sustainability Fiskal (*Fiscal Sustainability*)

Alat analisis untuk mengidentifikasi sustainability fiskal menggunakan pendekatan non parametrik dengan empat indikator. *Pertama*, metode perhitungan indikator sustainability fiskal (ISF1) yang paling sederhana yakni dengan cara mencermati kecenderungan perubahan dinamis rasio stok utang pemerintah terhadap PDB. Secara matematis, formula perhitungan ISF dapat dinyatakan sebagai berikut<sup>11</sup>:

$$ISF = \frac{\Delta D}{D} - \left( \frac{\Delta P}{P} + \frac{\Delta Y}{Y} \right) \quad (1)$$

dimana:

*D* : stock utang Pemerintah

*P* : indeks harga (deflator PDB)

*Y*: PDB riil

Dengan demikian, ISF dihitung dengan cara mengurangkan tingkat pertumbuhan *stock* utang Pemerintah dengan tingkat perubahan PDB nominal yang dihitung dari perubahan indeks harga dan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan persamaan tersebut, apabila indikator ISF negatif, maka hal tersebut menunjukkan pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dari pertumbuhan *stock* utang sehingga mendorong *debt ratio* cenderung menurun. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa produktivitas meningkat dan risiko menurun sehingga terdapat kecenderungan perbaikan sustainability fiskal dan sebaliknya apabila positif

maka mengindikasikan bahwa risiko lebih besar dibandingkan produktivitas sehingga *debt ratio* meningkat. Hal ini berpotensi mendorong terganggunya sustainabilitas fiskal.

Indikator *kedua* (ISF2) dihitung berdasarkan metode Buitier (1995) yang disebut sebagai indikator celah defisit primer satu periode (*one period primary gap*). Indikator sustainabilitas fiskal yang dikenal dengan *one period primary gap* merupakan selisih antara *required augmented primary deficit (RAPD)* dengan rasio defisit primer aktual dengan rumus.

$$\widetilde{ps}_0 - PBr = \text{primary gap (ISF2)} \dots\dots (1)$$

$$\widetilde{ps}_0 = \frac{(r-g)}{(1+g)} b_0 \dots\dots\dots (2)$$

$$\widetilde{ps}_0 = \text{RAPD}$$

dimana:

r : suku bunga riil

g : pertumbuhan ekonomi

$b_0$  : debt ratio

Apabila nilai *gap* ini positif, hal ini menunjukkan bahwa RAPD lebih besar dari pada besaran aktual defisit primer dimana implikasinya adalah perlu adanya penyesuaian kebijakan fiskal agar rasio utang pemerintah terhadap PDB ingin dipertahankan konstan. Hal ini mengindikasikan ada kecenderungan sustainabilitas terganggu. Sebaliknya, apabila besaran *gap* bernilai negatif, hal ini berarti bahwa rasio utang Pemerintah terhadap PDB akan terus menurun dengan asumsi bahwa defisit keseimbangan primer dan variable makroekonomi lainnya konstan. Hal ini mengindikasikan sustainabilitas terjaga. Indikator sustainabilitas dalam konteks *one periode primary gap* sangat dipengaruhi dua variabel pokok, yaitu *RAPD* dan *actual primary balance*. Sementara itu, besaran *RAPD* dipengaruhi tingkat suku bunga dan pertumbuhan ekonomi. Tingkat suku bunga yang lebih tinggi dibanding pertumbuhan ekonomi akan mendorong semakin besar beban fiskal yang dibutuhkan untuk menjaga agar *debt ratio* konstan. Sebaliknya, tingkat suku bunga lebih rendah dibandingkan pertumbuhan ekonomi akan mendorong semakin kecil beban fiskal yang dibutuhkan untuk menjaga agar *debt ratio* konstan. Berdasarkan hal tersebut dapat dijelaskan bahwa negatifnya *primary balance* tidak sepenuhnya dapat dijadikan indikator bahwa sustainabilitas

terganggu, mengingat masih perlu dilihat variabel lainnya, yaitu besaran *RAPD* yang sangat dipengaruhi oleh tingkat suku bunga dan pertumbuhan ekonomi.

Indikator *ketiga* dan *keempat* yang umum dilakukan adalah celah perpajakan (*tax gap*). Indikator ini pada dasarnya merupakan pengembangan dari indikator kedua, dimana lebih menekankan defisit sebagai selisih antara penerimaan perpajakan dengan pengeluaran pemerintah. Derivasi formula dari indikator celah pajak ini relatif sama dengan indikator celah defisit primer di atas. *Sustainable tax ratio* dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$Tr - \tilde{t}_t = tax\ gap \dots\dots\dots (1)$$

$$\tilde{t}_t = PG_t - \frac{(r-g)}{(1+g)} b_t \dots\dots\dots (2) \tag{13}$$

dimana:

$PG_t$  : total pengeluaran pemerintah non pembayaran utang.

$\tilde{t}_t$  : tingkat rasio pajak sustainabel.

$r$  : suku bunga riil

$g$  : pertumbuhan ekonomi

$b_t$  : *debt ratio*

Celah pajak kemudian dihitung berdasarkan selisih antara rasio pajak aktual dengan rasio pajak sustainabel. Apabila hasil positif mengindikasikan bahwa rasio pajak aktual mampu untuk menstabilkan *debt ratio* atau bahkan menurun dengan asumsi pengeluaran pemerintah konstan. Hal ini berarti sustainabilitas terjaga. Sebaliknya apabila hasilnya negatif mengindikasikan bahwa rasio pajak aktual tidak memadai untuk menstabilkan *debt ratio* pada posisi konstan, sehingga terdapat kecenderungan meningkat. Hal tersebut berarti risiko fiskal meningkat sehingga berdampak pada terganggunya kesinambungan fiskal.

Sementara itu indikator ISF4 pada prinsipnya sama dengan konsep *tax gap* (ISF3), namun sedikit diperluas cakupannya sehingga mencakup seluruh penerimaan negara, baik pajak maupun penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Hal ini disesuaikan kondisi riil di Indonesia bahwa dalam struktur APBN, sisi pendapatan negara meliputi pendapatan yang bersumber dari penerimaan pajak dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP). Apabila nilai celah pajak negatif hal ini menunjukkan bahwa penerimaan negara saat ini masih terlalu rendah untuk menjaga menstabilkan rasio utang, dengan asumsi pengeluaran pemerintah tidak

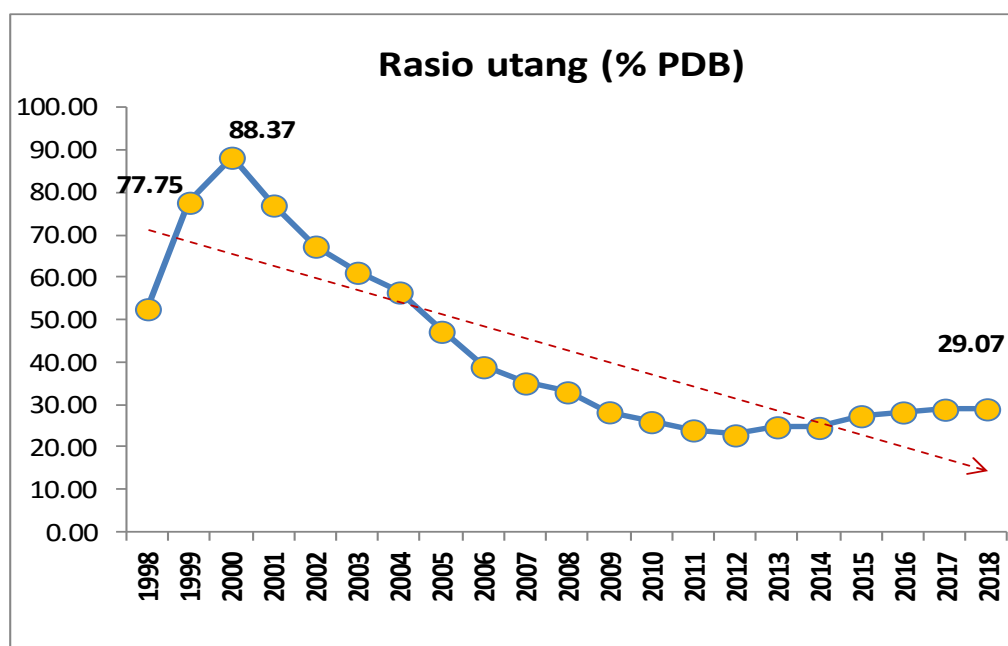
berubah. Sebaliknya, apabila nilainya positif, hal ini mengindikasikan bahwa penerimaan negara saat ini dapat menjaga untuk menstabilkan *debt ratio* atau bahkan dapat menurunkan rasio utang pemerintah di kemudian hari dengan asumsi pengeluaran pemerintah dijaga konstan.

## Hasil Dan Pembahasan

### 1. Hasil Pengukuran Tingkat Kerentanan Fiskal

#### a. Debt to GDP Ratio

Grafik 10 Debt to GDP Ratio Periode 1998-2018

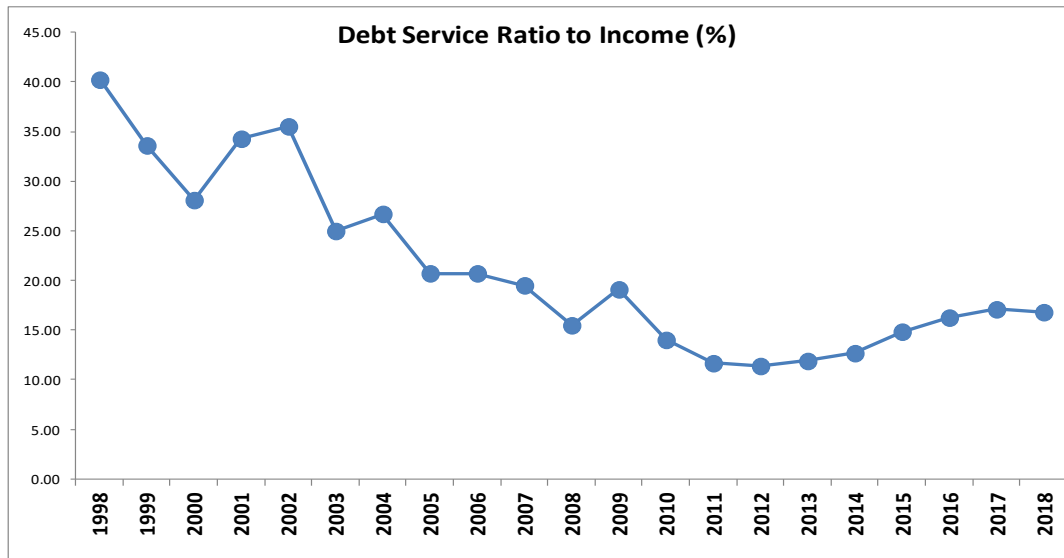


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Berdasarkan hasil pengolahan data 1998-2018 menunjukkan bahwa *debt ratio* menunjukkan penurunan signifikan mulai tahun 2000, namun mulai 2015 sedikit meningkat akan tetapi masih terkendali dalam batas aman. Apabila pemerintah konsisten, maka diproyeksikan dalam jangka panjang *debt ratio* masih terjaga dalam level *manageable*. Hal ini mengindikasikan bahwa porsi beban utang terhadap kapasitas perekonomian semakin menurun dan masih dalam batas aman. Kondisi tersebut bermakna bahwa risiko utang semakin mengecil, sehingga tingkat kerentanan fiskal dapat menurun.

b. *Debt Service to Income Ratio*

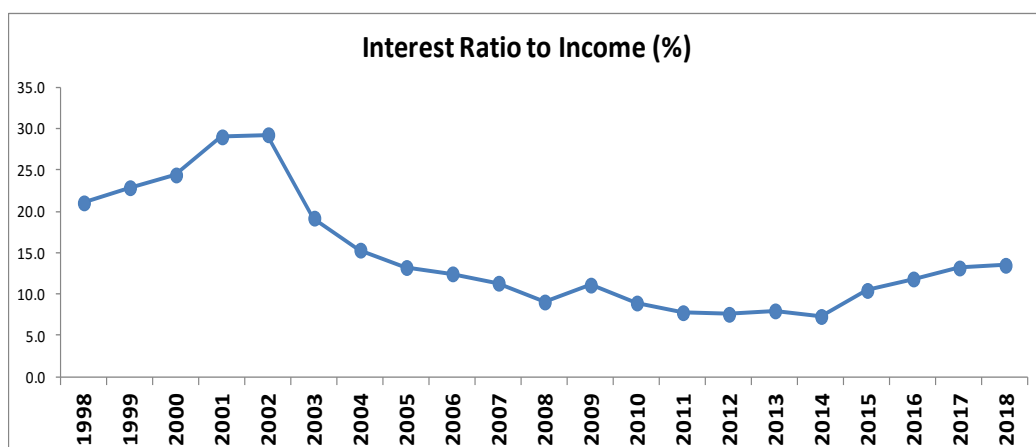
**Grafik 11 Debt Service to Income Ratio Periode 1998-2018**



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Berdasarkan hasil pengolahan data 1998-2018 menunjukkan bahwa *debt service ratio to income* menunjukkan tren penurunan. Kondisi tersebut bermakna bahwa risiko pembayaran utang semakin mengecil, sehingga tingkat kerentanan fiskal dalam batas aman. Hal ini mengindikasikan bahwa porsi beban pembayaran utang (pokok maupun bunga) terhadap penerimaan dalam negeri (*income*) masih terjaga.

**Grafik 12 Interest to Income Ratio Periode 1998-2018**



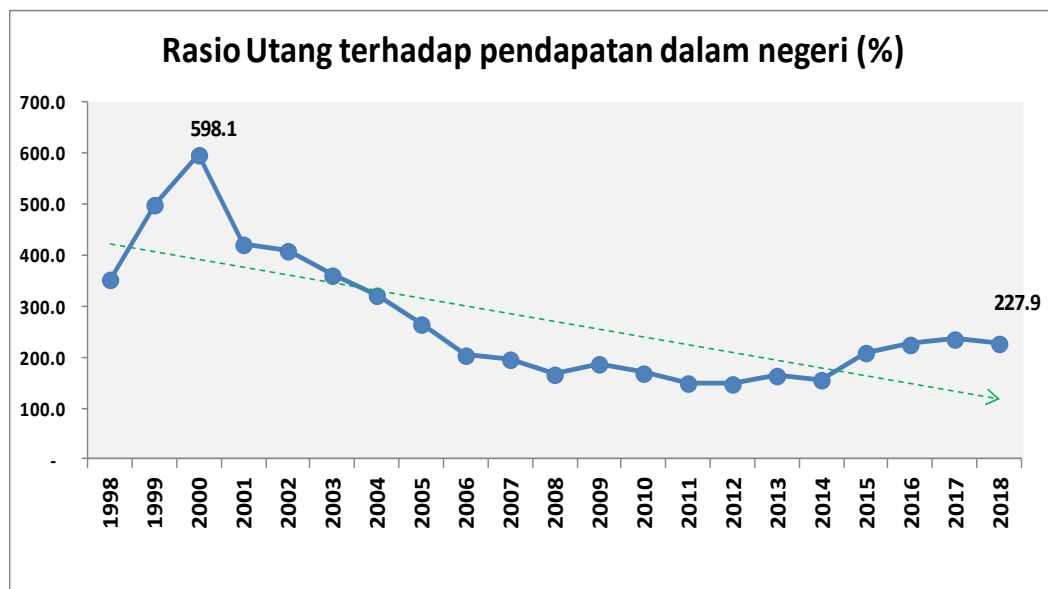
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah



Berdasarkan hasil pengolahan data 1998-2018 menunjukkan bahwa *interest ratio to income* cenderung menurun, namun mulai 2015 sedikit meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa porsi beban bunga utang terhadap penerimaan dalam negeri (*income*) kerentanannya meningkat, sehingga perlu dikendalikan.

c. *Debt to Domestic Revenue Ratio*

**Grafik 13 Debt to Domestic Revenue Ratio Periode 1998-2018**



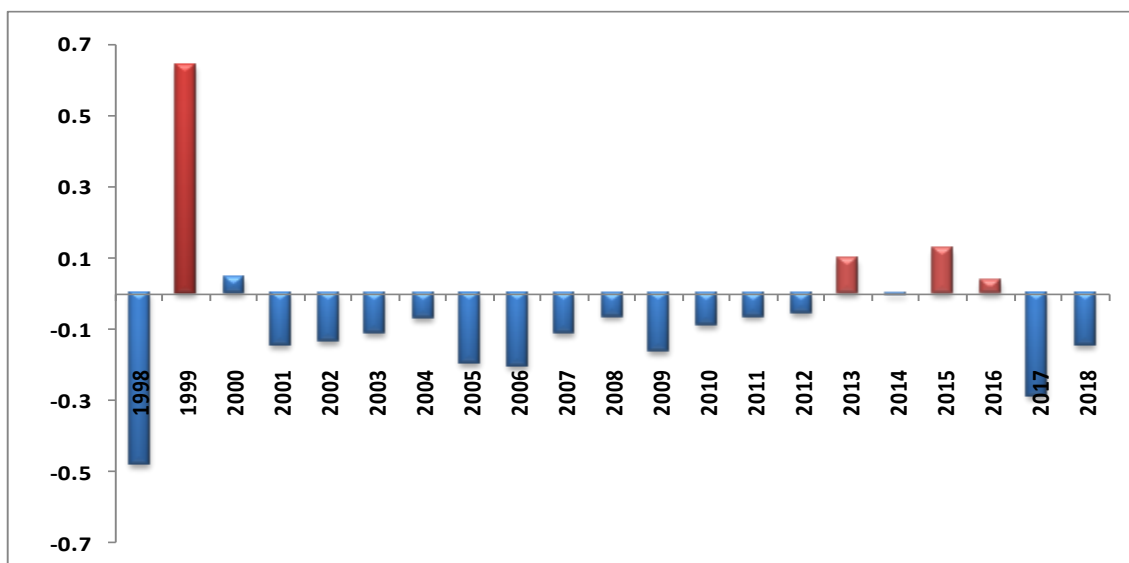
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Berdasarkan hasil pengolahan data 1998-2018 menunjukkan bahwa *Debt ratio to domestic revenue* cenderung menurun, walaupun sedikit meningkat mulai tahun 2015. Hal ini mengindikasikan bahwa porsi beban stok utang terhadap penerimaan dalam negeri (*income*) semakin menurun, namun tetap harus waspada di masa mendatang dalam pengadaan utang, agar tetap dilakukan secara hati-hati dan diselaraskan dengan pertumbuhan pendapatan negara, sehingga risikonya tidak meningkat.

## 2. Hasil Identifikasi Sustainability Fiskal

Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan Indikator sustainability fiskal (ISF1) dengan cara melihat kecenderungan perubahan dinamis rasio stok utang terhadap pertumbuhan ekonomi dalam 1998-2018, sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 14.

**Grafik 14 Indikator Sustainability Fiskal 1 Periode 1998-2018**



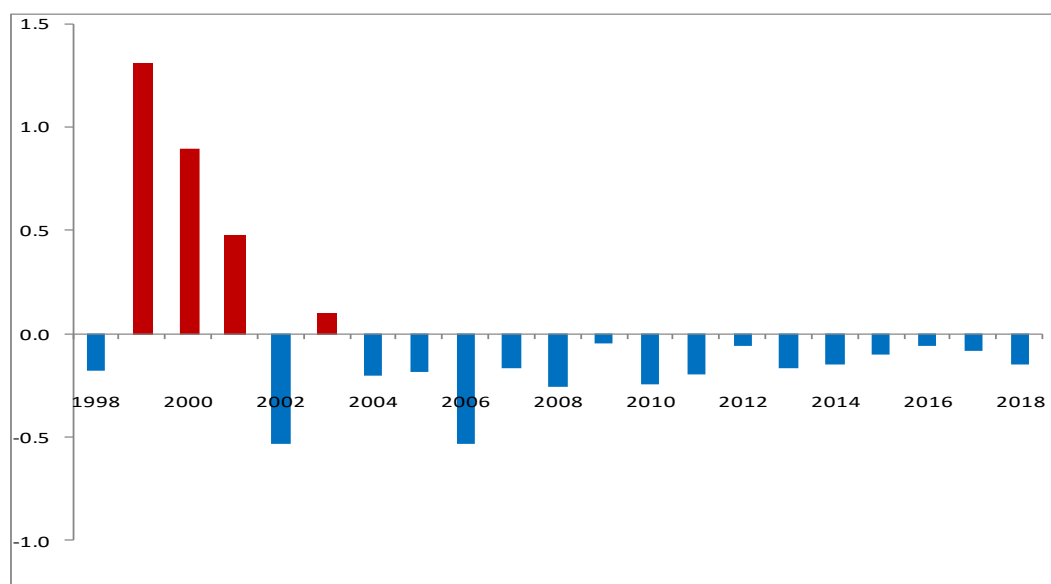
Sumber: Pengolahan Data

Berdasarkan hasil pengolahan data periode 1998-2018, menunjukkan bahwa pada 1999, 2013, 2015 dan 2016 memperoleh hasil positif, namun mulai tahun 2017 kembali negatif dan diperkirakan kedepan akan terus negatif. Pada saat positif menunjukkan bahwa pertumbuhan *stock* utang jauh lebih tinggi dari pada pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut mengindikasikan bahwa risiko dan kerentanan fiskal meningkat, sehingga berpotensi mengganggu sustainability fiskal. Namun sebaliknya mulai tahun 2017 sudah negatif, yang menunjukkan bahwa pertumbuhan *stock* utang lebih rendah dibandingkan pertumbuhan ekonomi, sehingga risikonya mengalami penurunan. Sementara itu, pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi mengindikasikan adanya peningkatan kapasitas perekonomian terutama sektor-sektor yang mempunyai *forward* dan *backward linkage* yang kuat. Kombinasi berkurangnya risiko dan meningkatnya kapasitas produksi mendorong terwujudnya kesinambungan fiskal.

Terhadap hasil analisis tersebut kiranya dapat diinformasikan bahwa secara umum kondisi fiskal masih *sustainable*, namun risiko dan kerentanannya pada beberapa indikator meningkat akibat terjadinya *primary balance* negatif, sehingga tetap perlu upaya untuk mitigasi risiko. Adapun strategi yang diperlukan untuk menjaga sustainabilitas adalah dengan meningkatkan produktivitas APBN, baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Selanjutnya diperlukan juga upaya yang konsisten untuk meminimalisasi risiko dengan mengurangi pertumbuhan stok utang dan pengendalian defisit. Indikator ini, selain untuk pengukuran sustainabilitas fiskal, juga dapat dijadikan basis untuk perumusan kebijakan pengadaan utang di masa mendatang, sehingga diharapkan dalam pengadaan utang mempunyai pijakan yang jelas dan akan lebih terukur. Hal tersebut tentunya akan dapat menghindari potensi peningkatan *debt ratio* yang berarti risiko terganggunya sustainabilitas fiskal dapat di minimalisasi.

Berdasarkan hasil pengolahan data dengan menggunakan formulasi indikator indikator celah defisit primer satu periode *-ISF 2 (one period primary gap)*, sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 15.

**Grafik 15 Indikator Sustainabilitas Fiskal 2 Periode 1998-2018**



Sumber: Pengolahan Data

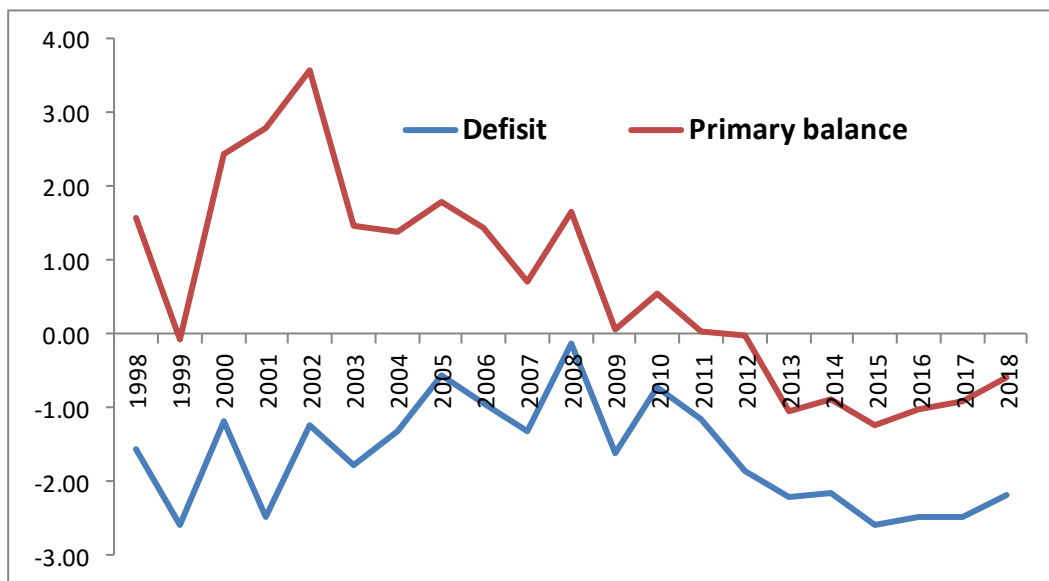
Hasil pengolahan data menunjukan bahwa pada periode 1998-2018 hasilnya mayoritas negatif. Hal tersebut mengindikasikan bahwa rasio utang pemerintah terhadap PDB akan terus menurun dengan asumsi bahwa defisit primer dan

variabel makroekonomi lainnya konstan, sesuai dengan konsepsi dalam penilaian sustainabilitas dengan *one period primary gap indicator*. Blanchard menjelaskan bahwa *debt ratio* akan menurun apabila pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibandingkan suku bunga. Sementara itu untuk menjaga *debt ratio* pada kondisi konstan atau menurun diperlukan aktual *primary balance* positif, yang mengindikasikan sustainabilitas terjaga. Terhadap hasil analisis tersebut, dapat diinformasikan bahwa secara umum kondisi fiskal masih sustainabel namun risiko dan kerentanannya meningkat. Adapun strategi yang diperlukan untuk menjaga sustainabilitas adalah menjaga *primary balance* positif atau menjaga agar RAPD dibawah *primary balance* aktual. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa *primary balance* dimungkinkan negatif sepanjang suku bunga saat ini lebih rendah dibanding tahun lalu dan pertumbuhan ekonomi lebih tinggi dibanding suku bunga.

Sejalan dengan hal tersebut untuk mendorong keseimbangan primer positif, maka perlu dilakukan penguatan kualitas belanja agar lebih efisien dan produktif melalui peningkatan belanja modal dan efisiensi belanja melalui *flat policy* dan efisiensi subsidi serta mengendalikan *mandatory spending*, baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Selanjutnya, diperlukan juga upaya optimalisasi pendapatan baik penerimaan perpajakan maupun PNBPN dengan tetap menjaga iklim investasi dan konservasi lingkungan.

Sementara itu, berdasarkan salah satu indikator sustainabilitas fiskal yang dapat digunakan adalah defisit dan *primary balance* sebagaimana terlihat pada Grafik 16.

**Grafik 16 Perkembangan Defisit dan Keseimbangan Primer 1998-2018**



Sumber: Pengolahan Data

Hasil menunjukkan bahwa pada tahun 1998-2018 defisit melebar namun masih terkendali dalam batas aman (dibawah 3 persen PDB). Sementara itu, *primary balance* mulai tahun 2012 mengalami defisit, tetapi mulai 2016, defisit *primary balance* mulai mengecil dan diupayakan menuju positif. Hal ini mengindikasikan bahwa keberlanjutan fiskal masih relatif terjaga.

Berdasarkan hasil analisis atas data 1998 sampai dengan 2018 terkait kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*) dan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*), secara umum Pengelolaan fiskal di Indonesia tingkat kerentanannya masih berada dalam batas toleransi dan relatif mendukung sustainabilitas fiskal namun terjadi sedikit peningkatan kerentanan sehingga perlu langkah preventif untuk mitigasi risiko. Sejalan dengan hal tersebut, ke depan tetap perlu mendorong upaya perbaikan strategi kebijakan untuk menjaga kesinambungan fiskal jangka menengah dan panjang ditempuh dengan mendorong peningkatan produktivitas dan meminimalisasi risiko. Untuk mendorong produktivitas ditempuh dengan peningkatan *tax ratio* selaras dengan kapasitas perekonomian, mendorong penguatan belanja modal, serta pengembangan skema pembiayaan kreatif. Sementara strategi untuk meminimalisir risiko yang dilakukan dengan

mengendalikan defisit dan rasio utang serta menjaga kerentanan fiskal dalam batas toleransi sebagai langkah preventif dalam penyusunan APBN.

Adapun strategi untuk menjaga kesinambungan fiskal jangka menengah dan panjang ditempuh dengan (i) meminimalisasi risiko dan meningkatkan produktivitas APBN serta memperkuat ketahanan fiskal yang dilakukan dengan: (a) mengendalikan defisit anggaran dalam batas aman (<3 persen PDB) dan diupayakan selaras dengan siklus perekonomian dan kebutuhan untuk mendukung pencapaian target pembangunan, (b) mengendalikan dan menjaga agar penambahan utang diselaraskan dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi. Intinya dijaga agar pertumbuhan stok utang tidak melebihi proyeksi pertumbuhan ekonomi, (c) mendorong pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif, (d) menjaga solvabilitas dengan mengendalikan *debt service ratio* terhadap pendapatan dan menjaga *interest ratio* terhadap pendapatan; (ii) agar ketahanan fiskal lebih terjamin perlu diwacanakan untuk menjaga ketersediaan *fiscal buffer* yang memadai dengan menjaga SAL minimal sebesar keperluan awal tahun dan meningkatkan fleksibilitas pengelolaan APBN; (iii) mendorong produktivitas melalui peningkatan *tax ratio*, penguatan kualitas belanja modal, efektivitas program perlindungan sosial, penguatan SDM dan kualitas desentralisasi fiskal.

## Arah dan Strategi Kebijakan Fiskal Jangka Menengah (2018 – 2022)

Sejalan dengan perkembangan pengelolaan fiskal, maka untuk penguatan fiskal dalam jangka menengah dalam merespon dinamika perekonomian, menjawab tantangan, dan mendukung pencapaian target pembangunan, maka pengelolaan fiskal dalam jangka menengah perlu didorong secara konsisten agar lebih produktif, efisien, berdaya tahan dan *sustainable*. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dalam jangka menengah, arah pembangunan difokuskan untuk memperkuat dimensi pembangunan manusia, dimensi sektor unggulan, serta dimensi pemerataan dan kewilayahan.

**Bagan 1 Arah dan Strategi Kebijakan Fiskal Jangka Menengah**



Secara umum, pengelolaan fiskal jangka menengah diarahkan untuk memperkokoh pengelolaan fiskal guna mendorong investasi dan daya saing bangsa. Hal tersebut ditempuh antara lain melalui, yakni: *pertama*, tetap menempuh kebijakan ekspansif namun lebih terarah dan terukur untuk meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing. Sejalan dengan hal tersebut, defisit anggaran diarahkan untuk kegiatan produktif dan diselaraskan dengan siklus perekonomian serta kebutuhan untuk akselerasi pencapaian target pembangunan. *Kedua*, mendorong peningkatan *tax ratio* selaras dengan kapasitas perekonomian dengan tetap menjaga iklim investasi dan dunia usaha. Peningkatan *tax ratio* dilakukan melalui upaya perbaikan pelayanan dalam hal pemenuhan kewajiban perpajakan, upaya penggalian potensi penerimaan negara, penegakan hukum, dan perluasan basis pajak. Di samping itu, upaya tersebut

dilakukan dengan tetap memberikan insentif fiskal untuk kegiatan ekonomi strategis. *Ketiga*, mengendalikan rasio utang dalam batas aman yang diupayakan menurun serta mengarahkan utang untuk kegiatan produktif.

Strategi utama yang ditempuh untuk mencapai tujuan kebijakan fiskal dalam jangka menengah adalah:

1. Memperkuat kualitas belanja yang dilakukan dengan:
  - a. Penguatan belanja produktif untuk mendukung pembangunan infrastruktur dalam rangka penguatan daya saing dan investasi, antara lain untuk pembangunan jalan, jembatan, bandara, pelabuhan, energi, irigasi, dan bendungan;
  - b. Penguatan dan peningkatan efektivitas program perlindungan sosial (antara lain: PKH, PIP, BOS, Bidik Misi dan BPNT) dan prioritas (penguatan SDM, akselerasi pembangunan infrastruktur, serta akselerasi pengentasan kemiskinan dan kesenjangan);
  - c. Penguatan kualitas desentralisasi fiskal dan peningkatan kualitas belanja daerah.
2. Memperlebar *fiscal space* melalui optimalisasi pendapatan dan efisiensi belanja yang ditempuh dengan:
  - a. Peningkatan *tax ratio* melalui perbaikan administrasi dan pelayanan;
  - b. Pemberian insentif fiskal untuk mendorong investasi, industrialisasi, dan ekspor;
  - c. Optimalisasi pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan aset negara;
  - d. Peningkatan efisiensi belanja non-prioritas serta efektivitas subsidi dan bansos;
  - e. Pengembangan pembiayaan kreatif dan inovatif dengan memberdayakan peran swasta, BUMN, dan BLU.
3. Menjaga daya tahan dan mengendalikan risiko dalam rangka keberlanjutan fiskal melalui:
  - a. Pengendalian defisit dan rasio utang dalam batas aman dan diupayakan menurun secara bertahap sesuai kebutuhan pendanaan pembangunan dan mempertimbangkan keseimbangan makro ekonomi;



- b. Pencapaian keseimbangan primer (*primary balance*) menuju positif dan diharapkan mulai positif pada tahun 2020;
- c. Penguatan daya tahan fiskal dengan penyediaan *fiscal buffer*, peningkatan fleksibilitas melalui penguatan payung hukum, dan pemanfaatan Saldo Anggaran Lebih (SAL) untukantisipasi ketidakpastian.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan fiskal tersebut, bauran kebijakan fiskal dalam jangka menengah dijabarkan dalam postur makro fiskal sebagai berikut:

**Tabel 4 Postur Makro Fiskal Jangka Menengah Tahun 2018-2022**

Uraian (% PDB)	APBN 2018	KEM-PPKF 2019	Proyeksi 2020	Proyeksi 2021	Proyeksi 2022
Pendapatan Negara dan Hibah	12,76	12,7 - 13,5	12,7 - 13,9	13,5 - 14,0	13,6 - 14,4
Tax Ratio	11,5	11,4 - 11,9	11,4 - 12,5	11,6 - 13,0	11,8 - 13,6
Belanja Negara	14,95	14,2 - 15,4	14,3 - 15,6	15,0 - 15,7	15,1 - 16,0
Belanja Modal	1,4	1,5 - 1,7	1,8 - 2,3	2,2 - 2,7	2,3 - 3,0
Keseimbangan Primer	(0,59)	0,05 - (0,30)	0,05 - 0,01	0,10 - 0,01	0,10 - 0,05
Surplus/Defisit	(2,19)	(1,6) - (1,9)	(1,6) - (1,7)	(1,5) - (1,7)	(1,5) - (1,6)
Rasio utang	29,07	28,8 - 29,2	28,50 - 28,61	27,81 - 28,30	26,25 - 27,87

Sumber: Kementerian Keuangan

Kebijakan fiskal tetap diarahkan ekspansif dalam jangka menengah (2018-2022). Hal ini disebabkan masih besarnya kebutuhan belanja untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan. Pada tahun 2022, alokasi belanja negara diperkirakan berada pada kisaran 15,1-16,0 persen terhadap PDB, antara lain dalam bentuk belanja modal sebesar 2,3-3,0 persen terhadap PDB. Untuk memenuhi sebagian besar kebutuhan belanja, maka pendapatan negara dan hibah ditargetkan mencapai 13,6-14,4 persen terhadap PDB. Besaran pendapatan negara dan hibah tersebut terutama bersumber dari penerimaan perpajakan dengan *tax ratio* sebesar 11,8-13,6 persen. Dalam hal ini, perhitungan *tax ratio* mencakup penerimaan perpajakan, PNBPN migas, dan PNBPN pertambangan umum.

Dengan komposisi alokasi belanja negara yang lebih besar daripada pendapatan negara dan hibah, maka APBN akan mengalami defisit namun dengan besaran yang semakin kecil. Pada tahun 2022, defisit diperkirakan mencapai 1,6 - 1,5 persen terhadap PDB, lebih kecil dibandingkan defisit pada tahun 2019 yang diperkirakan sebesar 1,9 - 1,6 persen terhadap PDB. Menurunnya angka defisit dalam jangka

menengah akan berpengaruh pada keseimbangan primer yang mengarah positif. Pada tahun 2019, keseimbangan primer diperkirakan masih negatif pada kisaran 0,30 persen terhadap PDB dengan rentang positif di posisi 0,05 persen terhadap PDB. Pada tahun 2020, keseimbangan primer diharapkan mulai positif pada kisaran 0,01 - 0,05 persen terhadap PDB, dan diharapkan meningkat menjadi 0,05-0,10 persen terhadap PDB pada tahun 2022.

Untuk menutup selisih antara kebutuhan belanja negara dan kemampuan pendapatan negara, maka perlu dicari sumber pembiayaan baik yang berasal dari utang maupun non utang. Sebagai komitmen untuk menjaga daya tahan dan mengendalikan risiko APBN, maka rasio utang dijaga dalam batas aman dan diupayakan semakin menurun. Pada tahun 2022, rasio utang diperkirakan sebesar 26,25 - 27,87 persen terhadap PDB, lebih kecil dibandingkan tahun 2019 sebesar 28,8 - 29,2 persen terhadap PDB.

### **Kebijakan Fiskal Jangka Panjang (2023 – 2030)**

Pada tahun 2024, anggaran infrastruktur akan diupayakan berkisar 4% dari PDB. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan fiskal hingga 2024 akan difokuskan untuk mendukung ekonomi Indonesia yang diperkirakan akan berada pada posisi transisi menuju negara industri, digitalisasi ekonomi, dan penyebaran distribusi industri di luar Jawa. Arah kebijakan pembangunan infrastruktur hingga 2024 akan difokuskan pada upaya peningkatan konektivitas domestik (*domestic connectivity*), penguatan transportasi massal dan pengembangan transportasi modern yang berbasis IT, peningkatan efisiensi sistem logistik dan pengembangan energi baru terbarukan untuk mendukung ketahanan energi dan ketenagalistrikan.

Selanjutnya, pada periode tahun 2025-2029, diperkirakan terjadinya industrialisasi di Indonesia yang ditandai dengan kondisi sektor industri di luar Jawa sudah mulai stabil, dan kegiatan ekspor produk-produk yang berteknologi tinggi. Kemajuan teknologi, termasuk komunikasi melalui internet akan berperan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. *Start-up business* akan terus bermunculan, namun pada saat yang bersamaan, otomatisasi industri akan mempengaruhi permintaan tenaga kerja. Sehingga, disamping menyediakan SDM yang mampu

memiliki kualifikasi yang dapat mengikuti perkembangan teknologi, Pemerintah juga perlu mendorong pertumbuhan wirausaha baru.

Pada tahun 2029, bonus demografi sedang menuju titik tertinggi. Angka ketergantungan (*dependency ratio*) diperkirakan akan mengalami penurunan menjadi sekitar 45,8 persen, lebih kecil dibandingkan dengan rasio pada tahun 2020 sebesar 47,4 persen. Pada kondisi ini, jumlah penduduk Indonesia diproyeksikan akan mencapai 267 juta jiwa dengan komposisi penduduk usia produktif sebesar 68,6 persen dari total penduduk, diikuti dengan penduduk usia sekolah (<14 tahun) dan penduduk usia lanjut (>64 tahun) masing-masing sebesar 7,7 persen dan 23,8 persen dari total penduduk.

Pada periode ini juga, jumlah penduduk yang tinggal di pulau Jawa akan terus berkurang. Peningkatan konektivitas antar pulau mulai meningkatkan pertumbuhan ekonomi di luar Jawa dan menjadi pendorong terjadinya migrasi penduduk keluar pulau Jawa, terutama ke pulau Sumatera.

Kondisi perekonomian global pada periode ini menunjukkan bahwa negara – negara besar seperti China dan India mulai mengalami fase moderasi ekonomi seiring dengan ekonominya yang semakin *mature*. Lebih lanjut, negara teluk dapat memainkan peranan yang sentral dengan syarat dapat melakukan diversifikasi ekonomi dan mengurangi ketergantungan pada komoditas.

Dengan kondisi tersebut, pertumbuhan ekonomi Indonesia hingga 2024 diperkirakan akan mencapai 7 persen dan akan terus meningkat menjadi 8 persen hingga 2029. Dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, maka diperkirakan pendapatan domestik bruto Indonesia pada tahun 2024 dan 2029 akan mencapai masing-masing sebesar US\$1,9 triliun dan US\$2,98 triliun. Seiring dengan peningkatan ukuran ekonomi Indonesia pada kedua periode tersebut, maka pendapatan per kapita pada tahun 2029 diperkirakan akan mencapai US\$10.416 atau sedikit lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rata-rata pendapatan per kapita dunia pada tahun 2017 sebesar US\$10.058.

Diperkirakan pada periode tersebut, APBN akan masih tetap ekspansif namun terarah untuk mendukung belanja produktif. Belanja negara diproyeksikan akan menjadi sebesar 19 -20 persen dari PDB pada 2029. Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan mendorong rasio perpajakan yang diperkirakan akan meningkat

menjadi 18% terhadap PDB. Sementara itu upaya optimalisasi PNBP ditempuh dengan peningkatan PNBP yang bersumber dari pelayanan masyarakat yang berbasis pada aktivitas ekonomi serta optimalisasi pengelolaan aset. Sementara itu, rasio utang akan tetap terjaga pada kisaran 25 -28 persen dari PDB.

Secara umum arah kebijakan fiskal masih konsisten mendukung pembangunan infrastruktur, mendorong efektivitas anggaran pendidikan, kesehatan, dan program perlindungan sosial serta penguatan desentralisasi fiskal. Upaya tersebut ditempuh dalam rangka pengurangan kemiskinan dan kesenjangan, perbaikan pelayanan publik di daerah serta pemerataan antar wilayah. Lebih lanjut, peningkatan pertumbuhan ekonomi akan mendorong rasio perpajakan bukan hanya di pusat namun juga di daerah. Pada tahun 2029, rasio pajak daerah terhadap PDB diproyeksikan akan semakin meningkat.

Pembangunan infrastruktur masih akan menjadi fokus utama Pemerintah untuk meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing guna meningkatkan iklim investasi serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Selain itu, anggaran infrastruktur juga akan diarahkan untuk mendorong tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan di daerah yang perlu didukung dengan pasokan energi listrik yang memadai. Untuk itu, pembangunan dibidang ketenagalistrikan perlu mengupayakan bauran energi yang lebih efisien dan ramah lingkungan antara lain dengan mendorong peningkatan porsi Energi Baru Terbarukan (EBT). Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah akan melakukan upaya rehabilitasi dan *repowering* pembangkit listrik yang telah ada, membangun pembangkit baru, serta membangun jaringan distribusi yang berbasis teknologi, terintegrasi dengan kapasitas yang memadai.

Dengan jumlah penduduk Indonesia yang diproyeksikan akan terus meningkat maka terdapat beberapa tantangan yang muncul seperti ketahanan pangan domestik, ketersediaan energi yang berkelanjutan, dan pasokan air bersih. Terkait dengan ketahanan pangan, Pemerintah akan melakukan berbagai upaya untuk mendorong produksi pertanian terutama melalui upaya intensifikasi lahan sehingga meningkatkan produksi beras yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk. Pada akhir periode ini, diperkirakan anggaran ketahanan pangan akan mencapai 5 persen dari APBN. Diharapkan peningkatan belanja ketahanan pangan yang

signifikan tersebut akan mampu mendorong tingkat produksi padi, jagung, dan kedelai.

Ekonomi global pada tahun 2030 diperkirakan akan menempatkan ukuran ekonomi negara-negara berkembang seperti Meksiko, Indonesia, dan Turki melewati negara maju seperti Inggris, Perancis, dan Italia. Walaupun demikian, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia akan sedikit melambat menjadi sekitar 6,0 persen di tahun 2030. Struktur ekonomi akan mengalami perubahan yang besar apabila dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya, dimana sektor tersier diperkirakan akan menjadi semakin dominan dengan kontribusi sebesar 65 persen, sedangkan primer akan terus menurun dan hanya berkontribusi sebesar 10 persen.

Mulai tahun 2030 diharapkan kebijakan fiskal yang ditempuh adalah *balance budget*. Hal ini seiring dengan kondisi perekonomian Indonesia yang semakin *mature* dengan dukungan kondisi infrastruktur yang sudah memadai, peningkatan kualitas SDM serta penguatan riset dan inovasi di bidang teknologi. Untuk itu, Pemerintah diperkirakan akan mengurangi intervensi terhadap perekonomian dan lebih fokus mendorong peran swasta untuk menstimulasi perekonomian. Ditempuhnya kebijakan anggaran berimbang tentunya diselaraskan dengan siklus perekonomian sehingga dapat menjaga keseimbangan makro dalam rangka efisiensi ekonomi.

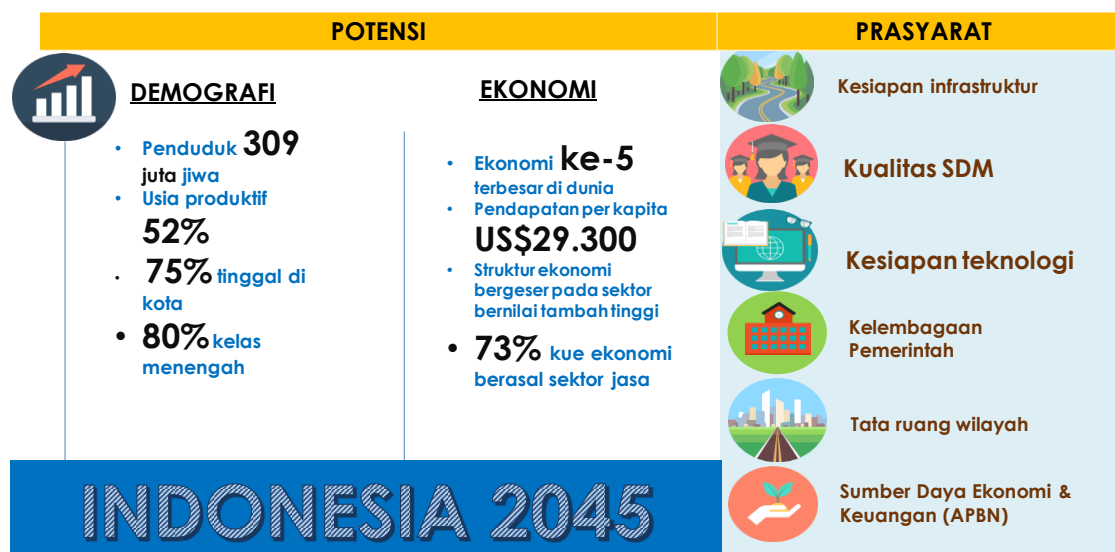
Belanja negara di tahun 2030 diperkirakan akan mencapai 23 – 24 persen PDB. Pemanfaatan anggaran belanja Negara tersebut utamanya antara lain untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur, penguatan kualitas SDM melalui pendidikan dan kesehatan, pelestarian lingkungan serta pemantapan keamanan nasional. Seiring dengan *ageing population* yang diperkirakan akan mulai terjadi di tahun 2030, Pemerintah tetap berkomitmen akan melakukan penguatan anggaran kesehatan dan perlindungan sosial untuk pemantapan dan pemerataan kualitas layanan terutama bagi penduduk usia lanjut. Sementara itu, anggaran pendidikan akan difokuskan pada peningkatan akses pendidikan tinggi, penguatan aktivitas riset dan penguasaan teknologi dalam rangka inovasi untuk menunjang kebutuhan penguatan daya saing dan kebutuhan dunia usaha.

Sementara itu, arah kebijakan fiskal di tahun 2030 juga akan difokuskan pada isu lingkungan dan keamanan nasional. Hal ini seiring dengan perubahan iklim dan peningkatan jumlah populasi yang akan semakin mempengaruhi kondisi lingkungan,

terutama dalam mendukung ketersediaan air dan sumber pangan. Selain itu, isu keamanan sosial juga akan semakin penting untuk diperhatikan seiring dengan peningkatan dunia teknologi yang semakin membiaskan *border* antar Negara.

# VISI INDONESIA 2045

## INDONESIA UNTUK MENJADI NEGARA MAJU



### Periode 2017 - 2020

#### Demografi

Pada tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia diproyeksikan mencapai 267 juta jiwa dengan komposisi penduduk usia produktif sebesar 67,8 persen dari total penduduk atau setara dengan 181 juta jiwa. Pada tahun 2020, proporsi penduduk lanjut usia (>64) terhadap total penduduk diperkirakan mencapai 5,9 persen sementara penduduk usia muda (<14) sebesar 26,4 persen. Periode 2017 - 2020 diproyeksikan masih menunjukkan pola *dependency ratio* yang menurun.

Pada tahun 2020, diperkirakan lebih dari 75 persen penduduk akan tinggal di pulau Jawa dan Sumatera. Berbagai proyek infrastruktur konektivitas telah membantu peningkatan mobilitas penduduk antar pulau, namun belum cukup mendorong tumbuhnya sentra-sentra ekonomi baru di luar pulau Jawa dan Sumatera, terutama di kawasan Indonesia timur. Namun demikian, peningkatan mobilitas antar pulau membantu terciptanya pertumbuhan ekonomi yang stabil dan tinggi sehingga mendukung tumbuhnya masyarakat berpenghasilan menengah. Pada tahun 2020, diperkirakan 77,9 persen dari populasi Indonesia, setara dengan 208 juta jiwa, berada pada kategori berpendapatan menengah. Pertumbuhan ekonomi yang kuat juga akan membantu menurunkan tingkat kemiskinan menjadi sekitar 8 persen dari

10,7 persen pada tahun 2016. Peningkatan pendapatan masyarakat juga membantu menurunkan tingkat ketimpangan pendapatan (*inequality*) yang ditunjukkan oleh Gini ratio sebesar 0,37.

Pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi dalam dekade 2000-an juga membantu terciptanya *supply* tenaga kerja Indonesia yang besar pada periode 2017-2020. Jumlah angkatan kerja pada tahun 2020 diproyeksikan mencapai 133 juta jiwa. Namun, tingginya jumlah angkatan kerja pada periode ini belum didukung oleh kualitas yang tinggi dari sumber daya manusia Indonesia. Tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia pada tahun 2020 diperkirakan masih akan didominasi oleh tenaga kerja dengan pendidikan Sekolah Menengah Atas/Kejuruan (SMA/K) ke bawah (86 persen). Hal ini juga yang menjadi faktor utama masih relatif tingginya pengangguran (4,5 persen). Kebijakan pendidikan yang ekspansif yang dijalankan saat ini diperkirakan baru akan memberikan hasil pada periode setelah tahun 2020.

### **Pertumbuhan Ekonomi**

Dengan berbagai perkembangan teknologi dan informasi, *landscape* perekonomian ekonomi global diperkirakan mulai berubah pada 2020. Negara-negara berkembang utama saat ini akan menjadi motor penggerak utama perekonomian dunia. Ekonomi global diperkirakan akan tumbuh pada angka rata-rata 2,9 persen pada periode 2017-2020.

Kebijakan ekonomi nasional pada periode 2017-2020 akan difokuskan untuk mendukung terciptanya landasan ekonomi dan fiskal yang kuat. Hal ini termasuk dalam hal peningkatan infrastruktur konektivitas, peningkatan belanja pendidikan untuk menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas serta perbaikan kondisi fiskal guna menciptakan APBN yang kredibel.

Berbagai kebijakan ekonomi yang ekspansif, penguatan infrastruktur serta bonus demografi diharapkan akan mendukung terciptanya pertumbuhan ekonomi Indonesia di kisaran 6 persen. Upaya-upaya diversifikasi ekonomi Indonesia juga akan membantu peningkatan sektor tersier Indonesia hingga mencapai 56 persen dari total ekonomi pada tahun 2020. Berbagai hal tersebut diproyeksikan akan membantu tercapainya pendapatan domestik bruto Indonesia sebesar US\$1,37 triliun pada tahun 2020 dengan pendapatan per kapita sebesar US\$5.131.



## Profil APBN

Secara umum kebijakan fiskal akan masih ekspansif dengan defisit berkisar 1,6-1,7 persen dari PDB pada tahun 2020. Kebijakan pengelolaan utang yang *prudent* juga akan membuat rasio utang tetap dikendalikan pada kisaran 28,5-28,6 persen dari PDB pada tahun 2020. Sementara itu keseimbangan primer diupayakan positif.

Dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia pada 2017-2020, kebijakan fiskal akan terus, secara konsisten, difokuskan pada peningkatan kualitas belanja fokus untuk infrastruktur, program perlindungan sosial, penguatan SDM (pendidikan, kesehatan, vokasional), desentralisasi fiskal serta sektor unggulan, pelebaran ruang fiskal dan menjaga defisit dalam tingkat yang terkontrol.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi diharapkan akan mendorong rasio perpajakan dalam arti luas (pajak pusat, pajak daerah, serta PNBPN SDA Migas) pada tingkat 13 - 17 persen terhadap PDB. Kebijakan belanja pemerintah diproyeksikan akan menjadi lebih efisien dengan tingkat 15 - 16 persen terhadap PDB. Hal ini menciptakan peluang penurunan keseimbangan primer pada APBN. Pengelolaan utang juga akan tetap *prudent* menjaga rasio utang terjaga dibawah 30 persen PDB.

Pembangunan infrastruktur dan penguatan kualitas desentralisasi fiskal akan menjadi kebijakan utama untuk mendorong konektivitas dan peningkatan sentra-sentra ekonomi baru di luar Jawa, terutama di kawasan Indonesia Timur. Kebijakan belanja pemerintah juga akan masih bertujuan untuk memastikan tersedianya kebutuhan dasar masyarakat Indonesia (Pendidikan, Kesehatan, Sosial). Secara umum kebijakan belanja pendidikan diarahkan untuk peningkatan kualitas dan akses yang lebih besar pada pendidikan vokasional, khususnya dalam menciptakan sumber daya manusia yang dapat mendukung sektor manufaktur, pariwisata, dan perdagangan. Disisi lain, kebijakan belanja kesehatan akan difokuskan pada pemerataan akses serta mutu layanan dan keberlanjutan program jaminan kesehatan nasional.

Pada periode ini, pelaksanaan desentralisasi fiskal diharapkan telah berjalan dengan baik. Seiring dengan itu, peranan pemerintah daerah sebagai agen pembangunan dalam hal penyediaan pelayanan publik juga diperkirakan telah meningkat. Selain berperan dalam penyediaan pelayanan publik, peran pemerintah daerah dalam

mendukung penyediaan infrastruktur menjadi sangat strategis pada periode 2017-2020. Alokasi anggaran infrastruktur sudah sejak 2015 diarahkan ke pemerintah daerah melalui peningkatan transfer dan kebijakan *earmarked* 25 persen untuk anggaran infrastruktur.

Didukung oleh pelaksanaan reformasi birokrasi yang berkelanjutan, peran pemerintah daerah juga diharapkan telah mampu menangkap masukan serta *feedback* dari masyarakat secara cepat, efektif dan kredibel. Hal ini akan mendorong sinergi program yang lebih baik antara pusat dan daerah yang diharapkan menjadi salah satu faktor dalam memperkokoh fondasi ekonomi dan fiskal di periode 2017-2020.

### **Kesenjangan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil pada periode 2017 – 2020 diperkirakan masih belum mampu menurunkan ketimpangan pendapatan nasional secara signifikan. Gini ratio diperkirakan masih cukup tinggi (0,37) disebabkan oleh masih adanya kesenjangan akses layanan dasar, kesenjangan kualitas pekerjaan, kesenjangan dalam penguasaan aset keuangan, dan rendahnya ketahanan ekonomi sebagian masyarakat dalam menghadapi guncangan.

Namun, peningkatan peran pemerintah daerah melalui kenaikan porsi transfer daerah dalam APBN serta penajaman alokasi belanja infrastruktur daerah diharapkan akan membantu terciptanya pertumbuhan ekonomi di daerah dan mendukung program penurunan ketimpangan dan pengentasan daerah tertinggal terutama di luar Pulau Jawa pada periode setelah 2017 - 2020.

### **Infrastruktur**

Selama periode 2017-2020, pengeluaran infrastruktur akan difokuskan kepada empat hal utama yaitu konektivitas, transportasi masal, sistem logistik dan optimalisasi rasio elektrifikasi.

Belanja infrastruktur untuk mendorong konektivitas serta transportasi masal diharapkan akan mendorong produktivitas nasional dan terciptanya ekonomi Indonesia yang memiliki daya saing dan mampu berkompetisi secara regional. Selain itu, perbaikan sistem logistik diharapkan akan mendukung terhubungnya wilayah

intrapulau dan antarpulau sehingga dapat mendukung pengembangan sentra ekonomi baru. Upaya tersebut akan dilakukan melalui pembangunan dan perbaikan jalan nasional, jalan provinsi, jalan Kabupaten dan Kota, termasuk pembangunan jalan baru dan jalan tol baru (Tol Trans Sumatra, Trans Jawa, dll). Untuk memastikan terciptanya mobilitas manusia yang lebih efisien, periode 2017 – 2020 juga merupakan periode peningkatan sistem transportasi masal, khususnya di kota-kota besar (LRT Palembang, LRT Jabodebek, LRT Bandung, HSR JKT-BDG, KA Bandara Soetta, dll). Selain itu, peningkatan armada pelayaran dan sistem pelayaran yang terintegrasi dengan moda transportasi lain (pelayaran perintis, rute kapal ternak dan hasil bumi) juga akan menjadi fokus pengembangan infrastruktur konektivitas.

Dengan bertambahnya infrastruktur transportasi, aliran barang/jasa antar pulau diperkirakan akan meningkat dan mulai menyebar di seluruh Indonesia. Pada tahun 2010, hampir 62 persen dari perdagangan nasional terjadi di pulau Jawa. Pada tahun 2020, porsi ini diperkirakan akan menurun menjadi sekitar 60 persen dengan tren yang terus menurun. Perdagangan di kawasan lainnya seperti Pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Balnusra, dan Maluku-Papua, diperkirakan akan terus meningkat pada periode setelah 2020 dengan semakin baiknya konektivitas kelautan (antar pulau).

Optimalisasi pengelolaan sumber ketenagalistrikan, dalam hal peningkatan peningkatan rasio elektrifikasi, juga akan menjadi fokus perbaikan infrastruktur pemerintah pada periode 2017 – 2020. Salah satu tantangan terbesar dalam peningkatan rasio elektrifikasi di Indonesia saat ini adalah terkait sulitnya kondisi geografi yang dituju dan keterjangkauan listrik dengan wilayah *supply*. Wilayah dengan tingkat konektivitas yang rendah, cenderung memiliki rasio elektrifikasi yang rendah pula, karena terdapat hambatan dalam proses konstruksi dan pembangunan jaringan tenaga listrik. Peningkatan infrastruktur konektivitas akan membantu tersedianya sumber daya listrik bagi daerah-daerah yang belum optimal memperoleh penyaluran tenaga listrik (Papua, Nusa Tenggara)

## Periode 2021 – 2030

### Demografi

Pada tahun 2029, jumlah penduduk Indonesia diproyeksikan mencapai 267 juta jiwa dengan komposisi penduduk usia produktif sebesar 68,6 persen dari total penduduk, diikuti dengan penduduk usia muda (<14) dan penduduk usia lanjut (>64) masing-masing sebesar 7,7 persen dan 23,8 persen dari total penduduk. Pada tahun periode 2021 – 2029, angka ketergantungan (*dependency ratio*) masih mengalami penurunan hingga menjadi 45,8 persen pada tahun 2029.

Peningkatan konektivitas antar pulau mulai meningkatkan aktivitas ekonomi di luar Jawa dan menjadi pendorong terjadinya migrasi penduduk keluar pulau Jawa. Paruh pertama dari periode ini (2021 – 2024) akan ditandai dengan penyebaran distribusi industri di luar Jawa. Sedangkan pada periode kedua (2025-2029) ditandai dengan sektor industri di luar Jawa yang mulai stabil, dan kegiatan ekspor produk-produk yang berteknologi tinggi.

Dalam periode ini, berbagai kebijakan di sektor pendidikan akan mulai memberikan hasil positif. Angkatan kerja yang tidak memiliki ijazah SD berkurang menjadi dibawah 1 persen dari total pekerja dan pekerja yang memiliki ijazah sekolah menengah ke atas mencapai sekitar 70 persen dari total pekerja. Tingkat pendidikan yang semakin membaik ini akan membantu peningkatan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Sementara itu, kelompok penghasilan menengah, khususnya menengah kebawah, diperkirakan akan tumbuh melambat sementara masyarakat berpenghasilan menengah atas akan tumbuh lebih cepat.

### Pertumbuhan Ekonomi

Kondisi perekonomian global setelah 2020 akan dipengaruhi oleh kondisi dimana negara berkembang besar seperti China dan India mulai mengalami fase moderasi ekonomi seiring dengan ekonominya yang semakin *mature*. Lebih lanjut, negara teluk juga diproyeksikan akan memainkan peranan yang sentral dalam perekonomian dunia.

Perkembangan teknologi, khususnya komunikasi, mendorong pertumbuhan sektor bisnis baru berbasis internet yang semakin besar (*digital economy*). Dengan jumlah

penduduk yang besar, khususnya usia produktif, Indonesia diproyeksikan akan menjadi negara dengan *digital economy* terbesar di ASEAN. Hal ini juga mendorong tumbuhnya wirausahawan baru (*start-ups*) yang lebih banyak menggunakan teknologi digital dan robotik.

Didukung oleh tingkat pendidikan angkatan kerja dan produktivitas yang semakin membaik pertumbuhan ekonomi Indonesia pada periode pertama (2021-2024) diperkirakan akan mencapai 7 persen dan akan terus meningkat menjadi 8 persen pada paruh kedua. Dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, maka diperkirakan pendapatan domestik bruto Indonesia pada tahun 2024 dan 2029 akan mencapai masing-masing sebesar US\$1,9 triliun dan US\$2,98 triliun. Pendapatan per kapita pada tahun 2029 diperkirakan akan mencapai US\$10.416 atau sedikit lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rata-rata pendapatan per kapita dunia pada saat ini sebesar US\$10.058. Dengan pertumbuhan ekonomi yang kuat, tingkat kemiskinan diproyeksikan akan menjadi 4,69. Seiring dengan penurunan tingkat kemiskinan, maka Gini rasio juga mengalami penurunan menjadi 0,37.

Walaupun tingkat pendidikan dan produktivitas tenaga kerja Indonesia diproyeksikan akan meningkat, *artificial intelligence* akan menjadi tantangan karena otomatisasi industri akan mempengaruhi permintaan tenaga kerja. Selain itu, *start-up business* akan terus bermunculan khususnya di sektor-sektor baru yang membutuhkan pengetahuan pada penggunaan teknologi tinggi. Perubahan struktur demografi dan pola hidup masyarakat juga akan menyebabkan kebutuhan sarana komunikasi dan informasi akan menjadi kebutuhan primer, khususnya untuk penduduk usia produktif. Kedua hal ini akan menjadi tantangan bagi pemerintah dalam penyediaan sarana infrastruktur informasi (*bandwidth*) yang lebih lebar.

### **Profil APBN**

Pada periode 2021 – 2029, kebijakan fiskal masih ekspansif namun terarah dan didukung oleh pengelolaan utang yang terkendali. Rasio perpajakan (dalam arti luas) diperkirakan meningkat menjadi 21 - 23 persen PDB dengan rasio pajak daerah mencapai 3 – 3.4 persen PDB. Pada periode ini, upaya perbaikan dalam penerimaan akan juga ditingkatkan melalui optimalisasi PNBP yang bersumber dari pelayanan masyarakat yang berbasis pada aktivitas ekonomi serta optimalisasi pengelolaan aset. Sisi belanja APBN diperkirakan akan mencapai 19 – 20 persen PDB sehingga

APBN masih akan defisit. Pengelolaan defisit akan tetap memperhatikan rasio defisit 3 persen dari PDB dengan rasio utang pemerintah pada kisaran 25 - 28 persen dari PDB.

Secara umum arah kebijakan fiskal masih konsisten mendukung pembangunan infrastruktur, mendorong efektivitas anggaran pendidikan, kesehatan, program perlindungan sosial serta penguatan desentralisasi fiskal dalam rangka pengurangan kesenjangan, perbaikan pelayanan publik serta pemerataan antar wilayah.

Kebijakan infrastruktur pemerintah pada periode 2021 – 2029 berfokus untuk penguatan transportasi massal dan pengembangan transportasi berbasis teknologi informasi. Hal ini bertujuan untuk mendorong mobilitas manusia khususnya di wilayah perkotaan. Integrasi sistem transportasi juga diharapkan dapat mendorong mobilitas barang, jasa, dan komoditas untuk menumbuhkan pusat ekonomi baru sehingga menciptakan lapangan kerja di daerah serta untuk mengantisipasi migrasi penduduk.

Pada periode 2021 – 2029, Indonesia diproyeksikan akan mencapai 100% rasio elektrifikasi. Oleh karena itu, kebijakan pengelolaan energi akan terfokus pada penyediaan *supply* sumber energi baru dan terbarukan (EBT).

Dalam hal kebijakan belanja, perubahan komposisi umur penduduk Indonesia juga menyebabkan berubahnya strategi belanja, khususnya belanja pendidikan dan kesehatan. Belanja pendidikan juga semakin dibutuhkan untuk menyediakan SDM yang mampu memiliki kualifikasi yang dapat mengikuti perkembangan teknologi serta mendorong pertumbuhan wirausaha baru. Sementara itu, peningkatan porsi penduduk usia lanjut akan meningkatkan kebutuhan khusus terutama dalam hal layanan kesehatan.

## **Infrastruktur**

Arah kebijakan pembangunan infrastruktur 2021-2029 (diproyeksikan sebesar 4 persen dari PDB) difokuskan pada meningkatkan konektivitas domestik (*domestic connectivity*), penguatan transportasi massal, pengembangan transportasi modern yang berbasis IT, meningkatkan efisiensi sistem logistik dan mendukung ketahanan energi dan ketenagalistrikan serta pengembangan energi baru terbarukan. Dengan optimalisasi rasio elektrifikasi, tantangan perekonomian Indonesia pada periode

2021 – 2029 adalah ketersediaan penyediaan sumber energi. Cadangan minyak dan gas bumi diperkirakan akan berkurang sementara penciptaan material dan bahan baru juga akan membuat sumber daya yang asli, otentik dan alamiah menjadi makin bernilai tinggi. Sementara itu, tantangan *climate change* (kenaikan permukaan laut, *coastal flooding, coastal damage*) merupakan hal yang juga perlu menjadi perhatian khususnya bagi negara kepulauan seperti Indonesia. Pada periode ini, peran pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan infrastruktur di daerah akan lebih besar dari pemerintah pusat.

### **Penyediaan Kebutuhan Dasar : Pangan, Energi, dan Air**

Meningkatnya aktivitas ekonomi dan jumlah penduduk akan memberi dampak pada permintaan dan penyediaan kebutuhan dasar masyarakat, dalam hal ini pangan, energi dan air.

Secara proporsi terhadap total ekonomi, sektor primer, khususnya sektor pangan, diproyeksikan menurun. Faktor perubahan iklim, ketersediaan pasokan air dan daya dukung lahan dapat menyebabkan tantangan dalam peningkatan produktivitas sektor ini jika tidak diantisipasi sejak awal. Oleh karena itu, kebijakan inovasi teknologi pengembangan bibit unggul, inovasi teknologi dan dukungan sarana prasarana yang modern telah disiapkan untuk mendukung peningkatan produktivitas sektor pangan. Pada akhir periode 2021 - 2029, diperkirakan belanja ketahanan pangan akan mencapai 5 persen dari APBN.

Walaupun rasio elektrifikasi sebesar 100 persen dapat dipenuhi, kualitas pasokan tenaga listrik menjadi tantangan yang akan dihadapi. Relatif tingginya ketergantungan terhadap bahan bakar fosil dan belum optimalnya pemanfaatan sumber energi alternatif untuk pembangkit listrik dapat menyebabkan terjadinya potensi *shortage* energi. Untuk mengantisipasi hal tersebut, rehabilitasi dan *repowering* pembangkit listrik yang tersedia, pembangunan pembangkit baru (termasuk penggunaan energi baru dan terbarukan (EBT) serta peningkatan jaringan distribusi yang berbasis teknologi dengan kapasitas yang memadai akan menjadi strategi pemerintah pada periode 2021 - 2030.

Untuk mendukung tercapainya kondisi Indonesia menjadi negara maju di tahun 2045, kepastian pasokan air bersih juga menjadi faktor penting. Akses terhadap air

bersih secara tidak langsung akan menunjang terciptanya SDM yang berkualitas dan mendorong bergeraknya sektor perekonomian terutama sektor jasa. Melalui berbagai kebijakan pembangunan infrastruktur dasar, di tahun 2030, diharapkan 100 persen penduduk perkotaan dan 90 persen penduduk pedesaan sudah dapat menikmati pelayanan air bersih.

## Periode 2030 - 2039

### Demografi

Pada tahun 2039, jumlah penduduk diproyeksikan akan mencapai 302,4 juta jiwa dengan komposisi penduduk usia produktif sebesar 67,8 persen dari total penduduk. Penduduk usia lanjut (>64) diperkirakan sebesar 9,7 persen dan penduduk usia muda (<14) sebesar 22,4 persen dari total penduduk. Pola *dependency ratio* yang sebelumnya menurun diperkirakan akan mulai berubah pada periode ini. Pola peningkatan *dependency ratio* ini menunjukkan bahwa Indonesia mulai meninggalkan periode bonus demografi. Secara kewilayahan, pada tahun 2039 diperkirakan 51,6 persen penduduk tinggal di pulau Jawa, dan diikuti pulau Sumatera sebesar 24,2 persen.

Kondisi Indonesia pada periode 2030-2039 akan didukung oleh kualifikasi SDM yang cukup tinggi. Pada periode ini, tenaga kerja Indonesia hanya terdiri dari pekerja telah lulus sekolah dasar dengan dengan pekerja yang memiliki kualifikasi SMA/SMK dan Diploma mencapai hampir 20 persen. Jumlah masyarakat berpenghasilan menengah mencapai sekitar 240 juta orang atau setara dengan 79 persen total populasi. Peningkatan ini mendorong tingkat kemiskinan dan Gini rasio menurun menjadi 0,02 persen dan 0,34.

Hal yang menjadi isu besar pada periode 2030-2039 adalah perkembangan sektor keuangan yang didorong oleh *financial deepening*, *financial inclusion* serta berkembangnya sektor *financial technology (fintech)* akan mendorong permintaan jasa perbankan yang lebih mudah dan cepat. Peningkatan akan menciptakan bonus demografi jilid ke-2 bagi Indonesia. Bonus demografi yang ke-2 timbul karena tingginya produktivitas masyarakat dan majunya sektor keuangan dan investasi.



## **Pertumbuhan Ekonomi**

Ekonomi global pada tahun 2030 diperkirakan akan menempatkan ekonomi negara-negara berkembang seperti Meksiko, Indonesia, dan Turki melewati negara maju seperti Inggris, Perancis, dan Italia. Walaupun demikian, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia akan sedikit melambat. Struktur ekonomi Indonesia akan mengalami perubahan yang besar apabila dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya.

Peningkatan teknologi informasi dan transportasi akan mendukung terciptanya sektor tersier yang dominan (65 persen dari perekonomian). Di sisi lain, sektor primer hanya berkontribusi sebesar 10 persen. Pergeseran peran sektor tersier atau jasa dalam struktur ekonomi Indonesia pada periode ini membawa manfaat kemakmuran (*prosperity*) untuk masyarakat dan perusahaan Indonesia dalam hal menciptakan peluang lapangan kerja dan mendorong efek multiplier dalam kegiatan ekonomi.

Pada periode ini, peran pemerintah dalam perekonomian akan semakin kecil. Peningkatan swasta dalam perekonomian juga didukung oleh perusahaan Indonesia yang mulai mencapai pasar internasional yang lebih luas dan bersaing dengan perusahaan multi-nasional.

## **Profil APBN**

Seiring dengan semakin besarnya peran sektor swasta dalam perekonomian, pada periode 2031 – 2039, APBN diarahkan untuk menuju terciptanya anggaran berimbang (*balance budget*). Tax ratio diperkirakan akan mencapai 24%-26% PDB sementara belanja pemerintah diperkirakan sebesar 23%-24% PDB. Pendidikan, kesehatan, kelestarian lingkungan, dan keamanan nasional merupakan beberapa focus kebijakan belanja pemerintah pada periode 2013 – 2039.

## **Belanja Pendidikan dan Kesehatan**

Setelah 2030, *dependency ratio* Indonesia diproyeksikan akan mulai meningkat, didorong oleh peningkatan porsi penduduk usia lanjut. Terkait hal tersebut, alokasi belanja kesehatan juga diproyeksikan akan meningkat. Pada tahun 2039, proporsi anggaran kesehatan termasuk program perlindungan sosial dan pensiun akan

mencapai 10 persen dari APBN. Peningkatan sektor keuangan (*financial deepening* dan *financial inclusion*) akan membantu terciptanya industri asuransi kesehatan yang kuat untuk mengurangi tekanan belanja kesehatan pada APBN. Anggaran pendidikan difokuskan untuk memperkuat akses ke pendidikan tinggi, penguatan aktivitas riset dan penguasaan teknologi dalam rangka inovasi untuk menunjang kebutuhan penguatan daya saing dan penguasaan teknologi sesuai dengan kebutuhan global.

### **Isu Lingkungan dan Keamanan Nasional**

Pada periode ini, dampak dari perubahan iklim akan mempengaruhi lingkungan. Sehingga dibutuhkan kebijakan yang lebih berorientasi kepada tata ruang kota dan desa, terutama untuk menyesuaikan daya dukung lingkungan dengan peningkatan populasi, terutama dalam hal ketersediaan air dan sumber pangan. Kebutuhan pembangunan infrastruktur juga akan terus meningkat sesuai kebutuhan demografi serta untuk mewujudkan negara kesatuan secara geografis, politis, ekonomi, dan sosial.

Dalam upaya menjaga keberlanjutan pembangunan, fokus terhadap penjagaan dan perlindungan lingkungan akan semakin meningkat. Fungsi lingkungan akan semakin besar dalam belanja pemerintah. Sebagai salah satu negara dengan kekayaan alam terbesar dunia, termasuk hutan dan *biodiversity*, Indonesia akan semakin dituntut perannya dalam tata aturan perubahan iklim global. Tantangan terbesar dalam penyusunan kebijakan lingkungan pada periode ini adalah untuk menyusun kebijakan publik dengan orientasi aspek lingkungan yang berkelanjutan

Keamanan sosial juga merupakan salah satu isu yang penting dalam periode ini. Perubahan sistem ekonomi juga akan diikuti oleh perubahan pada peta politik dan keamanan global. Oleh karena itu, reposisi investasi SDM dan industri pertahanan dan keamanan nasional, dalam bentuk penambahan personil aparat keamanan terutama di daerah perbatasan dan lokasi strategis merupakan salah satu isu yang harus dihadapi.

## Periode 2040 - 2045

Penduduk Indonesia tahun 2045 diproyeksikan mencapai 309 juta jiwa, meningkat dari saat ini sebesar 265 juta jiwa. Namun, tingkat pertumbuhan penduduk terus menurun hingga 0,35 persen per tahun pada 2045.

Pada tahun 2045, diperkirakan 75 persen penduduk Indonesia akan tinggal di perkotaan. Walaupun masyarakat perkotaan membutuhkan beragam jenis infrastruktur yang spesifik (perumahan, air minum, listrik, transportasi, dll), pada saat yang sama, masyarakat perkotaan juga merupakan pasar yang besar bagi sektor perdagangan dan jasa.

Ekonomi domestik diperkirakan akan mendapatkan manfaat dari berkembangnya sektor yang bernilai tambah tinggi. Sektor jasa akan mencapai 73 persen dari PDB. Lebih lanjut, ekonomi diharapkan sudah mencapai tahap yang berkelanjutan, yang didukung oleh pasar domestik yang besar dan industrialisasi sudah mencapai tahap yang matang.

Pada periode ini, distribusi penduduk selain di pulau Jawa juga mulai merata. Pemerataan ini merupakan hasil dari berkembangnya sentra-sentra ekonomi baru diluar pulau Jawa konektivitas infrastruktur yang memadai.

Periode 2040-2045 merupakan masa di mana sumber daya manusia Indonesia sudah mampu memenuhi permintaan dari sektor industri. Distribusi pekerja yang memiliki kualifikasi Sarjana sudah mencapai 17 persen, setara dengan 25 juta pekerja, didukung oleh pekerja dengan kualifikasi SMA dan SMK sebesar 45 persen. Kenaikan tingkat pendidikan ini juga diikuti dengan meningkatnya masyarakat berpenghasilan menengah akan mencapai 80 persen atau setara dengan 249 juta orang.

Dari sisi pemerintah, birokrasi telah menciptakan sistem yang responsif dan efisien. Sebagai hasil dari reformasi birokrasi kelembagaan, pemerintah Indonesia telah siap menghadapi tantangan-tantangan masa depan seperti pengaman sosial, pajak, subsidi, proteksi, dan afirmasi untuk menciptakan keadilan sosial, termasuk menghindari kesenjangan.

Dengan kemampuan sumber daya ekonomi dan manusia yang semakin kuat, maka Indonesia pada tahun 2045 akan mampu menyediakan pendidikan yang berkualitas untuk menciptakan sumber daya manusia dan tenaga kerja berkualitas dan memiliki produktivitas tinggi dan dapat bersaing pada tingkat global. Di samping itu,

pemerintah juga akan terus berkomitmen untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat usia lanjut, yang jumlahnya cenderung meningkat, sebagai salah bentuk pelayanan publik.

## Daftar Pustaka

- <sup>1</sup> Burnside, C (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. The World Bank, Washington DC.
  - <sup>2</sup> Blondal, JR. Hawkesworth, I. and Deok Choi, H. (2009). *Budgeting in Indonesia*, OECD Journal on Budgeting.
  - <sup>3</sup> Hemming, R. And Petrie, M. (2002). *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability in Government at Risk* ed bay Schick , Washington: Oxford University press and World Bank.
  - <sup>4</sup> Undang-Undang No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
  - <sup>5</sup> Yeyati, E.L. and F. Sturzenegger, 2007. *A Balance-sheet Approach to Fiscal Sustainability*. Universidad Torcuato Di Tella Working Paper.
  - <sup>6</sup> International Monetary Fund, Foreign Affairs Department. (2003) *Vulnerability Indicators*, Technical Note and several research documents.
  - <sup>7</sup> Blanchard, F. And Franco, D. (2000). *Assessing Fiscal Sustainability: a review of Methods with a view to EMU*, Blanca D, Italia, Fiscal Sustainability, Roma.
  - <sup>8</sup> Buiters, Wiliem, H. (1995). *Measuring Fiscal Sustainability*, Mimeo, Cambridge University.
  - <sup>9</sup> Marks, S. (2010). *Fiscal Sustainability and Solvency Theory and Recent Experience of Indonesia*, Bulletin of Indonesia Economic Studies,
  - <sup>10</sup> Monogios, YA. *The Tax Gap as an Indicator of Fiscal Sustainability Analysis and Policy Proposals for Case of Greece*.
  - <sup>11</sup> Athanasios, P. Dopoulos, P. and Moise GS. (1998). *The Sustainability of Fiscal Policies in The European Union*
  - <sup>12</sup> Hutahaean, P. dan T. Yanagita (2002), 'Daya Tahan Fiskal Berkelanjutan' dalam *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Badan Analisa Fiskal dan Japan International Cooperation Agency.
- A Summary of Alternative Methods for Estimating Potential GDP. 2004. The Congress of the United States O Congressional Budget Office. <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/51xx/doc5191/03-16-gdp.pdf>
- Fedelino, A, Ivanova, A. and Horton, M. (2009). "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers". IMF
- Girouard, N. and C. André (2005), "Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 434, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/787626008442>