

Utang Pemerintah: Peran dan Ancamannya Terhadap APBN¹

Utang, sebuah kata yang sangat familiar di telinga masyarakat dan tanpa disadari bahwa aktivitas berutang telah menjadi bagian hidup sehari-hari mereka yang sulit dipisahkan. Mereka dapat berutang barang dan atau uang kepada siapa saja di sekitarnya yang mereka kenal, seperti kepada saudara, tetangga, pedagang, bank, dan lain sebagainya. Dilihat dari alasan berutang, masyarakat pun mengalami perkembangan pemikiran, dari pemikiran tradisional, yaitu berutang karena tidak memiliki uang atau memiliki uang tapi uangnya tidak cukup memenuhi kebutuhan/keinginan sekaligus, sampai dengan pemikiran modern yaitu berutang untuk memaksimalkan keuntungan dari adanya kesempatan usaha yang diperkirakan akan memberikan keuntungan yang lebih dari biaya bunga utang yang ditanggungnya.

Begitu juga dengan pemerintah, sebagai organisasi atau lembaga negara yang berbadan hukum, tentu sangat familiar dengan utang, bahkan sebagian besar pemerintahan di dunia memiliki utang. Beberapa negara di dunia memiliki nominal utang 2-3 kali PDB-nya, seperti Jepang dan beberapa negara di zona Eropa. Tak terkecuali Indonesia, Pemerintah Indonesia pun memiliki utang, bahkan Indonesia memiliki sejarah utang yang panjang, mulai dari utang pelimpahan Belanda pada era awal kemerdekaan hingga sampai saat ini. Kini, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) – Kemenkeu (2013), utang Pemerintah telah mencapai sekitar Rp1.975 triliun per Desember 2012.

Pro dan Kontra Kebijakan Utang

Kebijakan utang pemerintah pun menuai kontroversi, ada yang pro dan yang kontra. Pihak yang pro berpendapat utang harus dilakukan mengingat pemulihan krisis ekonomi dan keuangan 1997/1998 membutuhkan kebijakan fiskal yang ekspansif sehingga membutuhkan pembiayaan yang mendesak untuk menutup defisit APBN. Sementara itu, penerimaan dari pajak yang seharusnya dapat diandalkan tidak mencukupi kebutuhan ekspansi fiskal tersebut karena persoalan kondisi kesadaran masyarakat akan kewajiban membayar pajak yang masih rendah dan adanya kasus pengemplangan pajak oleh oknum tertentu. Selain penerimaan pajak yang tidak cukup, berutang pun bukan tindakan yang dilarang. Di mana utang dapat dimanfaatkan untuk mengoptimalkan keuntungan selama *economic rate of return*-nya yang dicapai lebih besar dari biaya utangnya atau *cost of debt*.

Sementara itu, pihak yang kontra menyoroti tentang ketepatan penggunaan utang tersebut dalam APBN, bahkan mempertanyakan apakah pemerintah perlu berutang.

Sorotan dan kritikan masyarakat ini juga beralasan mengingat pelaksanaan APBN dapat dikatakan tidak optimal. Hal ini terlihat dari kasus kebocoroan potensi penerimaan pajak dan belanja negara yang telah terjadi akhir-akhir ini, seperti kasus penggelapan pajak dan kasus korupsi proyek. Selain masalah penggunaan dana dari utang dalam APBN tersebut, pihak yang kontra juga melihat adanya indikasi pengaruh utang terhadap kebebasan dan kedaulatan negara.

Terlepas dari pro dan kontra atas kebijakan utang pemerintah tersebut di atas, dan merujuk pada pencapaian dan peningkatan jumlah utang saat ini, perkembangan utang pemerintah nampaknya perlu mendapatkan perhatian. Melalui tulisan ini, penulis akan mencoba menguraikan dan menganalisis secara ringkas hubungan utang dengan APBN, dan potensi ancaman gagal bayar pada APBN.

Peran Penting Utang Dalam Pendanaan APBN

APBN dihitung berdasarkan pendekatan kas, dan menggunakan format pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit, dan pembiayaan. Keseimbangan primer adalah selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja sebelum bunga utang. Sementara itu, surplus/defisit merupakan selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan total belanja. Hal yang menarik dari postur APBN adalah dalam klasifikasi pembiayaan terdapat pula pengeluaran kas seperti penyertaan modal negara (PMN), penerusan pinjaman, dan pembayaran pokok utang. Pengeluaran-pengeluaran dalam klasifikasi pembiayaan ini tidak dimasukkan dalam perhitungan surplus/defisit, konsekuensinya adalah saldo defisit dalam APBN tidak mencerminkan defisit riil sesungguhnya (selanjutnya disebut kebutuhan pembiayaan). Dengan kata lain defisit APBN dapat dikatakan *understate*. Gambaran ini terlihat dalam **Tabel 1**.

Dari **Tabel 1** terlihat bahwa defisit anggaran berfluktuasi dengan nilai rata-rata Rp42,6 triliun. Defisit dengan nilai terendah terjadi pada tahun 2008 sebesar Rp4,1 triliun, sedang dengan nilai tertinggi terjadi pada tahun 2009 dengan nilai tertinggi Rp88,6 triliun. Sesuai dengan penjelasan dalam paragraf di atas, tampak bahwa defisit itu tidak mencerminkan defisit sesungguhnya karena pengeluaran di klasifikasi pembiayaan belum dihitung, dan jika dihitung maka dana yang dibutuhkan (defisit sesungguhnya) oleh APBN jauh lebih besar. Sebagai contoh, pada tahun 2011, APBN mengalami defisit sebesar Rp46,8 triliun. Setelah ditambah dengan pengeluaran untuk pembayaran utang dan non utang, maka dana yang dibutuhkan sebesar Rp203,5 triliun.

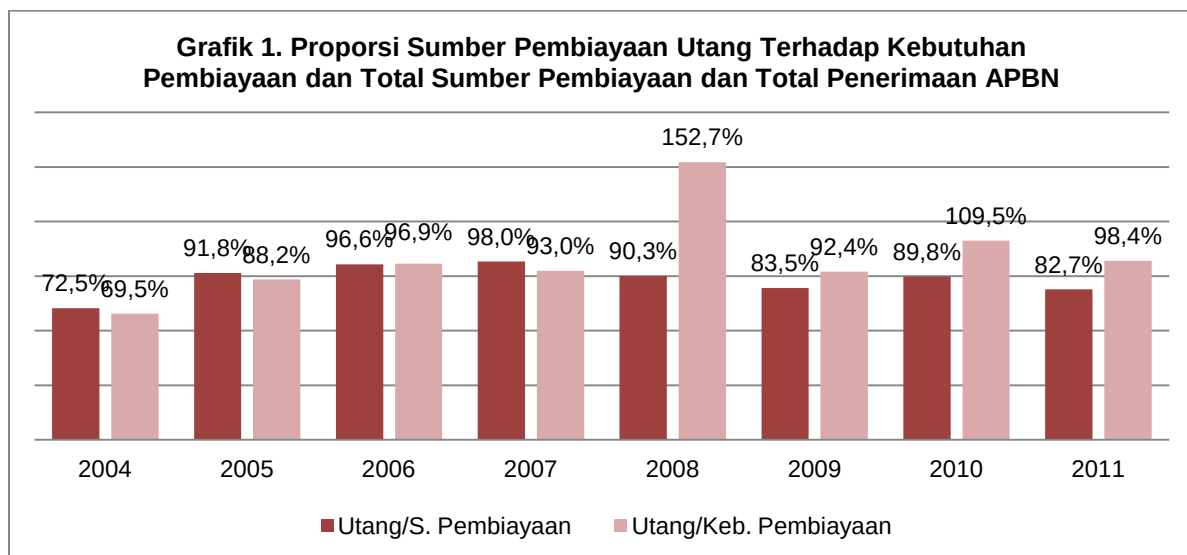
Tabel 1. Perkembangan Defisit APBN, Kebutuhan Pembiayaan dan Sumbernya
(dalam miliar rupiah)

URAIAN	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Defisit APBN	-23.810	-14.408	-29.141	-49.844	-4.121	-88.619	-46.846	-84.339
Pembayaran Utang	-71.948	-61.569	-77.741	-100.705	-108.958	-123.279	-135.893	-138.818
Pembiayaan Non Utang	22.713	-7.745	16.913	6.420	-2.500	-12.395	-20.799	-22.262
Kebutuhan Pembiayaan	-73.045	-83.722	-89.970	-144.129	-115.579	-224.292	-203.538	-245.419
Sumber Pembiayaan	70.031	80.435	90.244	136.742	195.529	248.257	248.243	292.029
Utang	50.761	73.871	87.160	134.025	176.468	207.200	222.822	241.503
Non Utang	19.270	6.564	3.084	2.717	19.061	41.057	25.421	50.526
Kelebihan (Kekurangan) Pembiayaan	-3.014	-3.287	274	-7.387	79.950	23.965	44.705	46.610

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan 2013.

Tabel 1 di atas menunjukkan pula bahwa terdapat 2 sumber pembiayaan utama yang dipakai Pemerintah untuk menutup kebutuhan pembiayaan (termasuk defisit APBN). Pertama, sumber pembiayaan non utang. Sumber ini terdiri dari penjualan aset negara seperti privatisasi BUMN, penjualan aset kelolaan BPPN, rekening dana investasi, dan lain sebagainya. Kedua adalah utang, di mana utang dapat diperoleh dari perbankan dalam negeri, penerbitan obligasi, dan pinjaman luar negeri.

Bila dibandingkan dengan total kebutuhan pembiayaan, maka proporsi pembiayaan melalui utang rata-rata mencapai 100,1 persen per tahun dalam periode 2004 s.d 2011. Sementara itu, bila sumber pembiayaan dihitung secara proporsi terhadap total sumber pembiayaan, maka proporsi sumber pembiayaan utang rata-rata mencapai 88,14 persen per tahun sedangkan non utang hanya berkisar pada 11,86 persen per tahun dalam periode yang sama. Indikator-indikator proporsi tersebut menunjukkan bahwa ketergantungan APBN terhadap utang cukup tinggi dan signifikan. Lihat **Grafik 1**.



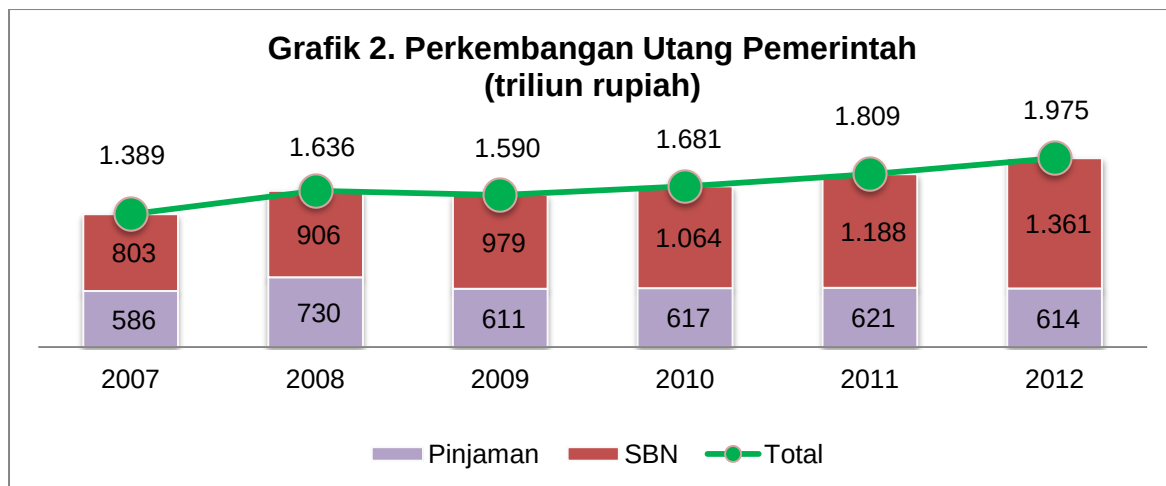
Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan 2013.

Di samping itu, kalau **Tabel 1** dicermati kembali dengan seksama, ada yang menarik dari data kelebihan/kekurangan pembiayaan tersebut. Hal yang menarik tersebut adalah adanya saldo bukan nol atau saldo negatif atau positif. Pada tahun 2004, 2005, dan 2007 terjadi saldo negatif, yang berarti adanya kekurangan sumber pembiayaan, sedangkan tahun 2008 s.d. 2011 terjadi saldo positif, yang berarti kelebihan sumber pembiayaan (*idle fund resources capacity*). Lebih menarik lagi adalah *idle fund resources capacity* tersebut bukan dana yang cuma-cuma atau tanpa biaya karena berasal dari utang yang dibebani dengan bunga. Dengan kata lain, Pemerintah melakukan pengorbanan sia-sia. Data ini menunjukkan pula bahwa pengelolaan APBN khususnya penyerapan atau realisasi APBN tidak berjalan dengan baik, khususnya perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah.

Ancaman Utang

Terdapat perbedaan prinsip fundamental antara utang dan *internal financing* (penggunaan aset) dalam kebijakan pembiayaan. Utang adalah sebuah kewajiban yang harus dibayar kembali berikut bunganya oleh pemerintah kepada kreditor ketika utang tersebut telah jatuh tempo sementara *internal financing* bukan merupakan suatu kewajiban yang harus dibayar kembali. Kewajiban membayar kembali plus bunga inilah yang menjadi perhatian pemerintah sebagai debitor. Jika pemerintah melakukan kesalahan, maka utang pun mengancam, dan ancaman terberat adalah pemerintah mengalami gagal bayar (*default*). Kondisi gagal bayar dapat menimbulkan dampak sistemik pada sektor keuangan, dan kemudian menjalar ke sektor riil. Investor tidak percaya lagi dengan Indonesia, dan tidak mau berinvestasi di Indonesia, bahkan akan memindahkan investasinya ke luar negeri. Bunga-bunga akan melambung, *cost of fund* akan naik, dan akhirnya sektor riil tidak berjalan dengan baik.

Kini, Per Desember 2012, DJPU-Kemenkeu (2013) melaporkan bahwa utang Pemerintah telah menjadi Rp.1.975 triliun, dan selama periode 2004 s.d 2012 terjadi pertumbuhan jumlah utang rata-rata 7,5 persen per tahun atau Rp.117,2 triliun per tahun (**Grafik 2**). Dari sisi proporsi jenis utang, utang Pemerintah mengalami perubahan proporsi, di mana proporsi SBN sebesar 58 persen pada 2008, meningkat menjadi 69 persen di 2012.

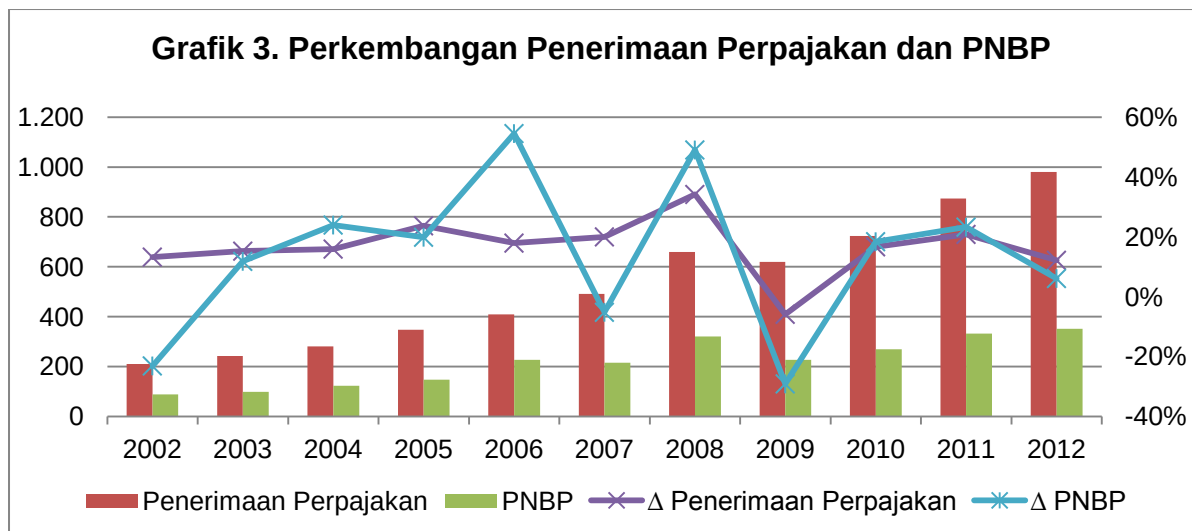


Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan 2013.

Jumlah yang sedemikian besar ini tentunya akan menimbulkan pertanyaan mampukah Pemerintah melunasi utang tersebut. Kemampuan bayar utang atau gagal bayar dapat diindikasikan dari perkembangan anggaran negara, baik dari sisi pendapatan dan belanjanya. Pendapatan menggambarkan kemampuan pemerintah dalam menghasilkan dana yang akan digunakan untuk membiayai belanja atau pengeluaran, termasuk utang yang telah jatuh tempo. Sementara belanja atau pengeluaran menggambarkan seberapa besar kebutuhan yang harus dibiayai melalui pendapatan, apakah belanja lebih besar dari pendapatan atau sebaliknya dan apakah belanja APBN memiliki fleksibilitas. Jika belanjanya lebih besar dan tidak fleksibel, maka potensi gagal bayar atas utang cukup besar.

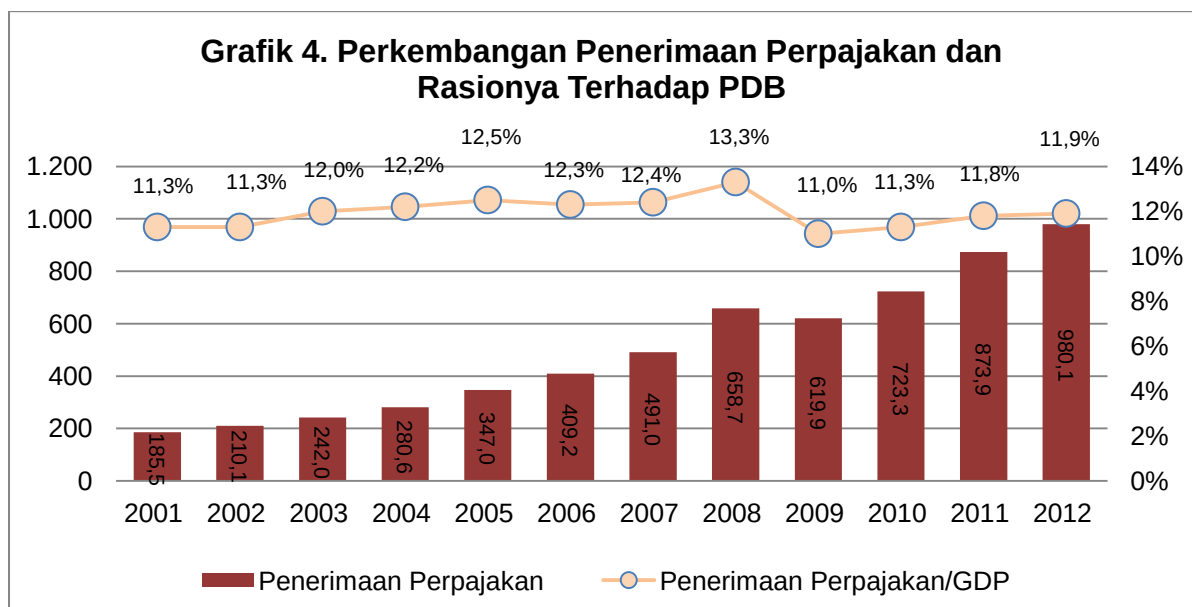
Pendapatan Negara

Pendapatan negara terdiri dari 2 jenis, yaitu penerimaan dalam negeri dan hibah. Penerimaan dalam negeri terdiri dari 2 jenis pula yaitu penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Dilihat dari pertumbuhannya, penerimaan perpajakan dan PNBP dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, di mana masing-masing mengalami kenaikan rata-rata Rp72,23 triliun atau 16,72 persen dan Rp21,5 triliun atau 13,6 persen per tahun dalam periode 2001-2012. Sementara itu, berdasarkan kontribusinya, penerimaan perpajakan mendominasi total pendapatan negara dengan proporsi rata-rata 69,53 persen per tahun, sedangkan PNBP rata-rata sekitar 30,25 persen per tahunnya selama periode yang sama. Angka-angka ini menunjukkan bahwa APBN sangat tergantung pada penerimaan pajak dan PNBP.



Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan 2013.

Untuk penerimaan pajak, memang dalam periode terakhir penerimaan perpajakan mengalami peningkatan secara nominal. Namun, terdapat indikasi bahwa penerimaan perpajakan belum optimal. Hal ini terlihat dari rasio penerimaan pajak terhadap produk domestik bruto (PDB) atau *Tax to GDP Ratio* yang terjadi selama ini (**Grafik 4**) di mana rasionya stagnan di kisaran 11,9 persen. Hal ini diperkuat dengan data jumlah dan pertumbuhan rata-rata wajib pajak yang melaporkan SPT Tahunan masing-masing 8,9 juta wajib pajak per tahun 2011 dan sekitar 300.000 wajib pajak per tahun. Angka ini jauh tidak seimbang dengan jumlah unit usaha yang ada di Indonesia yang mencapai 55,2 juta unit usaha baik unit usaha mikro, kecil, menengah, sampai unit usaha besar per 2011 (Kementerian Koperasi dan UKM, 2012). Artinya, jika unit usaha ini memiliki NPWP, maka terdapat 46,3 juta unit usaha yang tidak menyampaikan SPT atau bahkan tidak membayar pajak.



Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, 2013.

Sementara itu, berdasarkan data historis, PNBPN juga mengalami kenaikan. Namun, kalau dilihat dari sisi kontributornya, terdapat potensi penurunan penerimaan di masa yang akan datang. Hal ini disebabkan oleh ketergantungan PNBPN terhadap penerimaan sumber daya alam (SDA) yang mencapai 69,1 persen per tahun selama periode 2001-2011, dan sebagaimana diketahui secara umum bahwa sifat sumber penerimaan SDA adalah tidak dapat diperbaharui sehingga penerimaan SDA ada masa batasnya yaitu manakala kandungan SDA di Indonesia sudah habis. Mulai menurunnya kandungan SDA di Indonesia misalnya terlihat dari produksi minyak mentah Indonesia yang pada tahun 2000 1.272.900 BOEPD menjadi 794.244 BOEPD (BP Migas, 2011).

Belanja Negara

Tabel 1 menunjukkan bahwa selama periode 2004 s. d. 2011, APBN mengalami defisit atau kekurangan pembiayaan. Ini artinya belanja plus pengeluaran dalam klasifikasi pembiayaan lebih besar daripada pendapatan negara dan hibah yang diperoleh Pemerintah. Jika kondisi kekurangan pembiayaan terus berlangsung dan menguras aset negara (non utang) yang digunakan untuk menutupi kekurangan tersebut, maka potensi risiko gagal bayar akan meningkat.

Risiko gagal bayar semakin tampak ketika Pemerintah tidak mampu lagi mengatur belanja dan pengeluaran lainnya. Masalah jumlah nominal bisa diatur, tinggal mengecilkan dan membesarkan nilai nominalnya untuk setiap akun pengeluaran. Persoalannya adalah kini Pemerintah menghadapi masalah berkurangnya fleksibilitas belanja APBN, di mana ada beberapa jenis belanja baik yang tidak bisa dihindari maupun hampir tidak bisa dihindari, dan ada jenis belanja yang besaran telah dipatok dalam jumlah persentase tertentu karena alasan tertentu. Jika fleksibilitas APBN mengecil maka kemampuan Pemerintah mengatur belanja APBN berkurang, dan hal ini dapat berpengaruh terhadap pengaturan nilai nominal belanja, dan pada akhirnya kekurangan dana yang digunakan untuk membayar kembali utang.

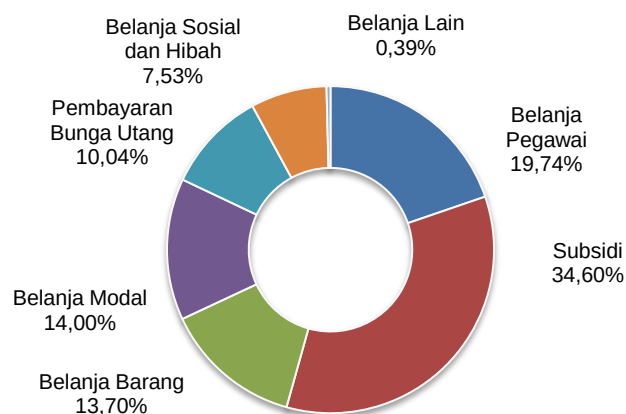
Beberapa contoh jenis belanja yang mengikat dan dapat mengurangi keleluasaan pengaturan APBN oleh Pemerintah, antara lain :

- 1) Belanja pegawai. Belanja pegawai adalah belanja rutin, dan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah dan gaji pokok PNS/Polri/TNI dan pensiunannya di Indonesia. Penundaan, penurunan, dan pengurangan penghasilan sangat berisiko bagi

jalannya pemerintahan. Karenanya belanja ini dapat dikatakan hampir tidak bisa dihindari.

- 2) Belanja pendidikan yang besarnya 20 persen dari total belanja negara.
- 3) Dana alokasi umum yang tercakup dalam transfer daerah ditetapkan minimal sebesar 26 persen dari penerimaan dalam negeri
- 4) Belanja subsidi, khususnya subsidi BBM dan listrik. Belanja subsidi BBM dan listrik secara substansi memang bukan belanja wajib dan dapat disesuaikan, namun pada prakteknya belanja subsidi hampir mendekati belanja wajib yang sulit untuk disesuaikan karena adanya faktor-faktor kepentingan tertentu.

**Grafik 5. Komposisi Belanja Pemerintah Pusat
Realisasi APBN-P 2012**



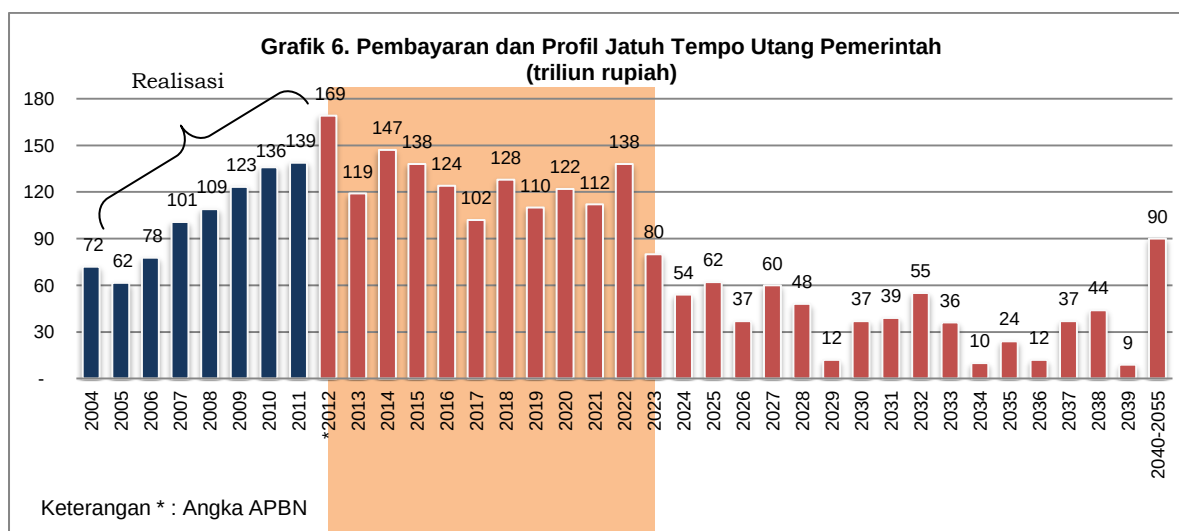
Sumber: Konferensi Pers Kementerian Keuangan, 7 Januari 2013.

Untuk lebih mengetahui tentang kondisi APBN sekarang ini, **Grafik 5** menggambarkan realisasi belanja Pemerintah Pusat untuk APBN 2012. Grafik tersebut menunjukkan bahwa ada 3 jenis belanja yang secara legal maupun sifat (*nature*) belanja tersebut yang tidak dan atau hampir tidak dapat dihindari pengeluarannya namun nilainya sangat signifikan dan mendominasi belanja Pemerintah Pusat, yaitu belanja pegawai, subsidi, dan bunga utang. Dari total belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp1.001,1 triliun, belanja subsidi mendominasi belanja Pemerintah Pusat sekitar Rp346,4 triliun (34,6 persen), angka ini pun belum mengakomodasi penambahan subsidi akibat penambahan kuota BBM bersubsidi dan lainnya yang masih terutang Pemerintah kepada Pertamina dan PLN. Disusul kemudian oleh belanja pegawai sekitar Rp197,7 triliun (19,74 persen), dan belanja untuk bunga utang yang mencapai Rp100,5 triliun (10,04 persen). Jika ketiga jenis belanja tersebut ditambahkan maka akan menjadi Rp644,6 triliun atau 64,4 persen dari total belanja Pemerintah Pusat. Dari angka ini, praktis Pemerintah hanya memiliki keleluasaan mengontrol belanja sebesar Rp356,7 triliun atau 35,6 persen. Namun, angka ini pun

sebenarnya masih termasuk sebagian belanja untuk pendidikan yang tersebar dalam belanja barang, modal ,dan lainnya, yang seharusnya dikeluarkan dari perhitungan.

Pembayaran Utang

Setiap tahunnya, Pemerintah juga melakukan pembayaran pokok utang yang telah jatuh tempo. Dalam format APBN, pembayaran utang diklasifikasikan ke dalam pembiayaan bukan dalam klasifikasi belanja. Gambaran realisasi pembayaran pokok utang dan profil jatuh tempo utang Pemerintah dapat dilihat dalam **Grafik 6**.



Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, Kementerian Keuangan 2013.

Bila **Grafik 6** dengan defisit APBN yang terjadi sebagaimana telah diuraikan dalam **Tabel 1** dihubungkan, maka diperoleh suatu gambaran bahwa selama ini Pemerintah melakukan pembayaran atas pokok utangnya dengan berutang atau penerbitan SUN baru (*reprofiling*) dengan kata lain “gali lubang tutup lubang”. Lengkapnya dapat dilihat dalam **Tabel 1**.

Penerbitan utang baru saat ini memang dapat dikatakan cukup tepat karena *yield* SUN cenderung mengalami penurunan sehingga biaya utang semakin kecil. Namun perlu diketahui bahwa penurunan *yield* disebabkan di antaranya oleh sentimen positif pertumbuhan ekonomi yang terus positif, dan kondisi ekonomi global terutama Amerika Serikat dan Eropa yang tengah krisis sehingga investor luar negeri dan dalam negeri lebih nyaman membeli SUN daripada surat utang negara lain. Pertumbuhan ekonomi yang positif memang bagus bagi perekonomian nasional secara menyeluruh, namun bagi APBN di mana Pemerintah belum mampu mengoptimalkan terjadinya pertumbuhan ekonomi melalui

peningkatan penerimaan perpajakannya (yang ditunjukkan dengan *Tax to GDP* yang relatif stagnan) dan masih terjadi defisit, maka otomatis Pemerintah akan menerbitkan utang-utang baru untuk menutupi defisit APBN plus kebutuhan pembiayaan (bayar utang). Jika hal itu dilakukan secara terus menerus, maka ancaman gagal bayar utang makin terbuka. Ancaman semakin tampak, ketika kondisi ekonomi global membaik di mana arus modal ke luar Indonesia diperkirakan akan terjadi.

Penutup

Utang pemerintah memiliki peran yang penting dalam pendanaan APBN. Hal ini terlihat dari kontribusinya sebagai sumber pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit APBN dan pengeluaran lainnya yang diklasifikasikan dalam pembiayaan. Selama periode 2004 s.d 2011, kontribusi utang terhadap kebutuhan pembiayaan mencapai 100,1 persen per tahunnya.

Konsekuensi ketergantungan APBN terhadap utang secara otomatis menyebabkan utang pemerintah meningkat, dan akan menjadi ancaman bagi APBN. Ancaman semakin nampak ketika didapati fakta bahwa (1) penerimaan perpajakan relatif stagnan bila dilihat dari sisi pencapaian PDB, (2) PNBP juga terancam dengan penurunan *lifting* minyak mentah Indonesia mengingat PNBP migas memiliki kontribusi yang cukup signifikan, (3) fleksibilitas belanja menurun, dan (4) pembayaran utang dilakukan dengan penerbitan utang baru. Meskipun *yield* SUN semakin menurun, namun jika keempat fakta tersebut terus berjalan, maka spektrum ketidakpercayaan kreditor akan mendekati negatif. Risiko ini akan semakin nyata terjadi jika kondisi ekonomi global mulai membaik.

Untuk menghindari risiko tersebut, Pemerintah sudah sewajarnya berusaha meningkatkan kesadaran masyarakat akan membayar pajak, mengeksplorasi PNBP non migas yang masih berpotensi, meningkatkan efisiensi dan efektifitas belanja negara, meningkatkan fleksibilitas belanja, dan meningkatkan pengelolaan aset *liabilities management* sebagai upaya optimalisasi utang Pemerintah.

Daftar Referensi

BP Migas. 2012. Laporan Tahunan 2011.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Pemerintah Kementerian Keuangan. 2009-2013. Profil Surat Utang Pemerintah Pusat.

Direktur DJP. 2011. Arahkan Direktur Jenderal Pajak dalam Acara Pembukaan Penataran Bela Negara Gelombang Pertama. Di akses 11 Maret 2013. <http://www.pajak.go.id/content/arahan-direktur-jenderal-pajak-dalam-acara-pembukaan-penataran-bela-negara-gelombang-pertama>.

Kementerian Koperasi dan UKM. 2012. Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar. Diakses tanggal 26 Maret 2013.

Menteri Keuangan. 2013. Konferensi Pers : Evaluasi Perkembangan Perekonomian Global Dan Domestik 2012, Kinerja Realisasi APBN-P 2012, Serta Langkah-Langkah Strategis Percepatan Pelaksanaan APBN 2013

¹ Kajian ditulis oleh Mohamad Nasir, Kepala Subbidang BUMN Pertambangan, Industri Strategis, Energi, dan Telekomunikasi pada Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal dan telah dimuat dalam Buletin Info Risiko Fiskal (IRF) Edisi I Tahun 2013.