



BADAN KEBIJAKAN FISKAL
KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA



Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang

Long Term Fiscal Sustainability (LTFS)



Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang

Long Term Fiscal Sustainability (LTFS)

Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang

Long Term Fiscal Sustainability (LTFS)

© 2019, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Pengarah:

Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Penanggung Jawab:

Ubaidi Socheh Hamidi, Kepala Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Tim Penyusun:

Prof. Candra Fajri Ananda, Wahyu Utomo, Ginanjar Wibowo, Irma Marlina, Fino Valico Waristi, Muh. Romli, Yunita Irma, Deska Yuda Amelia, Winarso Tri Rahayu, Irsyan Maududy, Agung Romy Hasiholan

Kontributor Teknis:

Arif Setiyawan, Dalim

Penerbit:

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang memperbanyak, mencetak ataupun menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN : 978-623-92103-5-9



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	v
DAFTAR GRAFIK GAMBAR DAN TABEL	vi
KATA PENGANTAR	xi
RINGKASAN EKSEKUTIF	ix
BAB 1 SELAYANG PANDANG PEREKONOMIAN INDONESIA	15
1.1 Pendahuluan	15
1.2 Tantangan Pembangunan Menuju Visi Indonesia 2045	23
BAB 2 MAKRO EKONOMI DAN KONSEP KEBIJAKAN FISKAL	25
2.1 Konsepsi keberlanjutan Fiskal	25
2.2 Dinamika Perekonomian	28
BAB 3 KINERJA MAKRO FISKAL	35
3.1 Dinamika Kinerja Kebijakan Fiskal	35
3.2 Perkembangan Makro Fiskal	36
3.3 Perkembangan Kerentanan Fiskal (<i>Fiscal Vulnerability</i>)	41
3.4 <i>Cyclically Adjusted Primary Balances</i> Sebagai Salah Satu Indikator Pemantauan Kebijakan Fiskal	44
BAB 4 KEBERLANJUTAN FISKAL JANGKA MENENGAH	47
4.1 Arah dan Strategi Kebijakan Fiskal Jangka Menengah (2020–2024)	47
BAB V KERANGKA KEBIJAKAN FISKAL JANGKA PANJANG	51
5.1 Milestones Kebijakan Fiskal Jangka Panjang 2020-2045	51
5.1.1 Periode 2020 – 2024	52
5.1.2 Periode 2025 – 2030	56
5.1.3 Periode 2031 – 2035	61
5.1.4 Periode 2036 – 2045	64
5.2 Dampak Demografi terhadap Pengelolaan Fiskal	73
5.3 Proyeksi Dana Jaminan Sosial 2019-2050	76
DAFTAR PUSTAKA	71



DAFTAR GRAFIK DAN GAMBAR

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1 Perbandingan Tingkat Pertumbuhan Ekonomi Negara Anggota OECD Tahun 2017 (%)	16
Grafik 1.2 Distribusi Sektor Lapangan Usaha Terhadap PDB Indonesia, 2017 (%)	17
Grafik 1.3 Perkembangan Kontribusi Empat Sektor Lapangan Usaha Terhadap Agregat PDB Indonesia Tahun 2013-2017 (%)	18
Grafik 2.1 GDP dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia tahun 1998 – 2018	28
Grafik 2.2 Perkembangan Inflasi Tahun 2004 – 2018	29
Grafik 2.3 Rata-Rata Pertumbuhan Pendapatan Negara Indonesia 2009 – 2018	30
Grafik 2.4 Perkembangan Keseimbangan Primer 1998 –2018 (% PDB)	31
Grafik 2.5 Reformasi Belanja Pemerintah Indonesia 2012 – 2018	32
Grafik 2.6 Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2009 – 2018	33
Grafik 3.1 Perkembangan <i>Tax Ratio</i> (% PDB)	37
Grafik 3.2 Perkembangan Defisit 1998 – 2018 (% PDB)	38
Grafik 3.3 Perkembangan Utang 1998 – 2018 (% PDB)	39
Grafik 3.4 Perkembangan Keseimbangan Primer 1998 –2018 (% PDB)	41
Grafik 3.5 Rasio Utang Terhadap Pendapatan (%)	43
Grafik 3.6 <i>Debt Service Ratio to Income (%)</i>	43
Grafik 3.7 <i>Interest Ratio to Income (%)</i>	44
Grafik 4.1 Proyeksi Makro Ekonomi Jangka Menengah 2020-2024	48
Grafik 4.2 Postur Makro Fiskal Jangka Menengah Tahun 2020-2024	50
Grafik 5.1 Proyeksi Demografi Indonesia 2020-2045	53



Grafik 5.2 Proyeksi median penduduk usia produktif (15-65) Indonesia dan distribusi probabilitas	54
Grafik 5.3 Proyeksi <i>Dependency Ratio</i>	56
Grafik 5.4 Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Jangka Panjang	58
Grafik 5.5 Proyeksi Program Perlindungan Sosial (Berbagai Skenario) sampai dengan Tahun 2045	70
Grafik 5.6 Proyeksi Penerimaan Perpajakan Indonesia (Berbagai Skenario) Sampai dengan Tahun 2045 (% PDB)	71
Grafik 5.7 Proyeksi Keseimbangan Primer Indonesia (Berbagai Skenario) sampai dengan Tahun 2045	72
Grafik 5.9 Proyeksi Utang Indonesia (Berbagai Skenario) Sampai dengan Tahun 2045	73
Grafik 5.10 Proyeksi Dampak Demografi terhadap Perekonomian	75

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Visi Indonesia 2045	22
Gambar 1.2 Tantangan Pembangunan Menuju Visi Indonesia 2045	23
Gambar 2.1 Kerangka Pikir Kebijakan Fiskal	27
Gambar 4.1 Arah Makro Fiskal Jangka Menengah 2020-2024	49
Gambar 5.1 Tahapan Kebijakan Fiskal Jangka Panjang 2020-2045	52
Gambar 5.2 Kerangka Pikir Dampak Demografi terhadap Fiskal	75

Halaman dikosongkan



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga Analisis *Long Term Fiscal Sustainability* berhasil disusun oleh Pusat Kebijakan APBN, Badan Kebijakan Fiskal – Kementerian Keuangan.

Analisis ini dilakukan sebagai bentuk komitmen untuk mendorong agar pengelolaan fiskal sehat, konsisten dan berkelanjutan dalam mendukung Visi Indonesia 2045 menuju negara berdaulat, maju, adil, dan makmur. Indonesia diharapkan menjadi kekuatan ekonomi terbesar ke-5 di dunia dengan PDB per kapita pada kisaran US\$23.199, serta struktur ekonomi Indonesia juga diperkirakan akan bergeser pada sektor bernilai tambah tinggi pada tahun 2045. Hal tersebut dapat terwujud apabila didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas, berdaya saing dan *compatible* dengan kemajuan ICT, infrastruktur yang memadai untuk mendukung transformasi ekonomi, pemanfaatan teknologi yang optimal, serta birokrasi yang efektif dan efisien.

Sejalan dengan hal tersebut maka APBN sebagai instrumen utama kebijakan fiskal perlu didorong secara konsisten untuk lebih sehat dan mampu mengendalikan risiko dalam jangka panjang. Harapannya APBN akan efektif untuk menstimulasi perekonomian dan meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat.

Untuk merumuskan arah kebijakan fiskal jangka panjang, perlu kiranya mencermati dinamika perekonomian, profil demografi serta kinerja makro fiskal. Hal ini dimaksudkan untuk merumuskan strategi pentahapan sebagai *milestones* menuju Indonesia Maju 2045.

Secara umum, *milestones* akan dibagi berdasarkan tiga tahap, yaitu (1) **Tahap Penguatan Fondasi** yang esensinya fokus pada penguatan daya saing (tahun 2020 hingga 2030); (2) **Tahap transisi** untuk memperkuat daya saing (tahun 2031 hingga 2035); dan (3) **Tahap tinggal landas** menuju negara maju, mandiri, serta adil dan Makmur (tahun 2036 hingga 2045). *Milestones* tersebut akan disimulasikan dalam 3 (tiga) skenario yaitu **skenario baseline**, **skenario reformasi moderat**, **skenario reformasi komprehensif**. Berbagai skenario kebijakan makro fiskal yang akan ditempuh pemerintah yang selanjutnya akan memberi gambaran arah pengelolaan fiskal dalam jangka panjang yang terefleksi pada 4 (empat) indikator makro fiskal dari sisi rasio perpajakan, *primary balance*, defisit, dan rasio utang. Melalui berbagai skenario reformasi pengelolaan fiskal diharapkan kedepan kebijakan fiskal semakin sehat dan berkelanjutan dalam jangka panjang sehingga *tax ratio* semakin meningkat dan stabil pada level tinggi, keseimbangan primer menuju positif dan dapat dijaga positif, serta defisit dan rasio utang terkendali dalam batas aman.

Penyelesaian laporan ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Apresiasi dan ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Asian Development Bank (ADB) yang telah mendukung terhadap laporan ini (khususnya Prof. Candra Fajri Ananda, SE., MSC., Ph.D. sebagai konsultan kajian ini), serta semua pihak yang memberikan kontribusi dalam pelaksanaan kajian ini, sehingga laporan ini dapat diselesaikan dengan baik. Semoga analisis *Long Term Fiscal Sustainability (LTFS)* ini dapat memberi arah dan strategi pengelolaan fiskal kedepan agar lebih sehat dan berkelanjutan dalam perspektif jangka Panjang.

Jakarta, 31 Desember 2019

Plh. Kepala Badan Kebijakan Fiskal



Ari Baharudin



RINGKASAN EKSEKUTIF

Indonesia adalah negara dengan populasi terbesar keempat di dunia. Lebih dari 260 juta penduduk menghuni ribuan pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Berdasarkan data BPS (2019), jumlah pulau di Indonesia yang tercatat pada tahun 2016 adalah sebanyak 17.504. Selanjutnya dilihat dari sisi ekonomi, Indonesia juga merupakan salah satu kekuatan ekonomi global. Saat ini Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia merupakan salah satu yang terbesar di dunia. dengan demikian, Indonesia telah bergabung sebagai anggota G-20, atau 20 negara dengan PDB terbesar di dunia. Di samping itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif tinggi dan stabil. Pada tahun 2018, ekonomi Indonesia tercatat tumbuh sebesar 5.02%. Angka ini termasuk salah satu yang tinggi di kawasan Asia. Hal tersebut menjadi catatan positif di tengah perlambatan perekonomian global dalam beberapa tahun terakhir.

Modal demografi yang terefleksi usia produktif dan depedensi rasio yang menurun serta didukung oleh stabilitas kondisi makroekonomi menjadikan Indonesia berpotensi menjadi salah satu negara maju di dunia. Hal ini juga sejalan dengan visi Indonesia sebagai salah satu kekuatan besar ekonomi dunia pada tahun 2045. Untuk mewujudkan visi ini, ada beberapa tantangan yang dihadapi. *Pertama* adalah tantangan demografi. Meskipun Indonesia akan mendapatkan keuntungan dari bonus demografi, pemanfaatan bonus demografi yang tepat akan menjadi tantangan tersendiri. *Kedua*, untuk Indonesia harus mampu bertransformasi keluar dari perangkap negara berpenghasilan menengah. Dan *ketiga*, aktivitas ekonomi saat ini mulai bergeser dari aktivitas ekonomi yang berbasis konvensional kearah aktivitas ekonomi yang berbasis kemajuan ICT. Indonesia harus mampu merespon tantangan revolusi industri 4.0 yang saat ini sedang terjadi dengan strategi dan langkah yang tepat.

Untuk mewujudkan visi 2045 dan menjawab berbagai tantangan yang dihadapi, pemerintah perlu merumuskan strategi melalui pentahapan yang dibagi menjadi 3 *milestone* jangka menengah yang saling berkaitan dan menguatkan: **tahap penguatan pondasi (2020 – 2030)**, **tahap transisi (2031 – 2035)**, dan **tahap tinggal landas menuju Indonesia Maju (2036 – 2045)**. Secara lebih detail, dari tahun 2020 hingga 2030, pemerintah akan fokus pada tahapan penguatan daya saing. Tahapan ini merupakan periode paling krusial dan strategis sebagai titik tumpu untuk mewujudkan visi 2045. Pada tahapan ini pemerintah akan melakukan reformasi di berbagai bidang baik reformasi fiskal, sumber daya manusia, program perlindungan sosial, infrastruktur dan reformasi birokrasi.

Reformasi di bidang sumber daya manusia dilakukan untuk memperkuat daya saing nasional dalam rangka menghadapi revolusi industri. Pemerintah akan fokus pada reformasi penguatan SDM agar inovatif, produktif, berdaya saing, serta selaras dengan perkembangan *knowledge economy* dan ICT. Selanjutnya, dalam rangka memperkuat program perlindungan sosial, pemerintah akan mendorong efektivitas program perlindungan sosial dan pemberdayaan masyarakat yang sesuai dengan profil demografi Indonesia. Pemerintah juga akan fokus pada pembangunan infrastruktur pendukung transformasi ekonomi.

Reformasi di bidang fiskal akan difokuskan untuk peningkatan pendapatan negara yang lebih optimal, antara lain melalui reformasi di bidang perpajakan dan PNBPN (pengelolaan aset negara). Selain itu, dalam rangka penguatan dan penyehatan fiskal, reformasi dari sisi belanja maupun pembiayaan juga perlu terus dilanjutkan. Berbagai reformasi tersebut akan berhasil jika didukung oleh birokrasi yang efisien dan efektif serta berdaya saing.

Indonesia akan memasuki masa transisi pada tahun 2031 hingga tahun 2035. Masa ini difokuskan untuk memperkuat daya saing bangsa dengan menerapkan beberapa langkah strategis al. peningkatan kualitas SDM yang sesuai dengan kebutuhan revolusi industri 4.0; penguatan program perlindungan sosial yang meliputi program jaminan sosial, bantuan sosial, pemberdayaan sosial dan jaring pengaman social, memastikan infrastruktur pendukung industrialisasi telah memadai dan berfungsi optimal, penguatan reformasi birokrasi agar lebih efisien, dan perumusan kebijakan APBN dan penyediaan insentif fiskal yang solid dalam rangka mendukung pembangunan.

Setelah melewati masa transisi, Indonesia akan memasuki periode tinggal landas pada tahun 2036 hingga 2045. Pada periode ini Indonesia diharapkan tinggal landas menuju negara berdaulat, maju, adil, dan makmur. Untuk itu,



kebijakan yang akan ditempuh akan fokus untuk menjaga momentum dan memelihara stabilitas. Pada periode ini fondasi ekonomi relative kuat yang meliputi industrialisasi yang berbasis *local content* dan bernilai tambah, kedaulatan pangan dan energi, serta kuatnya kelas menengah diharapkan telah tercapai. Selain itu, kesejahteraan penduduk telah meningkat secara signifikan yang ditandai dengan tingginya pendapatan per kapita. Kondisi ini diharapkan dapat mewujudkan kemandirian ekonomi, terciptanya stabilitas keamanan dan politik, serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk mewujudkan tahapan-tahapan tersebut, pemerintah perlu menyusun proyeksi arah dan strategi pengelolaan makro fiskal jangka panjang. Ada 3 skenario dukungan fiskal yang akan ditempuh pemerintah: skenario *baseline*, skenario 1 (reformasi moderat), dan skenario 2 (reformasi komprehensif). Pada **skenario baseline**, pemerintah diasumsikan hanya menjalankan kebijakan yang ada saat ini (*existing policy*) dan minim melakukan terobosan kebijakan baru. Semua kebijakan diasumsikan *business as usual*. Hasilnya, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan hanya akan tumbuh rata-rata 4 hingga 5 persen, atau lebih rendah dari pertumbuhan potensialnya. Di sisi fiskal, pendapatan negara hanya akan tumbuh sesuai dengan pertumbuhan alamiahnya, sedangkan belanja negara untuk ekspansi relative tergerus akibat dari tingginya *mandatory spending*. Kondisi ini menyebabkan primary balance sulit menuju positif, defisit APBN dan rasio utang terus meningkat sehingga dapat mengancam kesinambungan fiskal di jangka panjang.

Pada **skenario 1 (reformasi moderat)**, pemerintah diasumsikan melakukan transformasi ekonomi, reformasi fiskal, penguatan program perlindungan sosial, SDM dan birokrasi. Hal ini berdampak pada meningkatnya pertumbuhan ekonomi di kisaran 5,3 hingga 6,3 persen. Selanjutnya, terobosan kebijakan fiskal dilakukan pada sisi belanja khususnya untuk mengantisipasi tantangan demografi serta mendorong transformasi ekonomi dan diikuti reformasi pada sisi pendapatan utamanya penerimaan perpajakan sehingga diharapkan extra effort melalui berbagai terobosan kebijakan dapat tambahan kontribusi 3% dari pola alamiahnya. Untuk itu belanja yang difokuskan untuk infrastruktur pendukung transformasi ekonomi, penguatan SDM, serta penguatan program perlindungan sosial agar untuk mengantisipasi risiko sosial dan *aging population* di masa depan. Dalam skenario ini, walaupun dilakukan reformasi pada sisi pendapatan negara namun masih belum optimal sehingga kondisi tersebut berdampak keseimbangan primer belum dapat dijaga pada posisi positif dan yang diikuti defisit dan rasio utang juga melebar sehingga mengancam keberlanjutan fiskal jangka panjang.

Terakhir adalah **skenario 2 (reformasi komprehensif)**. Pada skenario ini, pemerintah mengasumsikan pertumbuhan ekonomi dapat menyentuh angka 5,5 hingga 6,5 persen. Pertumbuhan ekonomi ini utamanya didukung oleh SDM yang handal, infrastruktur yang memadai, dan program perlindungan sosial. Di sisi fiskal, skenario ini menawarkan terobosan dan inovasi untuk penerimaan perpajakan dan belanja negara. Penguatan reformasi dan inovasi kebijakan akan meningkatkan penerimaan perpajakan hingga 15 persen dengan asumsi *extra effort* 5 persen. Selanjutnya, dengan dukungan belanja yang efektif, ruang fiskal akan lebih lebar. Selain itu, pada skenario ini keseimbangan primer menuju positif dan defisit serta rasio utang dapat lebih dijaga dalam batas aman.

Melalui pentahapan yang terstruktur dan reformasi fiskal yang konsisten serta pengelolaan fiskal yang handal dan sehat diharapkan tahun 2045, Indonesia akan bertransformasi menjadi salah satu kekuatan besar ekonomi dunia. Hal ini tercermin dari beberapa indikator fiskal sebagai berikut: (1) Defisit APBN terjaga dalam batas aman; (2) Rasio utang terhadap PDB semakin menurun; (3) Keseimbangan primer menuju positif; dan (4) ratio perpajakan meningkat seiring dengan pemanfaatan bonus demografi dan reformasi untuk daya saing serta peningkatan kepatuhan. Indikator-indikator tersebut sebagai perwujudan pengelolaan kebijakan fiskal yang sehat dalam rangka memberikan perlindungan sosial bagi seluruh penduduk dan mengantisipasi *aging population*.



BAB 1

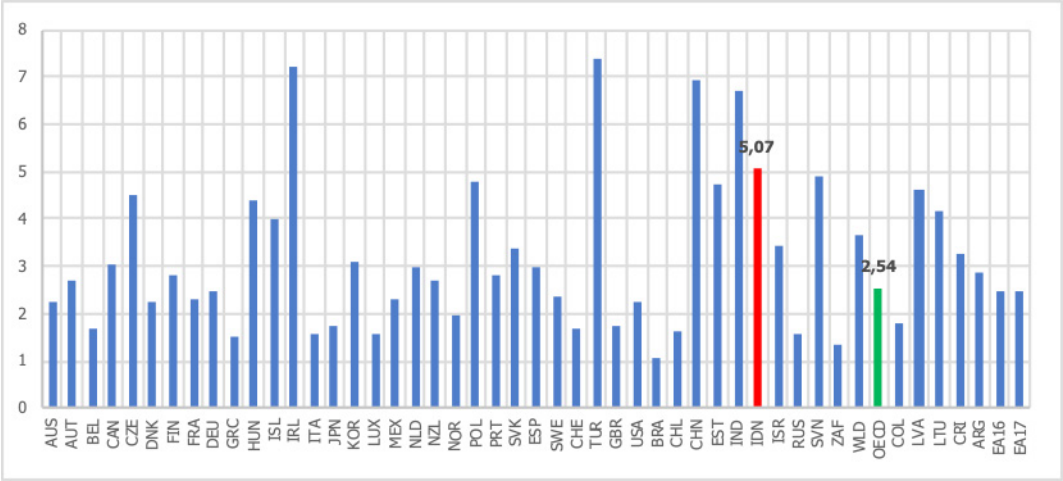
SELAYANG PANDANG PEREKONOMIAN INDONESIA

1.1 Pendahuluan

Arah perjalanan pembangunan perekonomian di Indonesia sedang memasuki masa-masa tumbuh dan berkembang meskipun menghadapi berbagai tantangan dalam upaya menjaga kesinambungannya. Saat ini Indonesia tengah berjuang untuk menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia. Kendati perekonomian global masih terus bergejolak seiring adanya manuver-manuver kebijakan dari beberapa negara yang relatif mapan dari sisi kekuatan ekonomi, namun terbukti kekuatan domestik Indonesia masih mampu menjaga faktor-faktor fundamental makroekonominya tetap positif dan progresif.

Hal tersebut dapat dijelaskan dari hasil pertumbuhan ekonomi Indonesia yang tergolong relatif lebih tinggi dibandingkan negara-negara lainnya. Dari 46 negara anggota Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) yang diamati perkembangan makroekonominya, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2017 yang mencapai 5,07% termasuk capaian yang paling tinggi dengan berada di urutan kelima setelah Turki, Republik Irlandia, China, dan India. Bahkan Indonesia jauh melampaui rata-rata tingkat pertumbuhan ekonomi negara anggota OECD lainnya yang berkisar 2,54%.

Grafik 1.1 Perbandingan Tingkat Pertumbuhan Ekonomi Negara Anggota OECD Tahun 2017 (%)



Sumber: OECD, 2018 (diolah)

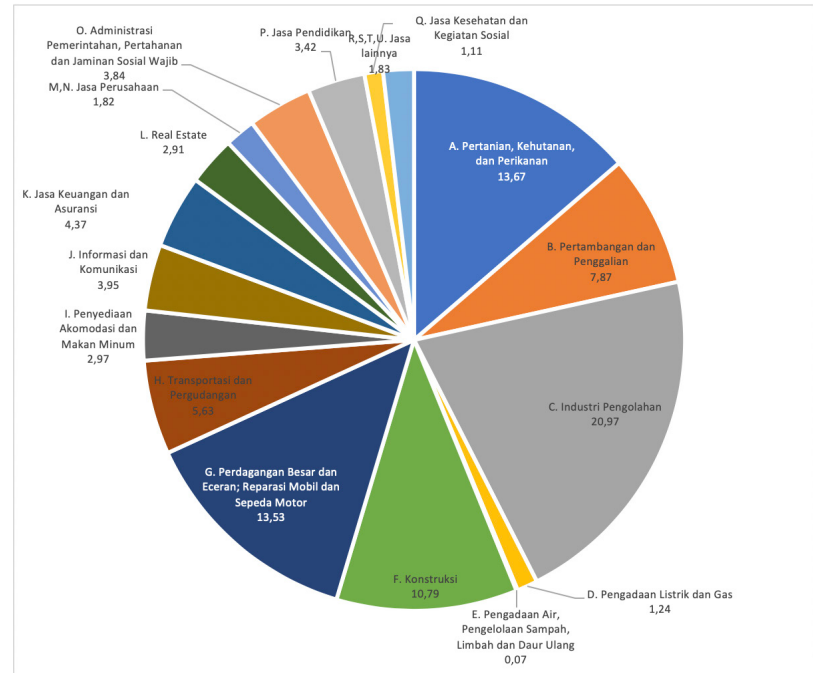
Torehan ini menunjukkan seberapa besar potensi Indonesia untuk menjadi sebuah negara besar di masa mendatang. Pada saat perekonomian global menghadapi kondisi ketidakpastian yang cukup tinggi, Indonesia masih mampu menunjukkan kemampuan strukturalnya untuk menjaga pertumbuhan ekonomi tetap progresif. Pada tahun 2018 tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia ditaksir pada kisaran yang lebih tinggi lagi yakni sekitar 5,2%. Target Pemerintah Indonesia dalam *outlook* APBN 2018 tersebut diperkuat dengan proyeksi beberapa lembaga internasional seperti OECD, International Monetary Fund (IMF), dan World Bank, serta Bank Indonesia (BI) yang sama-sama memprediksi pertumbuhan ekonomi Indonesia akan mencapai sekitar 5,1-5,2% pada akhir 2018. Proyeksi ini sekaligus memberikan rekognisi (pengakuan) atas kekuatan struktural dan domestik Indonesia dalam menghadapi dinamika perekonomian internasional.

Dilihat dari struktur perekonomian Indonesia berdasarkan jenis-jenis (sektor) lapangan usaha, secara parsial sektor yang kontribusinya tampak paling dominan dari total 17 sektor lapangan usaha di Indonesia pada tahun 2017 adalah sektor industri pengolahan (20,97%), sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan (13,67%), sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor (13,53%), serta sektor konstruksi (10,79%). Keempatnya secara konsisten memiliki kontribusi di atas 10% selama 5 tahun terakhir, dari tahun 2013-2017.



Grafik 1.2

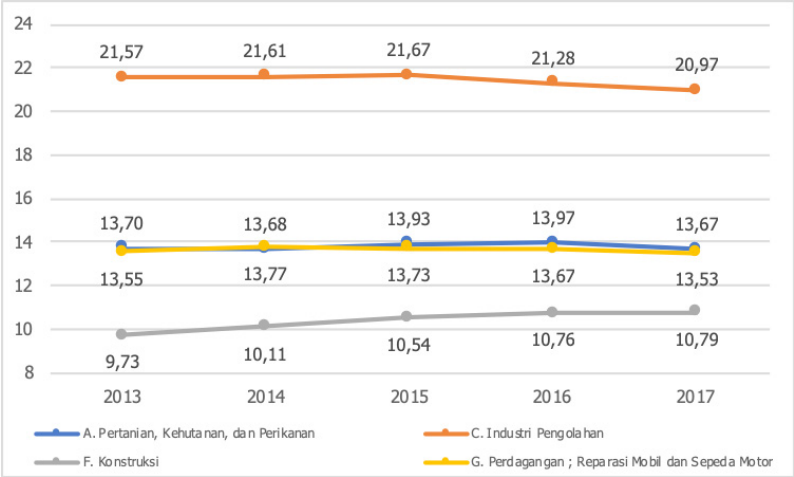
Distribusi Sektor Lapangan Usaha Terhadap PDB Indonesia, 2017 (%)



Sumber: BPS, 2018 (Diolah)

Namun jika dilihat tren perkembangannya, kontribusi sektor industri pengolahan serta sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan terlihat mengalami penurunan. Pada tahun 2013 sektor industri pengolahan masih berkontribusi sebesar 21,57%, sedangkan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan berkontribusi sebesar 13,70% terhadap total PDB Indonesia. Penurunan ini patut menjadi perhatian karena keduanya menjadi *leading sector* perekonomian Indonesia dan menjadi sumber terbesar untuk pertumbuhan ekonomi. Sektor industri pengolahan berperan besar terhadap transformasi ekonomi dari produk primer menjadi sekunder sehingga memiliki nilai tambah yang besar, sedangkan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan menjadi mata pencaharian bagi mayoritas tenaga kerja di Indonesia.

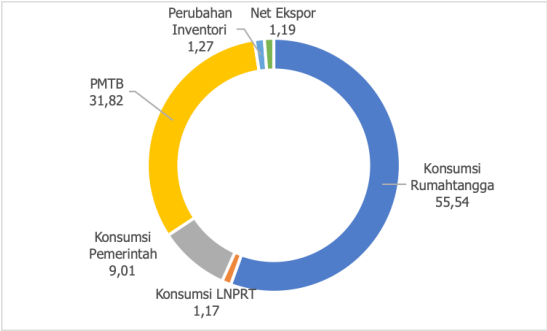
Grafik 1.3
Perkembangan Kontribusi Empat Sektor Lapangan Usaha Terhadap Agregat PDB Indonesia Tahun 2013-2017 (%)



Sumber: BPS, 2018 (Diolah)

Sementara itu dari sisi PDB Pengeluaran, komponen pengeluaran yang kontribusinya paling signifikan adalah konsumsi rumah tangga. Pada tahun 2017 kelompok rumah tangga mampu menopang 55,54% dari total PDB Pengeluaran. Adapun komponen terbesar berikutnya adalah pembentukan modal tetap domestik bruto (PMTB) yang berkontribusi sebesar 31,82%. Keduanya cukup konsisten berada pada kisaran yang sama dalam kurun waktu 2013-2017.

Grafik 1.4
Struktur Ekonomi PDB Pengeluaran Tahun 2017 (%)



Sumber: BPS, 2018 (diolah)



Berdasarkan kondisi tersebut menunjukkan bahwa tulang punggung perekonomian Indonesia dari sisi pengeluaran ditopang oleh tingkat daya beli masyarakat (sebagai faktor determinan konsumsi rumah tangga) dan investasi (PMTB). Tingkat daya beli dipengaruhi oleh faktor pendapatan masyarakat serta perkembangan harga di tingkat konsumen (inflasi). Oleh karena itu kunci dari stabilitas konsumsi rumah tangga adalah peningkatan pendapatan serta pengendalian inflasi. Adapun untuk komponen investasi (PMTB) sebagian besar dipengaruhi oleh faktor-faktor penunjang daya saing investasi yang pada umumnya meliputi regulasi/aturan investasi, ketersediaan sumber daya manusia (SDM) yang terampil, ketersediaan bahan baku dan barang modal produksi yang memadai, serta ketersediaan sarana dan prasarana infrastruktur yang menunjang mobilitas dan efisiensi usaha. Aspek investasi juga menjadi lini vital yang sedikit banyak turut memengaruhi perkembangan konsumsi rumah tangga. Karena hasil dari investasi akan bermuara pada tingkat pendapatan masyarakat serta kuantitas barang yang bisa dikonsumsi rumah tangga. Sehingga antara konsumsi rumah tangga dan investasi (PMTB) memiliki kaitan erat dalam sistem pembangunan ekonomi Indonesia.

Dalam jangka panjang, Pemerintah Indonesia mencanangkan Visi Indonesia 2045 sebagai negara maju, mandiri, adil dan makmur. Momentum tahun 2045 juga bertepatan dengan perayaan 1 abad kemerdekaan Indonesia yang juga jatuh pada tahun 2045. Pada tahun 2045, lanskap perekonomian dunia akan mengalami perubahan tingkat perekonomian negara maju diproyeksikan akan terlewati oleh tingkat ekonomi negara yang saat ini dikategorikan menengah dan berkembang, seperti Indonesia. *Output* negara berkembang diperkirakan mencapai 71 persen dari total *output* dunia dengan Asia sebagai pendorong utama. Sebagian besar dari 9,5 miliar penduduk dunia juga akan tinggal di wilayah Asia.

Sejalan dengan perubahan lanskap perekonomian dunia, perekonomian Indonesia juga mengalami perubahan. Struktur ekonomi Indonesia bergeser ke sektor dengan nilai tambah tinggi. Inovasi teknologi, perbaikan kualitas input, pemanfaatan bonus demografi, dan perbaikan sistem transportasi dan logistik akan mendorong terjadinya transformasi struktural dari sektor primer menuju sektor tersier. Perekonomian Indonesia diproyeksikan mampu tumbuh 6,0 persen per tahun, dengan sektor tersier (jasa) akan mencapai 73 persen dari perekonomian nasional. Tingginya pertumbuhan ekonomi akan mendorong meningkatnya jumlah kelas pendapatan menengah Indonesia menjadi sekitar 70 persen penduduk Indonesia. Besarnya masyarakat kelas menengah ini akan menjadi motor penggerak konsumsi rumah tangga, meningkatkan saving di pasar keuangan, serta potensi perluasan basis perpajakan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut pada gilirannya akan mendorong Indonesia

keluar dari perangkap negara berpendapatan menengah, bahkan mampu menjadikan Indonesia sebagai kekuatan ekonomi terbesar ke-5 di dunia dengan PDB per kapita mencapai USD 23.199 pada tahun 2045.

Kekuatan ekonomi Indonesia tersebut didukung oleh kekuatan sumber daya manusia yang besar dan berkualitas dengan struktur demografi yang didominasi oleh penduduk usia produktif. Pada tahun 2045, penduduk usia kerja diperkirakan akan mencapai 47 persen dari total populasi, yang diproyeksikan mencapai sekitar 319 juta jiwa. Di samping itu, perubahan struktur ekonomi juga akan mendorong perubahan struktur tenaga kerja Indonesia dengan pasar tenaga kerja yang lebih fleksibel, serta pergeseran tenaga kerja ke sektor industri dan jasa-jasa dengan produktivitas tinggi.

Tingginya pertumbuhan ekonomi yang dibarengi dengan jumlah penduduk yang besar akan mendorong terjadinya urbanisasi serta tumbuhnya kota-kota kecil dan sedang di Indonesia. Sementara itu, kota-kota besar dan daerah peri urban akan membentuk mega urban. Pada tahun 2045, masyarakat yang tinggal di perkotaan diperkirakan mencapai 73 persen. Perubahan sistem kehidupan ini tentunya akan mendorong kebutuhan terhadap beragam jenis infrastruktur baru, seperti perumahan vertikal, listrik alternatif, transportasi massal, serta menumbuhkan aspirasi baru dalam masyarakat, baik sosial, ekonomi maupun politik.

Namun demikian, untuk mencapai kondisi tersebut dibutuhkan fondasi yang sangat kuat. Berbagai upaya penguatan fondasi melalui reformasi struktural dengan meningkatkan sisi penawaran harus segera dilaksanakan mulai sekarang. Perekonomian Indonesia sudah harus disiapkan untuk berpindah dari sektor yang bersifat ekstraktif kepada sektor yang berdaya tambah tinggi melalui peningkatan daya saing ekonomi nasional. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan harus diarahkan untuk mendorong pertumbuhan yang dapat menyediakan lapangan kerja, mendorong produktivitas, dan memperkuat daya saing, seperti penyediaan infrastruktur, pembangunan sumber daya manusia, dan pengembangan teknologi. Untuk mendukung hal tersebut, Pemerintah juga harus segera memperbaiki kualitas layanan dan pengelolaan tata ruang, serta mengalokasikan sumber-sumber ekonomi dan keuangan dengan lebih efektif dan efisien.

Kebijakan pembangunan infrastruktur yang telah dilaksanakan selama ini harus terus dilaksanakan untuk mendukung mobilitas dan pembangunan. Konektivitas antarwilayah harus terus ditingkatkan guna lebih mendorong tumbuhnya sentra-sentra ekonomi baru, khususnya di luar Jawa dan Sumatera. Pembangunan infrastruktur baik fisik maupun sosial juga



akan meningkatkan efisiensi dan daya saing nasional. Satu hal yang perlu ditekankan pula bahwa pembangunan infrastruktur tidak semata-mata masalah ekonomi namun juga masalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sekaligus sebagai alat pemersatu bangsa.

Untuk lebih meningkatkan daya saing, kualitas sumber daya manusia Indonesia juga harus terus ditingkatkan secara menyeluruh baik melalui pendidikan, kesehatan maupun program perlindungan sosial, termasuk kemudahan dalam aksesnya. Kebijakan pendidikan harus diarahkan untuk penyediaan sumber daya manusia yang produktif, berjiwa inovasi, dan memiliki daya saing yang tinggi, serta menguasai teknologi. Kebijakan pendidikan tersebut harus dibarengi dengan penyediaan jaminan kesehatan kepada seluruh masyarakat sejak masih dalam kandungan hingga meninggal dunia. Di samping itu, Pemerintah harus tetap menyiapkan upaya pencegahan dan penanganan risiko dari guncangan dan kerentanan sosial bagi masyarakat miskin melalui program perlindungan sosial.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia harus pula meliputi peningkatan kualitas layanan birokrasi serta efisiensi proses bisnis. Untuk itu, reformasi birokrasi kelembagaan perlu terus dilanjutkan dengan orientasi masa depan, berbasis teknologi dan mampu menangkap masukan serta *feedback* dari masyarakat secara cepat, efektif dan kredibel. Peranan pemerintah daerah sebagai agen pembangunan dalam hal penyediaan pelayanan publik juga harus terus ditingkatkan. Selain itu, reformasi birokrasi dan regulasi juga perlu dilakukan untuk memantapkan fungsi keamanan dan pertahanan negara untuk menjaga wilayah dan kedaulatan Republik Indonesia.

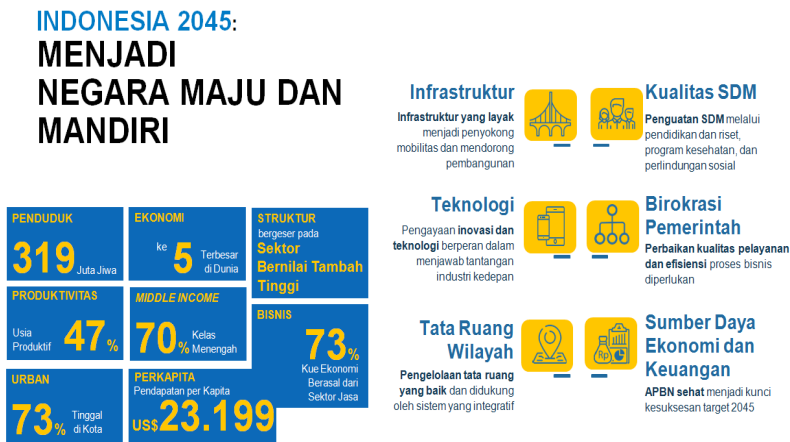
Untuk menjawab kebutuhan masa depan yang semakin beragam, pengayaan inovasi, pengembangan, dan penguasaan teknologi mutlak harus terus ditingkatkan. Penguasaan teknologi harus mencakup segala bidang dan diarahkan untuk mendukung pembangunan, pengembangan industri nasional, peningkatan daya saing, dan kemandirian bangsa. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan mengembangkan *link and match* antara Pemerintah, perguruan tinggi, dan dunia usaha. Satu hal yang harus diperhatikan bahwa kemajuan teknologi tersebut harus dapat dimanfaatkan untuk pembangunan tanpa menimbulkan eksesi sosial.

Di samping itu, Pemerintah juga harus mempersiapkan pengelolaan tata ruang nasional dengan sistem yang terintegrasi dengan baik. Kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara harus ditujukan untuk mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah, dan keserasian antarsektor. Selanjutnya, pengelolaan tata ruang juga harus

ditujukan untuk mendukung ketahanan pangan, energi, dan mobilitas penduduk dengan lebih efisien. Dengan demikian, perencanaan tata ruang nasional harus disusun dengan memperhatikan dinamika perkembangan pembangunan nasional, kondisi fisik wilayah, dan potensi wilayah, serta potensi risiko kebencanaan dan perubahan iklim (*climate change*).

Untuk mewujudkan berbagai persyaratan tersebut, Pemerintah dituntut untuk mampu mengalokasikan sumber-sumber ekonomi yang ada dengan lebih efisien dan efektif. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus difokuskan untuk kegiatan yang produktif, sehat, dan berkelanjutan untuk mendukung peningkatan daya saing nasional. Namun dengan keterbatasan kapasitas APBN, Pemerintah juga harus mampu mencari sumber-sumber atau skema pembiayaan alternatif untuk mendorong berputarnya roda pembangunan nasional. Sinergi antara pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat krusial untuk terus ditingkatkan guna memperkokoh fondasi ekonomi dan fiskal nasional.

Gambar 1.1 Visi Indonesia 2045



Sumber: Bappenas dan Kemenkeu, 2018



1.2 Tantangan Pembangunan Menuju Visi Indonesia 2045

Dalam proses menuju terwujudnya Visi Indonesia 2045, terdapat beberapa tantangan yang dihadapi cukup berat dan kompleks. Beberapa tantangan yang mendasar antara lain; saat ini, perekonomian Indonesia telah mendekati tingkat potensialnya, agar mampu bertumbuh lebih tinggi diperlukan strategi yang tepat agar dapat menghindari *supply constraint*. Di sisi lain, kondisi global yang tidak menentu menjadi tantangan lainnya untuk meningkatkan perekonomian nasional. Penduduk yang semakin menua, masalah urbanisasi, dan pertumbuhan kelas menengah dan jebakan pendapatan menengah (*middle income trap*) menjadi tantangan selanjutnya yang harus dihadapi Indonesia. Terakhir, Indonesia juga dituntut harus mampu melanjutkan dan mengakselerasi transformasi struktural di tengah pesatnya perkembangan teknologi.

Gambar 1.2
Tantangan Pembangunan Menuju Visi Indonesia 2045



Sumber: Kemenkeu, 2018



BAB 2

HISTORI DAN KEBIJAKAN FISKAL

2.1 Konsepsi Keberlanjutan Fiskal

Definisi sustainability 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 sustainability fiskal juga sering kali disandingkan dengan istilah *solvency*, yakni kemampuan pemerintah dalam memenuhi semua kewajiban utangnya tanpa membahayakan posisi keuangannya. Dalam kaitan ini, pengertian sustainability fiskal merujuk pada kemampuan pemerintah untuk mempertahankan kebijakan-kebijakan fiskalnya secara terus-menerus dengan tetap menjaga posisi keuangannya dalam keadaan *solvent* (Burnside, 2015).

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 (Blondal, *et al.*, 2009). Adapun pengertian risiko fiskal adalah kemungkinan gagalnya mencapai tujuan-tujuan kebijakan fiskal atau kondisi dimana adanya resiko ketidakmampuan pemerintah dalam membayar kembali hutang dan memenuhi kebutuhan belanja pada sektor utama pembangunan (Hemming & Petrie, 2002). Pada sisi lain sustainability fiskal dimaknai kemampuan membiayai belanja dalam jangka panjang, tanpa membahayakan fungsi anggaran.

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 rasio utang sebesar 60 persen terhadap PDB. Sejatinya, batasan maksimum defisit APBN dan rasio utang ini mengadopsi *Maastricht Treaty* yang diterapkan di Uni Eropa (Yeyati & Sturzenegger, 2007).

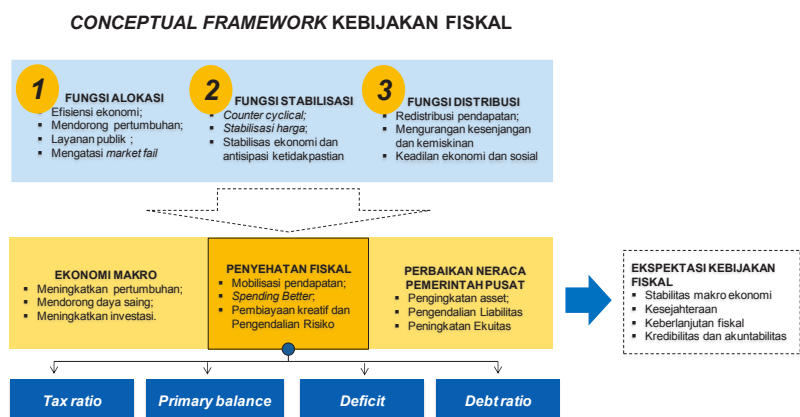
Adapun apabila merujuk IMF, dalam melakukan penilaian kerentanan fiskal dilakukan dengan empat kelompok indikator fiskal (i) variabel mengukur tingkat defisit dan pembiayaan yang meliputi keseimbangan anggaran, keseimbangan primer, aktuarial defisit (terkait sosial), total pembiayaan, keseimbangan yang 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* (IMF, 2003).

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*) [Buitier, 1995; Blanchard & Franco, 2000; Marks, 2010]. 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* (Monogios).



Fiscal sustainability dapat dijaga apabila *budget constraints* *intertemporal* dapat dihindari. Hutang saat ini diimbangi dengan harapan *primary balance* masa depan surplus. *Intertemporal budget constraints* diindikasikan dengan *current budget balance negatif*, 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 (Athanasios, *et al.*, 1998). Tujuan utama kebijakan fiskal adalah untuk mempengaruhi perekonomian agar dapat bertumbuh pada level yang cukup tinggi, memperluas kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan dan kesenjangan. Untuk itulah maka APBN sebagai instrumen utama kebijakan fiskal perlu didorong lebih sehat agar produktif mendukung pencapaian target, efisien dalam pengalokasian anggaran, berdaya tahan yang handal untuk meredam ketidakpastian serta mampu mengendalikan risiko baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang. Melalui APBN yang sehat tersebut diharapkan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi dapat berfungsi optimal sehingga efektif untuk merespon dinamika perekonomian, menjawab tantangan serta mewujudkan kesejahteraan. Dalam konteks penguatan fungsi stimulus tersebut, pengelolaan fiskal juga tetap harus dijaga keberlanjutannya baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang sehingga mempunyai kontribusi positif bagi perbaikan neraca keuangan pemerintah pusat.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir Kebijakan Fiskal

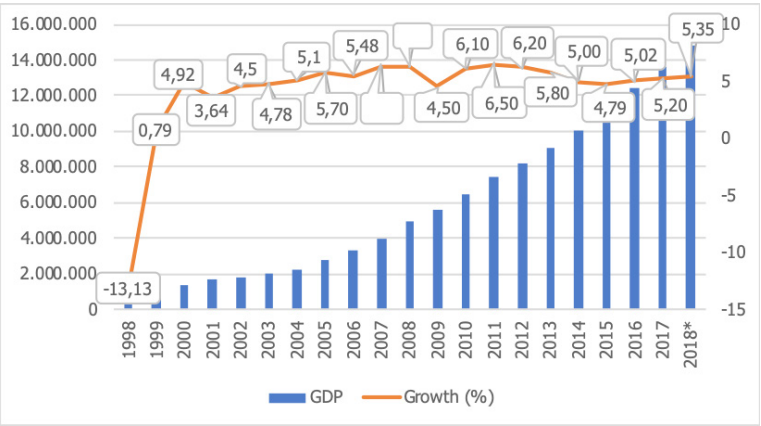


Dalam konteks untuk menjaga keberlanjutan jangka panjang maka langkah-langkah yang perlu ditempuh adalah dengan menjaga defisit anggaran dan rasio utang terhadap PDB pada batas aman, keseimbangan primer positif dan *tax ratio* terus meningkat sesuai kapasitas perekonomian.

2.2 Dinamika Perekonomian

Perjalanan Indonesia dalam hal kebijakan fiskal sejak reformasi sampai saat ini berjalan dengan dinamis. Secara umum dalam perkembangannya kebijakan fiskal yang ditempuh Pemerintah masih tetap ekspansif, dimana belanja yang dilakukan oleh pemerintah diarahkan kepada belanja yang dapat mendukung pembangunan dan mendorong produktivitas ekonomi. Pada tahun 1998, saat diterpa krisis ekonomi sejak Juli 1997 perekonomian Indonesia menunjukkan performa yang lesu. Hal ini ditunjukkan dari nilai GDP dan pertumbuhan ekonomi yang bahkan mencapai -13.13%, bahkan diikuti inflasi dan tingkat suku bunga yang sangat tinggi. Hal ini kemudian membuat daya beli masyarakat yang secara signifikan mengalami penurunan dan iklim investasi dunia yang tidak kondusif.

Grafik 2.1
GDP dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia tahun 1998 – 2018



Sumber: Kementerian Keuangan, 2018.

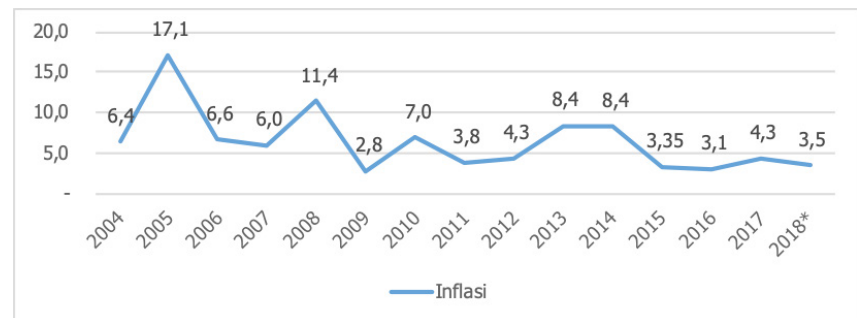
Pasca krisis tahun 1998, pada awal tahun 2000an merupakan masa-masa pemulihan baik bagi perekonomian Indonesia. Sejak 1998, tata kelola pemerintahan Indonesia telah menerapkan desentralisasi yang esensinya memberi otonomi bagi Daerah mengelola pemerintahan untuk agar lebih fleksibel dan mandiri namun tetap dalam frame NKRI. Sehingga, awal tahun



2000 merupakan tahun yang berat bagi pemerintah Indonesia karena dituntut untuk dapat mendorong stabilitas perekonomian domestik sekaligus penguatan desentralisasi fiskal.

Grafik 2.2

Perkembangan Inflasi Tahun 2004 – 2018



Sumber: Kementerian Keuangan, 2018.

Sejalan dengan hal tersebut maka pemerintah Indonesia juga harus memberikan stimulus fiskal bagi kegiatan ekonomi dan mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal. Apabila melihat perkembangan kebijakan fiskal sejak reformasi, kebijakan yang ditempuh pemerintah masih konsisten ekspansif untuk menstimulasi perekonomian dan mendukung pencapaian target pembangunan, yang pada gilirannya terwujudkan peningkatan derajat kesejahteraan.

Seiring dengan kebijakan ekspansif tersebut maka dibutuhkan sumber pembiayaan baik yang bersumber dari utang maupun non utang, namun demikian dalam konteks pengelolaan utang pemerintah tetap akan dilakukan secara *prudent* dan *sustainable*. apabila kita cermati memang secara nominal stok utang mengalami kenaikan, namun apabila dilihat secara prosentase terhadap PDB, rasio utang menunjukkan penurunan.

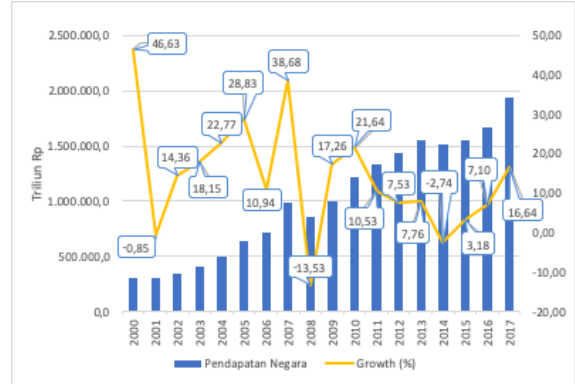
Peningkatan stock utang secara nominal tersebut merupakan konsekuensi logis dari ditempuhnya kebijakan ekspansif yang dijalankan oleh Pemerintah dalam rangka mendukung upaya akselerasi pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan penurunan angka kemiskinan maupun akibat tekanan pada sisi belanja, khususnya subsidi energi. Kenaikan harga BBM tahun 2006 serta adanya krisis di tahun 2008 ternyata tidak serta merta membuat perekonomian di Indonesia memburuk.

Adanya ekspansi fiskal ditujukan untuk menstimulus pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan. Adapun upaya yang dapat dilakukan pemerintah antara lain: peningkatan infrastruktur, PNPM, BOS, PKH, Subsidi lainnya dan mengalokasikan anggaran pendidikan menjadi 20% dalam rangka peningkatan kualitas SDM. Sejalan dengan hal tersebut dibutuhkan sumber pembiayaan antara lain yang bersumber dari utang. Selama sumber pembiayaan dari utang dimungkinkan sepanjang pemanfaatannya digunakan untuk kegiatan produktif dalam mendukung pencapaian pembangunan dan dikelola secara prudent.

Menyongsong tahun 2018, perekonomian nasional dihadapkan dengan tantangan global yang cukup berat. Perang dagang antara AS dan China serta krisis di Eropa turut memicu dinamika perekonomian global yang masih diliputi dengan ketidakpastian sehingga iklim investasi menjadi kurang kondusif baik di dalam negeri maupun di belahan dunia lainnya. Sementara itu, pemerintah telah berkomitmen untuk memenuhi ekspektasi masyarakat dalam menjaga keseimbangan makro ekonomi dan mengakselerasi pembangunan infrastruktur dan SDM dalam upaya peningkatan kualitas, dengan segala keterbatasan anggaran (*budget constraints*) turut mewarnai perumusan kebijakan fiskal.

Jika dilihat dari sisi penerimaan, pertumbuhan pendapatan negara setelah terjadinya krisis juga mengalami kenaikan, terutama dari sisi perpajakan. Selain itu, jika dilihat pula pada tahun 2004 realisasi defisit kurang dari 2003, bahkan lebih rendah lagi di tahun 2015 dengan -0.57 daripada 1.77 di tahun 2013. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun adanya krisis baik pada tahun 1998, 2002, 2008 maupun 2012 pemerintah Indonesia tetap optimis melaksanakan pelayanan publik dan menggali sumber-sumber penerimaan dari pajak.

Grafik 2.3
Rata-Rata Pertumbuhan Pendapatan Negara Indonesia 2009 – 2018



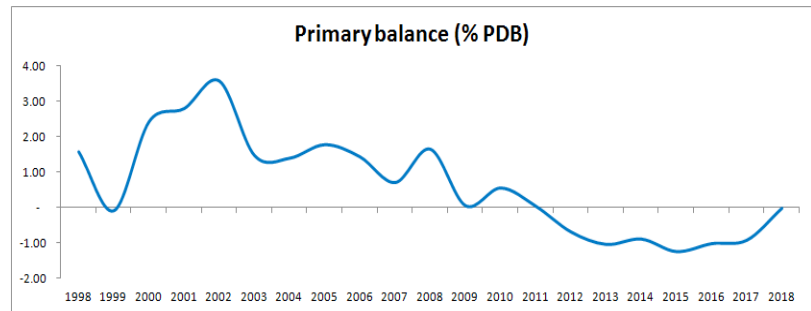
Sumber: Kementerian Keuangan, 2018.



Secara garis besar, kondisi Indonesia baik dalam hal makroekonomi, fiskal maupun moneter sejak tahun 1998 sampai dengan 2018 mengalami peningkatan. Walaupun perubahannya dinamis, akan tetapi semuanya mengarah ke perbaikan, terutama dari sisi fiskal. Grafik berikut menunjukkan bahwa pada periode 1998-2018 defisit fiskal di Indonesia memang melebar namun dalam batas aman atau dibawah 3 persen PDB (masih terkendali). Di sisi lain, pada tahun 2012 *primary balance* mulai mengalami defisit sampai pada tahun 2015, dimana tahun setelahnya defisit *primary balance* mulai mengecil dan diupayakan menuju positif. Hal ini mengindikasikan bahwa keberlanjutan fiskal masih relatif terjaga.

Grafik 2.4

Perkembangan Keseimbangan Primer 1998 –2018 (% PDB)

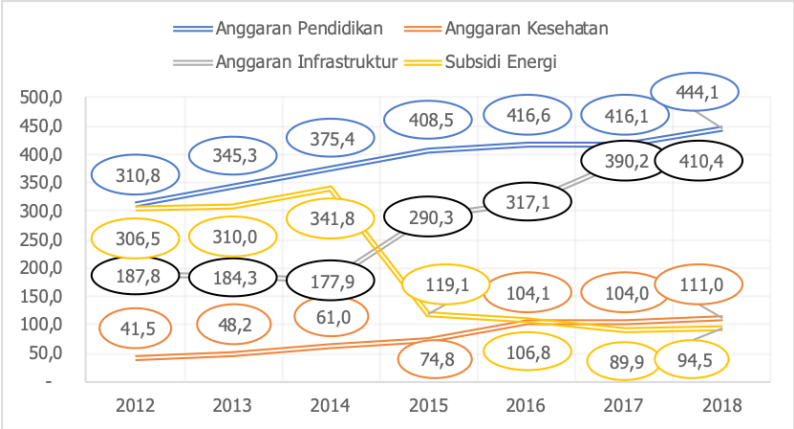


Sumber: Kementerian Keuangan, 2018.

Keseimbangan primer menggambarkan kemampuan pemerintah untuk membayar pokok dan bunga utang dengan pendapatan negara. Apabila nilai keseimbangan primer negatif maka pemerintah harus menerbitkan utang baru untuk membayar pokok dan bunga utang, sebaliknya jika nilai dari keseimbangan primer positif maka pemerintah dapat menggunakan sumber pendapatan negara untuk membayar sebagian atau seluruh pokok dan bunga utang. Target pemerintah ialah mendorong keseimbangan primer menuju positif dengan menekan defisit APBN dalam batas aman dengan belanja yang tetap diarahkan kepada penguatan stimulus fiskal dalam rangka menjaga momentum pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Salah satu cara untuk mendorong keseimbangan primer menuju angka positif adalah dengan optimalisasi pendapatan, serta belanja yang diarahkan pada pembangunan yang produktif. Hal ini dapat dilihat dari alokasi anggaran subsidi energy yang diturunkan dimana sebelum adanya *subsidy reform* tahun 2016 – 2017 nilainya 341.8 T menjadi 94.5 T atau sebesar -72,3 persen. Di sisi lain, alokasi anggaran diarahkan pada belanja yang lebih produktif seperti alokasi pada bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Grafik 2.5
Reformasi Belanja Pemerintah Indonesia 2012 – 2018



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Tuntutan reformasi tahun 1998 telah melahirkan manajemen pengelolaan yang baru pada pemerintahan Indonesia, yang awalnya sentralisasi menjadi desentralisasi. Konsep ini diperkuat dengan lahirnya UU No. 22 Th 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Th 1999 tentang Perimbangan Keuangan. Selain kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengatur administrasi, politik maupun ekonomi nya, pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk mengatur fiskalnya beserta sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat, yaitu dana transfer ke daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah disertai dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal pada hakekatnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

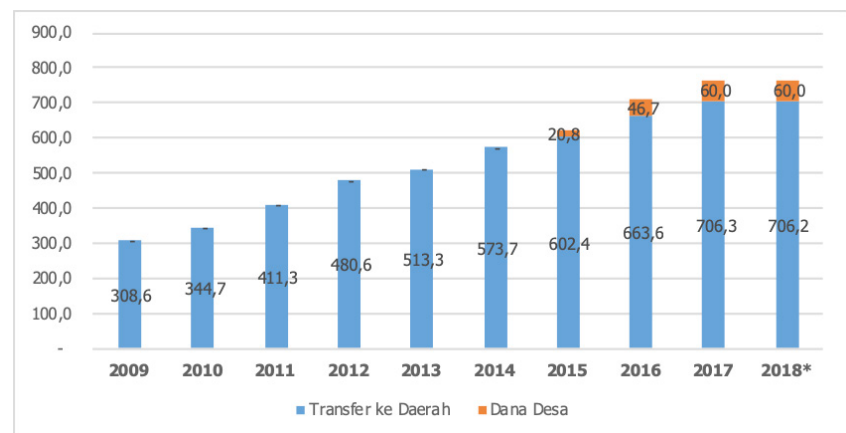
Selanjutnya, pada tahun 2004 kedua undang-undang pendahulu disempurnakan kembali dengan UU No. 32 Th 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Th 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Perbedaan dari undang-undang terdahulu ialah pada sisi kejelasan urusan pemerintah daerah yang menjadi



kewenangan daerah, pembentukan daerah dan kawasan khusus, dan urusan pemerintahan lainnya walaupun memang tidak terdapat perubahan yang signifikan. Sedangkan dalam hal UU perimbangan keuangan, perbedaannya terletak pada persentase dana bagi hasil yang diberikan ke pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu ada pula perbedaan lainnya dalam hal pemberian dana bagi hasil PPh yang sebelum UU No. 33 tahun 2004 ditetapkan, PPh masih menjadi sumber penerimaan pemerintah pusat saja.

Grafik 2.6

Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2009 – 2018



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Karena penyerahan sumber-sumber keuangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah belum mencerminkan besarnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah, maka pada tahun 2014 kembali direvisi UU No 32 tahun 2004 menjadi UU No. 23 tahun 2014 dimana pembagian urusan-urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi semakin jelas. Urusan-urusan pemerintahan daerah yang didanai oleh salah satu jenis dana perimbangan yaitu dana alokasi umum ialah diantaranya urusan pemerintahan konkuren baik itu urusan wajib maupun pilihan seperti urusan di bidang pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, pertanahan, dan urusan-urusan lainnya yang diserahkan ke daerah, dimana urusan-urusan tersebut menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Tahun 2015 merupakan awal mula pemberian Dana Desa bagi 74 ribu desa yang tersebar di seluruh daerah yang didasari oleh UU Nomor. 6 tahun 2014 tentang Desa. Dimana desa tidak lagi dianggap sebagai objek pembangunan,

melainkan ditempatkan menjadi subjek dan ujung tombak pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Prioritas dari dana desa ialah pada pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakatnya melalui 13 asa yang menjadi prinsip pelaksanaan dana desa. Adapun sejak tahun 2015 alokasi dari dana desa terus meningkat tiap tahunnya dan diharapkan pelaksanaannya dapat mencapai sasaran pembangunan dan pengentasan kemiskinan terutama bagi masyarakat pedesaan.



BAB 3

KINERJA MAKRO FISKAL

3.1 Dinamika Kinerja Kebijakan Fiskal

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*).

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 gejala 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*.

Defisit *primary balance* mulai pada tahun 2012 menunjukkan bahwa mengindikasikan *fiscal sustainability* masih menghadapi tantangan. Hal ini mendorong kesadaran untuk meningkatkan kewaspadaan dalam menjaga sustainabilitas fiskal 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 gejala 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*). Untuk melakukan kebijakan *counter-cyclical*, konsekuensinya adalah membesarnya defisit anggaran dan utang pemerintah yang diperlukan untuk menutup defisit. Hal tersebut perlu dikelola secara efisien dan *prudent* untuk menjaga 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* 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 .

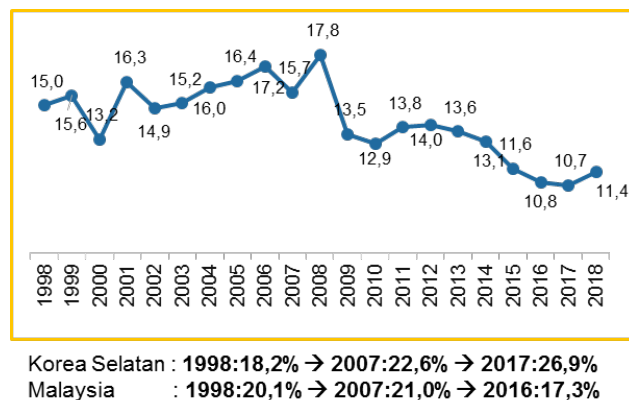
3.2 Perkembangan Makro Fiskal

Kebijakan fiskal ekspansif yang ditempuh pemerintah dalam rangka menstimulasi perekonomian untuk akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran dan kemiskinan yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam perkembangan pengelolaan fiskal sejak tahun 1998 hingga 2018, pemerintah terus berusaha untuk menjaga keberlanjutan fiskal jangka panjang. Hal tersebut dilakukan dengan menempuh berbagai terobosan kebijakan baik pada sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Pada



sisi penerimaan perpajakan, periode 1998 hingga 2018 rasio perpajakan cenderung berfluktuasi. Penerimaan perpajakan meningkat pada periode 2004-2008, namun cenderung menurun seiring berakhirnya *commodity boom* pada tahun 2009. Untuk mendorong optimalisasi penerimaan perpajakan, Pemerintah terus secara konsisten melakukan reformasi perpajakan untuk penggalan potensi, perluasan basis pajak dan peningkatan kepatuhan wajib pajak. Berbagai terobosan kebijakan penerimaan perpajakan antara lain ditempuh melalui kebijakan *sunset policy*, *reinventing policy*, *tax amnesty* dan reformasi administrasi serta penguatan system perpajakan dengan menggunakan IT. Melalui berbagai terobosan kebijakan tersebut kedepan penerimaan perpajakan diharapkan dapat meningkat secara optimal namun tetap menjaga keberlanjutan iklim investasi dan keberlanjutan usaha. Perkembangan *tax ratio* periode 1998-2018 sebagaimana ditunjukkan pada grafik 3.1 dibawah ini.

Grafik 3.1
Perkembangan *Tax Ratio* (% PDB)

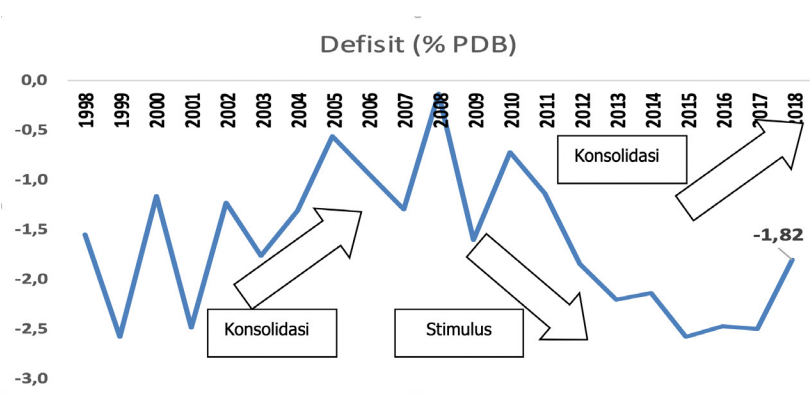


Sumber: Kementerian Keuangan

Sementara itu 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 3.2.

Grafik 3.2
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 constraints*) 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

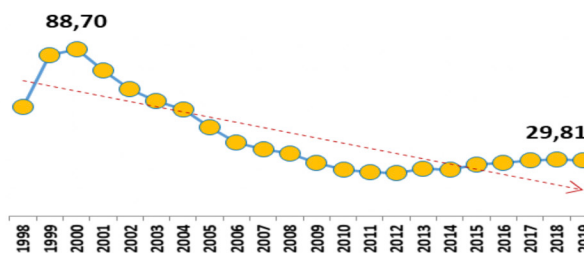


perekonomian dan menjawab tantangan zaman. Substansi kebijakan ekspansif yang terarah dan terukur tersebut diharapkan dapat menjaga momentum pertumbuhan dengan tingkat risiko yang terkendali, sehingga kesinambungan fiskal dalam perspektif jangka menengah dan panjang dapat dijaga.

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 3.3.

Grafik 3.3
Perkembangan Utang 1998 – 2018 (% PDB)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Meskipun demikian, secara nominal, 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 subsidi energi. 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 ini terus mendorong defisit anggaran, sehingga upaya penurunan stok utang Pemerintah masih menghadapi tantangan. Namun demikian, walaupun stok utang meningkat, pemanfaatannya senantiasa diarahkan untuk kegiatan produktif. Alhasil, rasio utang terhadap PDB terus menurun secara signifikan.

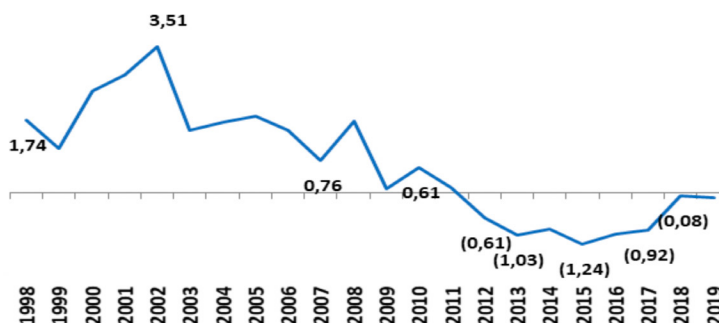
Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam konteks untuk menjaga kesinambungan fiskal terdapat beberapa langkah preventif yang dapat dilakukan untuk meminimalisasi risiko dan mendorong produktivitas APBN, antara lain (i) mengendalikan defisit dalam batas aman (<3 persen PDB), (ii) mengendalikan pengadaan 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 peningkatan belanja primer (belanja total dikurangi belanja bunga utang), khususnya disebabkan meningkatnya belanja subsidi energi peningkatan ICP dan depresiasi nilai tukar rupiah. Keseimbangan primer negatif masih berlanjut hingga 2018 tetapi sudah menuju positif. Hal tersebut terutama dipengaruhi ditempuhnya reformasi subsidi dan efisiensi belanja K/L pada tahun 2015. Dalam perspektif umum, menurunnya surplus keseimbangan primer ini perlu diwaspadai dapat mengganggu keberlanjutan fiskal dimasa mendatang. Berkenaan 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 3.4

Perkembangan Keseimbangan Primer 1998 –2018 (% PDB)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

3.3 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*). Sejalan dengan hal tersebut upaya preventif untuk menjaga kesinambungan fiskal diantaranya menjaga kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*) dalam batas toleransi.

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.

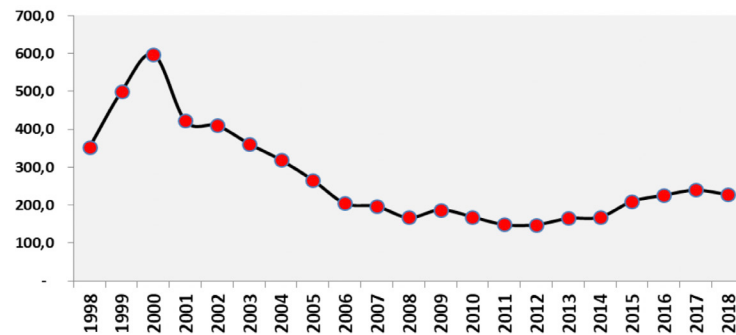
Melalui langkah preventif untuk mengendalikan faktor-faktor yang berpotensi meningkatkan kerentanan diharapkan risiko fiskal dapat terkendali dalam level aman.

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 3.6. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Pemerintah cukup memadai untuk membayar utangnya dan berada dalam posisi yang relatif solvabel.



Grafik 3.5

Rasio Utang Terhadap Pendapatan (%)

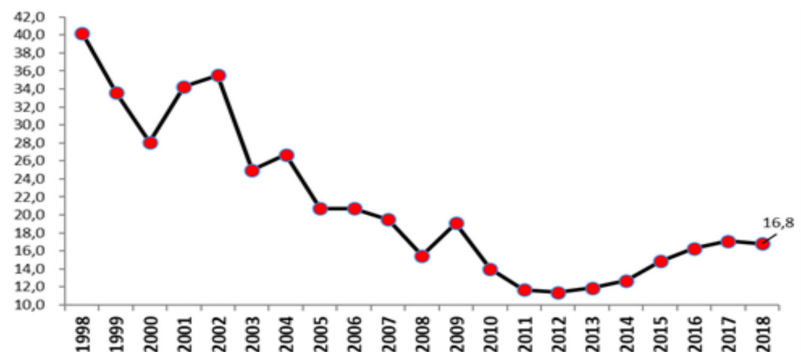


Sumber: Kemenkeu, diolah

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 relatif *solvable*, sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 3.7 dan Grafik 3.8. Namun, apabila lebih dicermati, mulai tahun 2015 sedikit mengalami peningkatan seiring peningkatan stok utang untuk mendukung kebijakan fiskal yang ekspansif dalam mengakselerasi pembangunan infrastruktur.

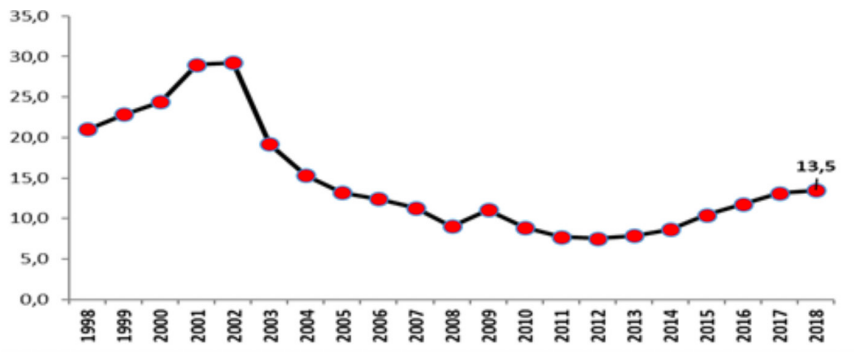
Grafik 3.6

Debt Service Ratio to Income (%)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Grafik 3.7
Interest Ratio to Income (%)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

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

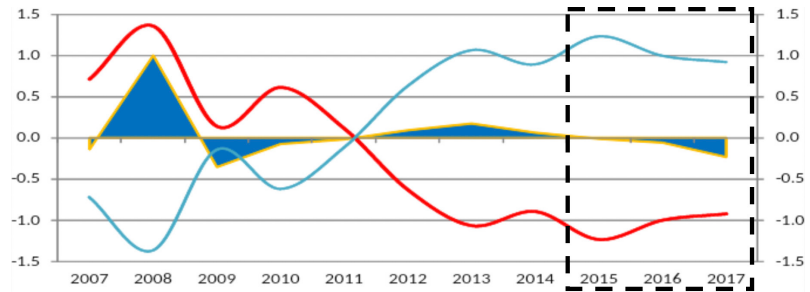
Kesesuaian kebijakan dengan kondisi serta tantangan yang dihadapi tentunya akan membuahkan dampak yang optimal bagi perekonomian dan sebaliknya ketidaksesuaian kebijakan tentunya akan memicu kurang optimalnya dampak yang ditimbulkan bahkan dapat kontra produktif bagi perekonomian. Adapun *cyclically 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 merespon 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 potential.

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 3.9 dibawah ini.



Grafik 3.8

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, 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* sudah tepat.



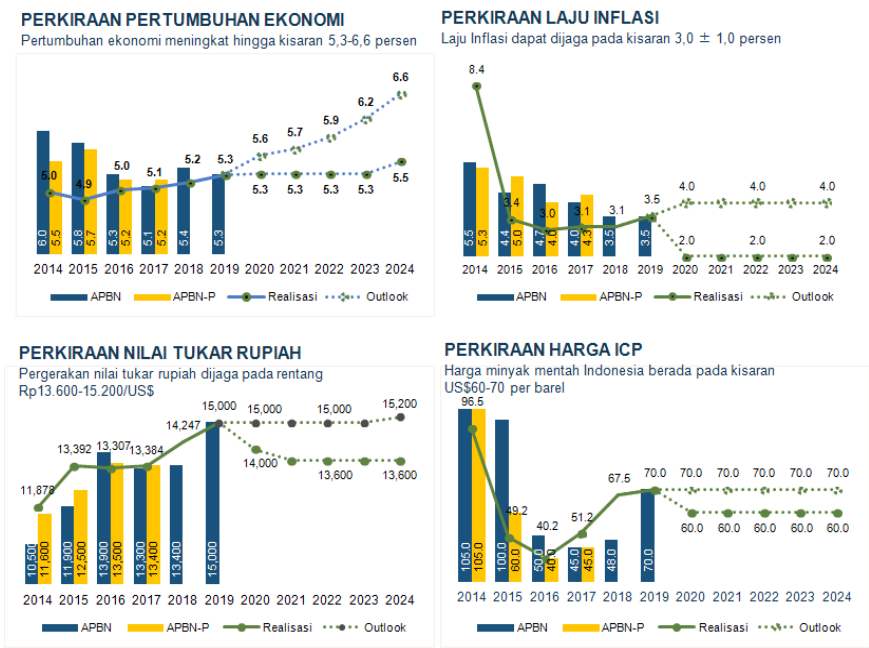
BAB 4

KEBERLANJUTAN FISKAL JANGKA MENENGAH

4.1 Arah dan Strategi Kebijakan Fiskal Jangka Menengah (2020–2024)

Mencermati kinerja perekonomian dalam lima tahun terakhir dan prospek perekonomian kedepan diperkirakan Stabilitas perekonomian domestik relatif terjaga yang *ditandai* dengan **pertumbuhan ekonomi diproyeksikan akan meningkat secara bertahap** hingga mencapai rata-rata 6 persen dalam periode 2020-2024, **laju inflasi relatif terjaga berada pada level yang rendah** berkisar 3,0 ±1 persen, sedangkan **nilai tukar rupiah bergerak relatif stabil** pada kisaran Rp13.600 hingga Rp15.200 per US\$ seiring dengan perbaikan kinerja perekonomian Indonesia. Sementara itu **Harga minyak mentah Indonesia (Indonesia Crude Oil Price/ICP) bergerak relatif stabil** seiring dengan stabilnya harga minyak mentah sejenis (Brent) serta stabilnya tingkat permintaan dan penawaran di pasar internasional. Secara umum proyeksi makro ekonomi dalam jangka menengah ditunjukkan pada grafik 4.1.

Grafik 4.1
Proyeksi Makro Ekonomi Jangka Menengah 2020-2024



Secara umum, pengelolaan fiskal jangka menengah diarahkan untuk mendorong pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan dalam jangka menengah serta efektif untuk mewujudkan kesejahteraan. Dengan mempertimbangkan proyeksi makro ekonomi jangka menengah dan kinerja makro fiskal dalam lima tahun terakhir maka kebijakan makro fiskal dalam jangka menengah diarahkan untuk “Mendorong Investasi dan Daya Saing Bangsa”. Sejalan dengan hal tersebut maka dalam rangka mendorong pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan dalam jangka menengah maka langkah-langkah yang perlu ditempuh sebagai berikut: *pertama*, tetap menempuh kebijakan ekspansif secara lebih terarah dan terukur untuk meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing. Sejalan dengan hal tersebut, defisit anggaran dijaga dalam batas aman namun tetap mampu menstimulasi perekonomian secara optimal. *Kedua*, untuk mengendalikan risiko utang ditempuh dengan menjaga rasio utang terhadap PDB dalam batas aman dan diupayakan semakin menurun dalam jangka menengah. *Ketiga*, mendorong peningkatan rasio penerimaan perpajakan melalui berbagai inovasi kebijakan dengan memanfaatkan momentum bonus demografi, dimana porsi penduduk didominasi oleh penduduk usia produktif dengan komposisi masyarakat berpenghasilan menengah yang tumbuh secara pesat. Optimalisasi



penerimaan perpajakan ditempuh dengan tetap pemberian insentif fiskal untuk daya saing dan investasi serta penguatan system perpajakan yang *compatible* dengan kemajuan ICT. *Keempat*, Mendorong keseimbangan primer mulai positif dan akan dijaga tetap positif dalam jangka menengah. Melalui berbagai langkah tersebut diharapkan dalam jangka menengah rasio penerimaan perpajakan akan semakin meningkat, defisit dan rasio utang akan terkendali dalam batas aman dan semakin menurun serta keseimbangan primer diharapkan dapat mulai positif dan terus dijaga tetap positif dalam jangka menengah 2020-2024. Secara umum gambaran arah makro fiskal jangka menengah ditunjukkan pada Gambar 4.1.

Gambar 4.1
Arah Makro Fiskal Jangka Menengah 2020-2024



Sumber: Kementerian Keuangan

Sementara itu untuk mendorong efektifitas kebijakan fiskal dalam mewujudkan kesejahteraan maka strategi yang ditempuh adalah:

1. Memperkuat belanja yang berkualitas melalui:
 - a. Penguatan kualitas sumber daya manusia (SDM) melalui peningkatan pendidikan, kesehatan, vokasional, dan penguasaan teknologi informasi;
 - b. Meningkatkan investasi dan ekspor;
 - c. Mendorong percepatan pembangunan infrastruktur guna mendukung tranformasi industri dan antisipasi urbanisasi antara lain seperti air bersih, sanitasi, sampah, dan transportasi perkotaan;
 - d. Peningkatan efektivitas program perlindungan sosial dan subsidi guna menjawab tantangan demografi melalui integrasi data penerima bantuan, dan sinergi antar program yang relevan.
 - e. Penguatan kualitas desentralisasi fiskal melalui dan peningkatan

- kualitas layanan publik dan pengurangan kemiskinan serta kesenjangan serta peningkatan kemandirian daerah;
- f. Antisipasi ketidakpastian dengan penguatan *fiscal buffer* dan peningkatan fleksibilitas.
2. Memperlebar *fiscal space* yang ditempuh dengan:
 - a. Peningkatan rasio penerimaan perpajakan dengan inovasi kebijakan;
 - b. Pemberian insentif fiskal untuk mendorong daya saing dan inovasi;
 - c. Optimalisasi pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan Barang Milik Negara (BMN) serta inovasi layanan;
 - d. Peningkatan efisiensi belanja nonprioritas 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 APBN sehat dan keberlanjutan 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. Keseimbangan primer (*primary balance*) diarahkan menuju positif dan diharapkan positif dalam jangka menengah;
 - c. Penguatan daya tahan fiskal dengan penyediaan *fiscal buffer*, peningkatan fleksibilitas melalui penguatan payung hukum, dan pemanfaatan Saldo Anggaran Lebih (SAL) untuk antisipasi ketidakpastian.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan makro fiskal dalam jangka menengah tersebut terefleksi dalam postur makro fiskal jangka menengah sebagai berikut:

Gambar 4.2

Postur Makro Fiskal Jangka Menengah Tahun 2020-2024



Sumber: Kementerian Keuangan



BAB 5

KERANGKA KEBIJAKAN FISKAL JANGKA PANJANG

5.1 Milestones Kebijakan Fiskal Jangka Panjang 2020-2045

Dalam konteks untuk menjaga konsistensi kebijakan dalam menghantar terwujudkan Indonesia yang maju, mandiri, adil dan makmur pada tahun 2045 maka perlu dirumuskan roadmap pentahapan yang berfungsi sebagai **milestones** atau titik hubung untuk menjembatani dalam mewujudkan ekspektasi menuju Indonesia 2045. Agar dukungan kebijakan makro fiskal dalam pencapaian target pembangunan jangka panjang lebih realistis dan sistematis maka ditempuh beberapa tahapan (*milestones*) sebagai berikut; (1) Tahap Penguatan Fondasi dengan Penguatan daya saing pada tahun 2020 hingga 2030; (2) Tahap transisi dengan memperkuat daya saing pada tahun 2031 hingga 2035; dan (3) Tahap tinggal landas menuju negara maju, mandiri, serta adil dan makmur.

Gambar 5.1
Tahapan Kebijakan Fiskal Jangka Panjang 2020-2045

2020-2030 Penguatan Daya Saing	2031-2035 Memperkokoh Daya Saing	2036-2045 Negara Maju, Mandiri, Adil dan Makmur
PENGUATAN FONDASI	TRANSISI	TINGGAL LANDAS
- Reformasi perpajakan dan Reformasi PNB (a.i. pengelolaan aset negara); Penguatan kualitas SDM (produktif, inovasi, karakter, <i>skill</i>, <i>entrepreneurship</i>, kompatibel dengan ICT); Social protection (penguatan bansos dan pemberdayaan) menjawab tantangan demografi; Infrastruktur mendukung transformasi industri dan antisipasi urbanisasi (air bersih, sanitasi, sampah, transportasi perkotaan); Ketahanan pangan, energi (EBT) dan air Reformasi birokrasi selaras dengan kemajuan teknologi.	- Memantapkan kualitas SDM yang <i>compatible</i> ICT dan <i>economic knowledge</i>; - Memantapkan social protection yang handal (jaminan sosial, bansos, pemberdayaan sosial dan jaring pengaman); - Infrastruktur pendukung industrialisasi telah memadai dan berfungsi optimal; Birokrasi yang efisien; APBN dan insentif fiskal yang solid.	Fondasi ekonomi kuat - Industrialisasi berbasis <i>local content</i> dan <i>value added</i>; - Kedaulatan pangan dan energi; - Kelas menengahnya dominan; Kesejahteraan mapan (<i>income</i> perkapita tinggi); Keadilan sosial; Stabilitas keamanan, politik, ekonomi; Kemandirian ekonomi (<i>investasi</i>, konsumsi kelas menengah tinggi, ekspor tinggi, APBN sehat).

Sumber: BKF, Kemenkeu

5.1.1 Periode 2020 – 2024

- a. Pada periode 2020-2024 adalah masa penguatan fondasi daya saing dimana akan fokus untuk melakukan i) reformasi penguatan Sumber daya manusia agar inovatif, produktif dan selaras dengan perkembangan ICT, ii) reformasi program perlindungan sosial agar sejalan dengan profil demografi, iii) transformasi menuju industrialisasi dengan mendorong infrastruktur pendukung al. Energi, pangan, air, konektifitas dan telekomunikasi, iv) reformasi fiskal baik dari sisi penadapatan negara, belanja maupun pembiayaan, serta v) tetap konsisten mendorong reformasi birokrasi agar efektif untuk menciptakan efisiensi birokrasi sebagai kunci untuk meningkatkan efektifitas reformasi fiskal secara menyeluruh.
- b. Demografi

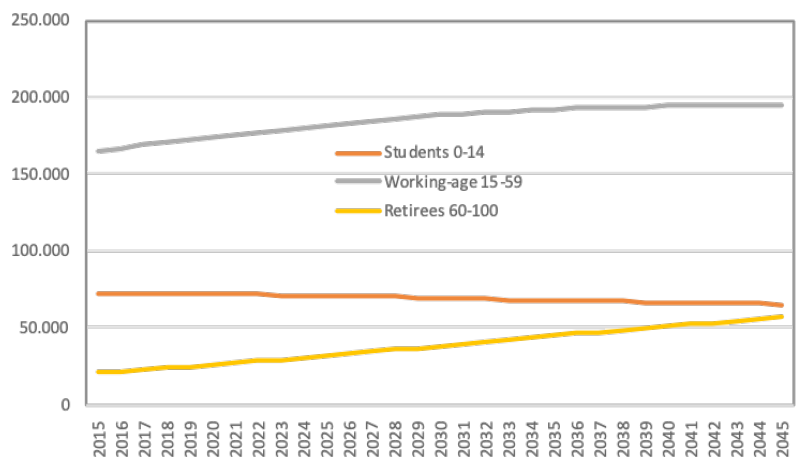
Pada tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia diproyeksikan mencapai 267 juta jiwa dengan komposisi penduduk usia produktif sebesar 67,8 persen dari total penduduk atau setara dengan 181 juta jiwa. Pada tahun 2020, proporsi penduduk lanjut usia (>64) terhadap total penduduk diperkirakan mencapai 5,9 persen sementara penduduk usia muda (<14) sebesar 26,4 persen. Periode 2020-2024



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. Pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi dalam dekade 2000-an juga membantu terciptanya *supply* tenaga kerja Indonesia yang besar. 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. Seiring dengan pada periode 2020-2030 diperkirakan masih pada masa bonus demografi maka perlu dilakukan reformasi program perlindungan sosial agar selaras dengan profil demografi dan mampu mengantisipasi *aging population*.

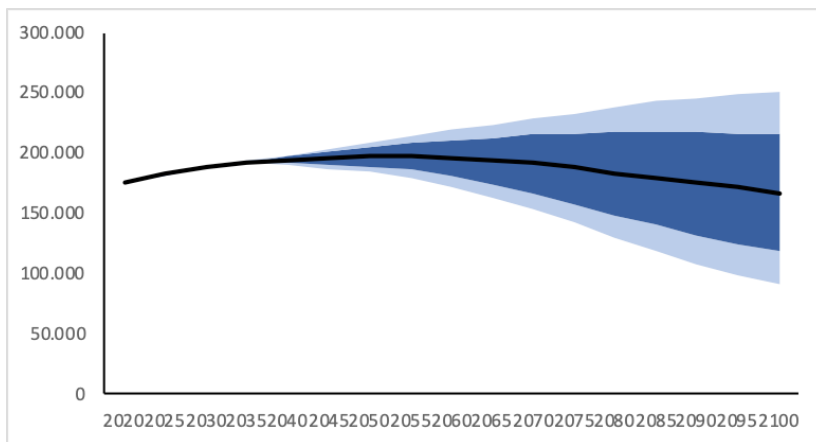
Grafik 5.1
Proyeksi Demografi Indonesia 2020-2045



Sumber: UN

Hal yang perlu diperhatikan juga bahwa proyeksi ekonomi jangka panjang juga dipengaruhi oleh ketidakpastian terhadap proyeksi penduduk seperti produktifias. Grafik 5.3 menunjukkan proyeksi median, dan probabilitas 80% dan 95% interval untuk usia penduduk 15-59 (usia produktif kerja).

Grafik 5.2
Proyeksi median penduduk usia produktif (15-65) Indonesia dan distribusi probabilitas



Sumber: <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>



c. Proyeksi Ekonomi Makro dan Makro Fiskal 2020-2024

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. Kebijakan ekonomi nasional pada periode 2020-2024 akan difokuskan untuk mendukung terciptanya landasan ekonomi dan fiskal yang kuat antara lain melalui peningkatan infrastruktur konektivitas, penguatan SDM, penguatan program perlindungan sosial dan kualitas desentralisasi fiskal dan penanganan isu strategis terkait ketahanan pangan, ketahanan energi (pengembangan Energi Baru Terbarukan), ketahanan air dan kemaritiman.

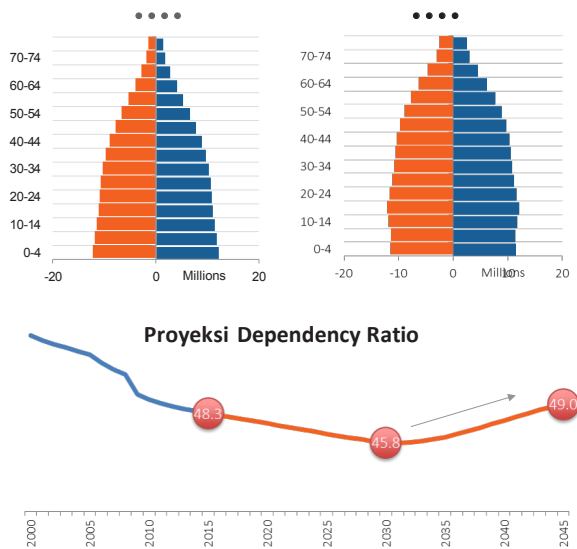
Dengan mempertimbangkan proyeksi makro ekonomi jangka menengah dan kinerja makro fiskal dalam lima tahun terakhir maka kebijakan makro fiskal dalam jangka menengah diarahkan untuk **“Mendorong Investasi dan Daya Saing Bangsa”**. Sejalan dengan hal tersebut maka dalam rangka mendorong pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan dalam jangka menengah maka langkah-langkah yang perlu ditempuh sebagai berikut: *pertama*, tetap menempuh kebijakan ekspansif secara lebih terarah dan terukur untuk meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing. Sejalan dengan hal tersebut, defisit anggaran dijaga dalam batas aman namun tetap mampu menstimulasi perekonomian secara optimal. *Kedua*, untuk mengendalikan risiko utang ditempuh dengan menjaga rasio utang terhadap PDB dalam batas aman dan diupayakan semakin menurun dalam jangka menengah. *Ketiga*, mendorong peningkatan *tax ratio* melalui berbagai inovasi kebijakan dengan memanfaatkan momentum bonus demografi, dimana porsi penduduk didominasi oleh penduduk usia produktif dengan komposisi masyarakat berpenghasilan menengah yang tumbuh secara pesat. Optimalisasi penerimaan perpajakan ditempuh dengan tetap pemberian insentif fiskal untuk daya saing dan investasi. *Keempat*, Mendorong keseimbangan primer mulai positif pada tahun 2020 dan akan dijaga tetap positif dalam jangka menengah. Melalui berbagai langkah tersebut diharapkan dalam jangka menengah *tax ratio* akan semakin meningkat, defisit dan rasio utang akan terkendali dalam batas aman dan semakin

menurun serta keseimbangan primer diharapkan dapat mulai positif pada tahun 2020 dan terus dijaga tetap positif dalam jangka menengah 2020-2024. .

5.1.2 Periode 2025 – 2030

a. Proyeksi Demografi

Grafik 5.3 Proyeksi *Dependency Ratio*



Sumber: BPS, BKF diolah

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 (2025 – 2030) akan ditandai dengan penyebaran distribusi industri di luar Jawa. Sedangkan pada periode berikutnya ditandai dengan sektor industri di luar Jawa yang mulai stabil, dan kegiatan ekspor produk-produk yang berteknologi tinggi yang berbasis keunggulan komparatif.

Dalam periode ini, berbagai kebijakan di sektor pendidikan akan mulai memberikan hasil positif. Angkatan kerja yang tidak memiliki ijazah SD berkurang dari total pekerja dan pekerja



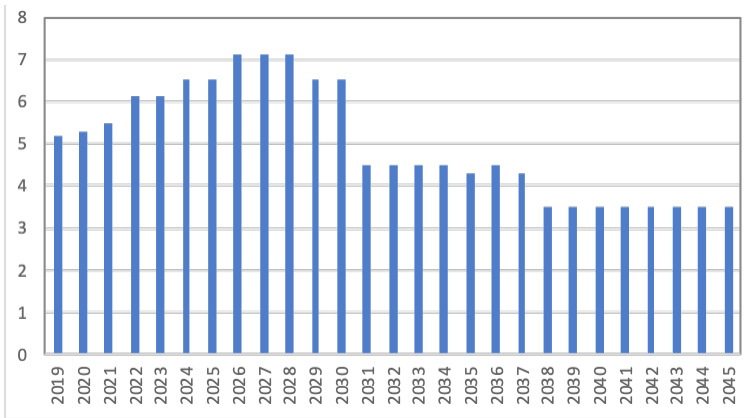
yang memiliki ijazah sekolah menengah ke atas mencapai sekitar 70 persen dari total pekerja. Tingkat pendidikan yang semakin membaik ini akan membantu peningkatan produktivitas tenaga kerja Indonesia. Sementara itu, kelompok penghasilan menengah, khususnya menengah kebawah, diperkirakan akan tumbuh melambat sementara masyarakat berpenghasilan menengah atas akan tumbuh lebih cepat.

b. Makro Ekonomi

Kondisi perekonomian global setelah 2025 akan dipengaruhi oleh kondisi dimana negara 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 wirausawan 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 (2025-2030) diperkirakan akan mencapai 5-6 persen dan akan terus meningkat menjadi 6,5 persen pada paruh kedua. Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ini, diperlukan reformasi yang dapat mendorong produktivitas dan investasi diperlukan untuk mempertahankan pertumbuhan ketika pertumbuhan angkatan kerja (usia produktif) mulai melambat. Dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, maka diperkirakan Pendapatan per kapita pada tahun 2030 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.

Grafik 5.4 Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Jangka Panjang



Sumber: Bappenas dan Kemenkeu diolah

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.

c. Arah Makro Fiskal

Pada periode 2025 – 2030, kebijakan fiskal masih ekspansif namun terarah dan didukung oleh pengelolaan utang yang terkendali. Rasio perpajakan diperkirakan meningkat menjadi berkisar 12 - 14 persen PDB. Pada periode ini, upaya perbaikan dalam penerimaan akan juga ditingkatkan melalui optimalisasi penerimaan perpajakan yang bersumber pada aktivitas ekonomi serta optimalisasi PNPB dan perbaikan manajemen aset, sehingga aset negara dapat dioptimalkan sebagai revenue center. Sisi belanja



APBN diperkirakan akan mencapai 16 – 18 persen PDB sehingga APBN masih akan defisit. Pengelolaan defisit akan.

Secara umum arah kebijakan fiskal masih konsisten mendukung pembangunan infrastruktur untuk transformasi ekonomi, mendorong efektivitas anggaran pendidikan, kesehatan, program perlindungan sosial yang lebih solid untukantisipasi *aging population*, serta penguatan kualitas desentralisasi fiskal dalam rangka pengurangan kesenjangan, perbaikan pelayanan publik serta pemerataan antar wilayah. Kebijakan infrastruktur pemerintah pada periode 2025 – 2030 berfokus untuk penguatan transportasi masal dan pengembangan transportasi berbasis teknologi informasi, meningkatkan akses ICT dan ketahanan energi, dan pangan. Hal ini bertujuan untuk mendorong mobilitas manusia khususnya di wilayah perkotaan. Integrasi sistem transportasi juga diharapkan dapat memperlancar mobilitas barang, jasa, dan komoditas untuk menumbuhkan pusat ekonomi baru sehingga menciptakan lapangan kerja di daerah serta untuk mengantisipasi migrasi penduduk.

Pada periode 2025 – 2030, Indonesia diproyeksikan akan mencapai 100% rasio elektrifikasi. Oleh karena itu, kebijakan pengelolaan energi akan terfokus pada penguatan 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.

d. Infrastruktur

Arah kebijakan pembangunan infrastruktur 2025-2030 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 2025 – 2030 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.

e. 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.

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 2025 - 2030.

Untuk mendukung tercapainya kondisi Indonesia menjadi negara maju dan mandiri 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 bergerakinya 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.

5.1.3 Periode 2031 – 2035

a. Masa Transisi Memperkokoh Daya saing

Periode 2031-2035 merupakan **masa transisi untuk memperkuat daya saing** menuju Indonesia Maju dan Mandiri di tahun 2045. Pada periode 2031-2035 tersebut Pemerintah fokus memantapkan kualitas SDM yang compatible dengan perkembangan ICT, program perlindungan sosial yang handal yang mencakup bantuan sosial, jaminan sosial dan jaring pengaman sosial, infrastruktur pendukung transformasi industrialisasi diharapkan telah dapat berfungsi optimal, birokrasi yang efektif dan efisien, serta APBN yang sehat dan insentif fiskal yang solid. Dalam konteks pemantapan kualitas SDM diharapkan akan

b. Demografi

Pada tahun 2035, 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 2030-2035 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.

c. Makro 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.



d. Arah Kebijakan makro Fiskal

Seiring dengan semakin besarnya peran sektor swasta dalam perekonomian, pada periode 2031 – 2035, APBN diarahkan untuk menuju terciptanya anggaran berimbang (*balance budget*). *Tax ratio* diperkirakan akan mencapai 13%-16% PDB sementara belanja pemerintah diperkirakan sebesar 17%-19% PDB. Pendidikan, kesehatan, kelestarian lingkungan, dan keamanan nasional merupakan beberapa fokus kebijakan belanja pemerintah pada periode 2031 – 2035. Pada sisi penerimaan perpajakan dirapakan buah reformasi yang telah ditempuh akan member kontribusi yang cukup besar yaitu semakin lebarnya basis perpajakan, peningkatan kepatuhan wajib pajak dan penguatnya penerimaan perpajakan yang berbasis pada aktifitas ekonomi antara lain penguatnya pajak penghasilan perseorangan (PPh OP), meningkatnya PPN, dan pada sisi PNBPN juga semakin meningkatnya penerimaan dari pengelolaan asset dan perbaikan kualitas layanan public. Sementara itu pada sisi belanja belanja untuk menjaga daya dukung kualitas infrastruktur, penguatan SDM yang unggul dan berdaya saing, serta program perlindungan sosial yang solid dan antisipasi *aging population*. Sedangkan pada sisi pembiayaan pemerintah terus mendorong dan meningkatkan fleksibilitas dalam akses pembiayaan dengan mendorong skema yang inovatif yang mampu menjamin keberlanjutan pembiayaan jangka panjang. Melalui berbagai kebijakan tersebut Pendapatan semakin meningkat dan berkelanjutan, belanja yang semakin efektif dan berkualitas selaras dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan perekonomian, dan diikuti pengelolaan utang yang semakin sehat.

e. Anggaran 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 2035, proporsi anggaran kesehatan termasuk program perlindungan sosial dan pensiun akan mencapai 5 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. .

f. 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.

5.1.4 Periode 2036 - 2045

- a. **Periode 2036-2045 merupakan masa tinggal landas menuju Negara maju, mandiri, adil dan makmur.** Di periode terakhir ini, diharapkan birokrasi sudah efektif, infrastruktur telah memadai, program perlindungan sosial cukup handal dan siap mengantisipasi *aging population*, SDM berkualitas dan berdaya saing, desentralisasi fiskal berhasil mendorong kemandirian daerah. Dengan kondisi



tersebut diharapkan fondasi ekonomi kuat, kesejahteraan masyarakat telah mapan, keadilan sosial, Stabilitas keamanan, politik dan ekonomi mantap serta kemandirian ekonomi telah terwujud.

b. Demografi

Penduduk Indonesia tahun 2045 diproyeksikan mencapai 319 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 73 persen penduduk Indonesia akan tinggal di perkotaan. Walaupun masyarakat perkotaan membutuhkan beragam jenis infrastruktur yang spesifik (perumahan, air minum, listrik, transportasi, dan lain-lain), pada saat yang sama, masyarakat perkotaan juga merupakan pasar yang besar bagi sektor perdagangan dan jasa.

c. Makro Ekonomi

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.

d. Arah Makro Fiskal

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.

Sustainabilitas fiskal merupakan suatu kondisi yang menunjukkan terwujudnya fiskal yang sehat secara terus-menerus yang diindikasikan dengan relatif terjaganya defisit anggaran dan terkendalinya rasio utang terhadap PDB pada batas aman, keseimbangan primer positif dan *tax ratio* terus meningkat sesuai kapasitas perekonomian. Secara umum untuk menjaga keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang dalam prespektif makro fiskal dapat dilakukan dengan:

- **Mengendalikan defisit anggaran dalam batas aman atau dibawah 3 persen PDB.** Seiring dengan ditempuhnya kebijakan fiskal yang ekspansif yang terarah dan terukur maka akan terjadi deficit anggaran. Kebijakan fiskal yang terarah dan terukur tersebut diharapkan mampu menstimulus perekonomian secara optimal namun dengan risiko tetap terkendali, sehingga keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang tetap terjaga.
- **Menjaga Rasio utang terhadap PDB pada level *manageable*.**

Berdasarkan UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, batas maksimal rasio utang terhadap PDB adalah 60 persen PDB. Sejalan dengan hal tersebut dalam pengelolaan utang Pemerintah senantiasa menjaga aspek kehati-hatian dengan mengendalikan rasio utang terhadap PDB selalu dibawah 60 persen PDB.



- **Mendorong peningkatan *Tax ratio* dengan tetap menjaga iklim investasi.**

Hal tersebut memberi penekanan bahwa ditengah upaya optimalisasi pendapatan tersebut tetap memeberikan insentif fiskal untuk kegiatan ekonomi strategis untuk menjaga iklim investasi dan keberlanjutan dunia usaha sehingga kedepan dapat menjamin keberlanjutan pendapatan dalam jangka panjang.

- **Menjaga agar *Primary balance* positif.**

Secara umum upaya menjaga agar *primary balance* positif dimaksudkan untuk menghindari pemanfaatan utang baru untuk membayar bunga utang lama (kegiatan kurang produktif). Hal ini dapat menimbulkan *opportunity loss* dalam mendorong belanja berkualitas sehingga dapat meningkatkan kerentanan pengelolaan fiskal. Untuk itu dalam rangka menjaga keberlanjutan jangka panjang perlu menjaga agar *primary balance* tetap positif.

Dengan mencermati visi Indonesia tahun 2045, tantangan dan kinerja makro fiskal dalam 20 tahun terakhir serta mempertimbangkan berbagai terobosan kebijakan dalam rangka reformasi fiskal, penguatan kualitas SDM agar *compatible* dengan kemajuan *knowledge economic*, akselerasi infrastruktur untuk transformasi industrialisasi serta penguatan program perlindungan sosial yang diselaraskan dengan demografi serta penguatan kualitas desentralisasi fiskal, maka agar keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang dapat terus dijaga perlu optimalisasi pendapatan, penguatan kualitas belanja dan pengendalian risiko.

Untuk mewujudkan visi tersebut dilakukan pentahapan yang dislimulasikan dalam (tiga skenario) yaitu:

- Skenario baseline (tanpa ada perubahan kebijakan)
- Skenario 1 (reformasi perlindungan sosial dan kesehatan untuk namun belum sepenuhnya), dan diikuti reformasi perpajakan dengan *extra effort* 3 persen

- Skenario 2 (reformasi di sisi belanja untuk perlindungan sosial dan kesehatan untuk antisipasi *aging* dan produktivitas, diikuti dengan reformasi perpajakan dengan *extra effort* 5 persen dan reformasi PNBP.

Pada **skenario baseline** esensinya pemerintah hanya menjalankan kebijakan yang selama ini telah ada, tidak banyak melakukan reformasi dan inovasi kebijakan baru. Pada skenario ini minim terobosan baru dan kebijakan hanya dijalankan secara *business as usual* (BAU). Pada masa bonus demografi pemerintah tidak melakukan terobosan baru dalam transformasi ekonomi, reformasi fiskal, SDM dan program perlindungan sosial dan reformasi birokrasi. Kondisi tersebut membuat Indonesia kehilangan momentum dan berada pada posisi yang sulit untuk menghadapi tantangan demografi, *middle income trap* dan kemajuan ICT. Pada skenario ini diproyeksikan pertumbuhan ekonomi hanya tumbuh rata-rata dikisaran 4-5 persen lebih rendah dari pertumbuhan potensialnya. Hal ini utamanya dipengaruhi daya dukung infrastruktur dan SDM serta birokrasi yang masih belum sepenuhnya memadai. Sementara itu pada sisi fiskal, minimnya terobosan baru dan kinerja perekonomian yang relatif stagnan membuat penerimaan perpajakan hanya tumbuh secara alamiah. Sementara belanja yang bersifat mengikat semakin meningkat. Kondisi tersebut membuat ruang fiskal yang tersedia semakin sempit sehingga upaya menjaga keseimbangan primer positif menjadi sulit dicapai. Kondisi tersebut berdampak pada defisit dan utang yang terus meningkat apabila tidak dikendalikan, sehingga dapat mengganggu keberlanjutan fiskal jangka panjang.

Sedangkan pada **skenario 1**, esensinya Pemerintah telah berupaya memanfaatkan masa bonus demografi untuk melakukan reformasi dan inovasi kebijakan dilakukan secara bertahap dan mempertimbangkan faktor penghambat masih cukup besar sehingga reformasi dan inovasi belum sepenuhnya berjalan optimal. Pada kondisi tersebut pemerintah telah melakukan transformasi ekonomi, reformasi fiskal namun belum menyeluruh, penguatan program perlindungan sosial, SDM dan birokrasi. Dengan melakukan reformasi dan inovasi tersebut pertumbuhan ekonomi dapat didorong lebih tinggi pada masa bonus demografi 2020-2030 rata-rata berkisar 5-6.5 persen. Dalam **skenario 1**, pemerintah berusaha merespon terhadap pengaruh *aging* untuk mempertahankan produktivitas dengan memperbaiki dan meningkatkan belanja untuk perlindungan sosial dan kesehatan namun belum sepenuhnya diakomodasi. Kenaikan kebutuhan belanja terkait *aging* juga diikuti oleh upaya peningkatan pada sisi penerimaan perpajakan namun dengan *extra effort* 3 persen. Sehingga, walaupun telah dilakukan reformasi baik pada sisi pendapatan maupun sisi belanja namun belum sepenuhnya memadai untuk menjaga keseimbangan primer tetap positif. Seiring semakin meningkatkan belanja primer, dan defisit dan utang pemerintah juga semakin



tinggi, yang pada akhirnya dikhawatirkan dapat mengganggu keberlanjutan fiskal.

Sementara itu pada **skenario 2**, esensinya Pemerintah juga memanfaatkan masa bonus demografi untuk melakukan reformasi dan inovasi kebijakan secara bertahap. Pada kondisi tersebut pemerintah melakukan transformasi ekonomi, reformasi fiskal lebih menyeluruh, penguatan program perlindungan sosial, SDM dan birokrasi. Hal tersebut utamanya ditopang oleh SDM yang lebih berdaya saing, daya infrastruktur yang memadai, program perlindungan sosial dan kesehatan yang lebih handal. Pada sisi lain terobosan dan inovasi kebijakan perpajakan sehingga rasio penerimaan perpajakan dapat bertumbuh melebihi pertumbuhan alamiahnya dengan *extra effort* 5 persen. Melalui reformasi fiskal maka penerimaan perpajakan dapat meningkat cukup tinggi sehingga akan mendorong pelebaran ruang fiskal. Berjalannya reformasi penerimaan, belanja dan pembiayaan berdampak pada belanja negara semakin efektif untuk menjawab tantangan demografi, *middle income trap*, revolusi industri 4.0. Efektifitas belanja berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya mendorong peningkatan penerimaan perpajakan. Hal ini akan memperlebar ruang fiskal, yang selanjutnya keseimbangan primer dapat dijaga pada posisi positif dan defisit serta utang pemerintah diproyeksikan menurun dan dapat dikendalikan pada batas *manageable*.

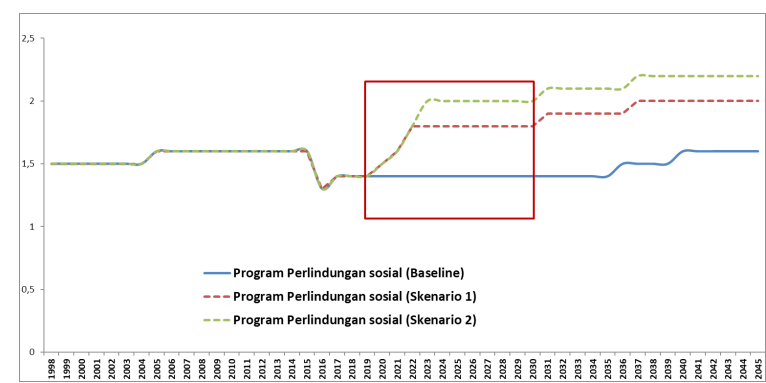
Melalui 3 (tiga) skenario tersebut dapat ditunjukkan bahwa **apabila tanpa inovasi kebijakan baru dan reformasi yang konsisten disaat masa bonus demografi maka Indonesia dapat berpotensi kehilangan momentum untuk mencapai Indonesia yang maju dan mandiri 2045**. Hal tersebut terutama dipengaruhi oleh tantangan yang cukup berat dalam menjaga keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang. Namun demikian **apabila berbagai inovasi dan reformasi dalam dijalankan secara optimal maka keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang dapat dijaga**. Hal ini ditandai dengan penerimaan perpajakan yang tumbuh cukup tinggi, keseimbangan primer dapat dijaga tetap positif dan defisit serta utang terkendali dalam batas aman. Dengan keberlanjutan fiskal jangka panjang maka Indonesia yang berdaulat, maju, adil dan makmur diharapkan dapat dicapai.

Sebagai gambaran berbagai reformasi fiskal untuk mendukung produktifitas danantisipasi dampak aging dengan menjaga keberlanjutan fiskal jangka panjang antara lain sebagai berikut:

Pertama, dalam rangka untuk merespon tantangan demografi antara lain dilakukan dengan penguatan program perlindungan sosial dan kesehatan yang komprehensif dan handal sehingga efektif sebagai instrumen untuk

mendukung produktifitas sekaligus untuk antisipasi *aging population*. Pada sisi lain penguatan program perlindungan sosial juga sejalan dengan substansi dalam *Sustainable Development Goals (SDGs)* terkait upaya pengentasan kemiskinan. Perlindungan sosial komprehensif yang dimaksud merupakan kebijakan perlindungan sosial dengan didasarkan pada siklus kehidupan dengan memperhatikan risiko pada setiap fase kehidupan. Perlindungan sosial komprehensif mencakup transfer tunai atau asuransi yang memadai bagi pihak yang membutuhkan, mulai dari bayi, balita, dan anak usia sekolah, tunjangan untuk penduduk usia kerja dan saat kehamilan, penyandang disabilitas, cedera kerja atau bagi mereka yang tidak memiliki pekerjaan, dan dana pensiun untuk penduduk usia tua. Hal-hal tersebut dapat diberikan melalui asuransi sosial, bantuan sosial, dan program ketenagakerjaan yang menjamin penghasilan dasar. Untuk belanja kesehatan, diperkirakan kebutuhan untuk tehnologi dan program kesehatan akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya angka harapan hidup masyarakat Indonesia. Akan tetapi, diperkirakan *HALE (Health Adjusted Life Expectansi)* di Indonesia masih belum begitu membaik, sehingga menimbulkan kesenjangan dan tambahan biaya kesehatan (*excess growth cost*). Kedepan program perlindungan sosial dan kesehatan diharapkan mampu memberdayakan dan mendorong produktifitas masyarakat dan perekonomian. Sejalan dengan hal tersebut, kebutuhan belanja pemerintah jangka Panjang diperkirakan akan meningkat, yang didorong oleh program bantuan sosial dan kesehatan seperti pada Grafik 5.5.

Grafik 5.5
Proyeksi Program Perlindungan Sosial (Berbagai Skenario) sampai dengan Tahun 2045



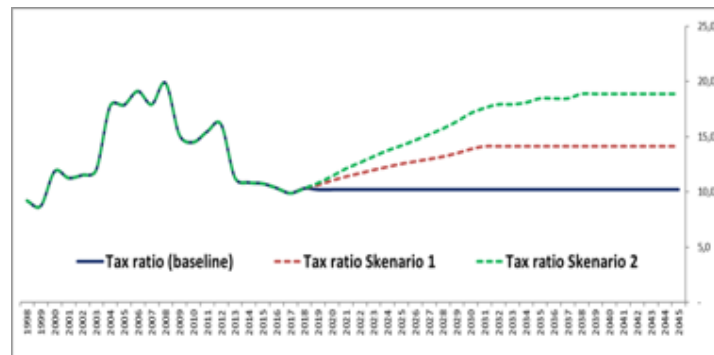
Sumber: Kementerian Keuangan diolah



Kedua, melalui reformasi pendapatan negara baik penerimaan perpajakan maupun PNPB kedepan diharapkan rasio penerimaan perpajakan akan terus meningkat. Upaya reformasi perpajakan akan dilakukan disaat Indonesia memasuki bonus demografi sekitar tahun 2020 sampai dengan 2030. Pada saat itu diproyeksikan usia produktif cukup dominan dan golongan masyarakat berpenghasilan menengah meningkat pesat. Dengan melalui berbagai terobosan kebijakan perpajakan baik melalui penggalan potensi, perluasan basis pajak, peningkatan kepatuhan melalui penegakan hukum dan reformasi administrasi dan system yang compatible dengan kemajuan ICT diharapkan pada tahun 2045, rasio penerimaan perpajakan mencapai diatas 14 persen PDB, sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 5.6.

Grafik 5.6

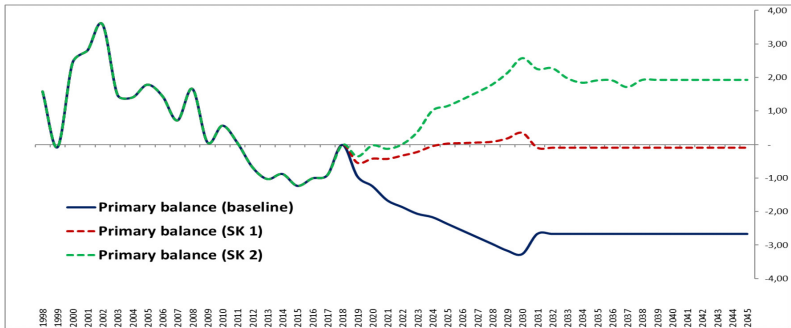
Proyeksi Penerimaan Perpajakan Indonesia (Berbagai Skenario) Sampai dengan Tahun 2045 (% PDB)



Sumber: Kementerian Keuangan diolah

Ketiga, dengan reformasi fiskal pada sisi belanja dan penerimaan, keseimbangan primer dimasa mendatang diproyeksikan menunjukkan performa yang positif. Sejak tahun 2017 keseimbangan primer memang cenderung mengalami perbaikan, dan pada tahun 2018 negatif keseimbangan primer cenderung jauh mengecil bergerak menuju positif (0,08 persen PDB). Hal ini menunjukkan bahwa melalui berbagai upaya reformasi baik pada sisi pendapatan negara, belanja dan pembiayaan diharapkan keseimbangan primer sudah pada level positif pada tahun 2021 dan selanjutnya akan terus dijaga pada level positif yang semakin membesar sampai dengan tahun 2045 sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 5.7.

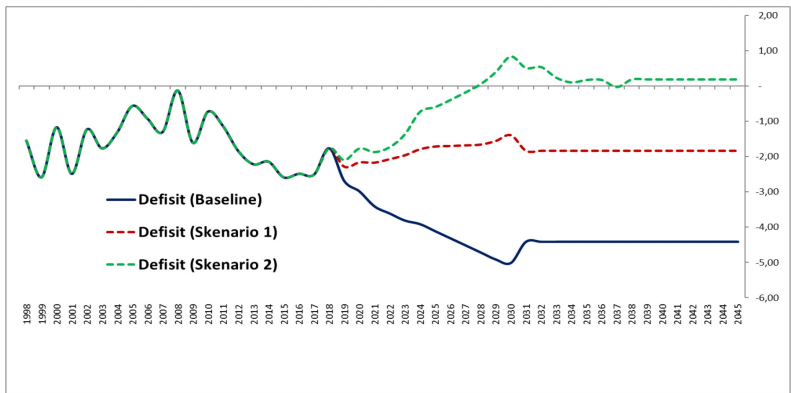
Grafik 5.7
Proyeksi Keseimbangan Primer Indonesia (Berbagai Skenario) sampai dengan Tahun 2045



Sumber: Kementerian Keuangan diolah

Keempat. Sejalan dengan proyeksi neraca primer, reformasi fiskal pada sisi belanja dan penerimaan dapat memperbaiki tingkat defisit fiskal dalam jangka panjang. Pada sisi lain upaya penguatan program perlindungan sosial dan kesehatan tersebut juga merupakan bentuk antisipasi berakhirnya bonus demografi dan ketika aging population. Berkenaan dengan hal tersebut maka reformasi fiskal tetap harus berjalan yang esensinya mendorong agar peran fiskal tetap optimal mendukung visi jangka panjang namun juga tetap mampu menjawab tantangan jaman sekaligus tetap menjaga pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. Secara umum proyeksi defisit anggaran melalui berbagai skenario dapat ditunjukan pada Grafik 5.8.

Grafik 5.8
Proyeksi Defisit Fiskal Indonesia (Berbagai Skenario) dengan Tahun 2045



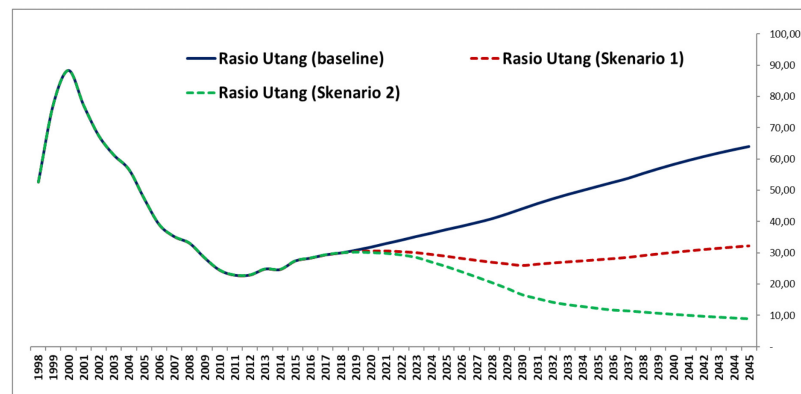
Sumber: Kementerian Keuangan diolah



Kelima, Seiring dengan optimalisasi pendapatan negara baik sisi penerimaan perpajakan maupun PNPB serta penguatan kualitas belanja khususnya terkait perlindungan sosial dan kesehatan (*spending better*), maka defisit anggaran kedepan diharapkan semakin terkendali dalam batas aman, dan sekaligus berkontribusi terhadap penyehatan fiskal yang terefleksi dengan terdorongnya keseimbangan primer bergerak menuju pada level positif. Kondisi ini pada akhirnya akan mendorong kebutuhan pembiayaan utang semakin berkurang yang pada akhirnya akan mendorong rasio utang terhadap PDB semakin menurun, sebagaimana terlihat pada Grafik 5.3. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan keuangan Pemerintah cukup memadai untuk membayar utangnya dan berada dalam posisi yang relatif *solvable* jika dimbangi dengan melakukan reformasi perpajakan, inovasi PNPB dan efisiensi dan efektifitas belanja. Melalui reformasi tersebut diproyeksikan rasio utang terhadap PDB sampai dengan tahun 2045 semakin menurun, bahkan mencapai angka dibawah 25% PDB.

Grafik 5.9

Proyeksi Utang Indonesia (Berbagai Skenario) Sampai dengan Tahun 2045



Sumber: Kementerian Keuangan diolah

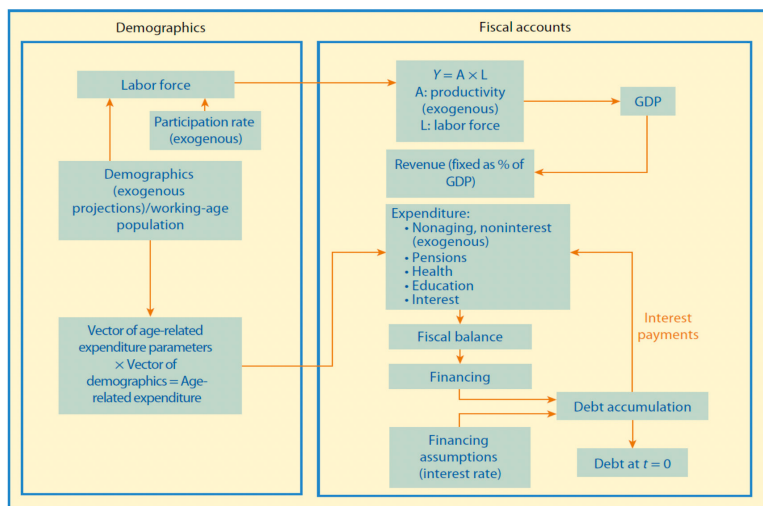
5.2 Dampak Demografi terhadap Pengelolaan Fiskal

Salah satu tantangan pengelolaan fiskal dalam jangka Panjang adalah perlunya merespon tantangan demografi secara cepat dan tepat agar keberlanjutan fiskal dalam jangka Panjang dapat terus dijaga. Perlu disadari bahwa dinamika kependudukan meliputi ukuran, struktur, dan distribusi penduduk, serta bagaimana jumlah penduduk berubah setiap waktu akibat kelahiran, kematian, migrasi, serta penuaan sangat mempengaruhi produktivitas dan beban yang harus ditanggung negara. Seiring dengan dinamika kependudukan maka perlu diidentifikasi dampak yang ditimbulkan

terhadap perekonomian secara keseluruhan maupun terhadap pengelolaan fiskal kedepan. Dengan memahami dampak demografi akan memberi pembelajaran yang sangat penting untuk merumuskan arah dan startegi dalam pengelolaan fiskal kedepan agar lebih responsif dan antisipatif untuk menjawab tantangan dinamika demografi. Berdasarkan konsepsi bahwa penduduk merupakan asset pendorong produktivitas yang selanjutn terefleksi pertumbuhan ekonomi, penerimaan perpajakan dan belanja kebutuhan dasar terkait kesehatan, Pendidikan dan program perlindungan social lainnya. Apabila struktur penduduk usia produktif dominan dan berkualitas maka akan mendorong produktivitas dan kapasitas produksi sehingga akan memberi kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi, penerimaan pajak yang semakin meningkat. Pada sisi lain dimasa usia produktif maka biaya kesehatan dan perlindungan sosial juga relative masih kecil. Sejalan dengan hal tersebut maka dimasa bonus demografi produktivitas akan lebih tinggi dibanding beban yang harus ditanggung. Namun sebaliknya dimasa aging population maka diperkirakan produktivitas penduduk akan menurun sementara beban yang harus ditanggung negara membesar seiring semakin besarnya biaya program perlindungan sosial bagi masyarakat. Berangkat dari pemahaman tersebut demografi meruopakan opportunity sekaligus tantangan yang direspon secara tepat. Dimasa bonus demografi seyogya dijadikan momentum untuk berbenah dan mempersiapkan strategi untuk mengantisipasi ketika memasuki *aging population*. Bonus demografi harus dimanfaatkan secara optimal untuk melakukan reformasi total disegala bidang baik reformasi fiskal, tranformasi ekonomi, penguatan SDM dan program perlindungan sosial. Melalui reformasi tersebut diharapkan mampu melakukan transformasi ekonomi keluar dari jebakan negara berpenghasilan menengah, SDM nya berkualitas dan berdaya saing, program perlindungan sosialnya handal dan solid untuk antisipasi *aging population*, sehingga mampu mewujudkan visi Indonesia 2045 menjadi negara yang berdaulat, maju, adil dan Makmur.



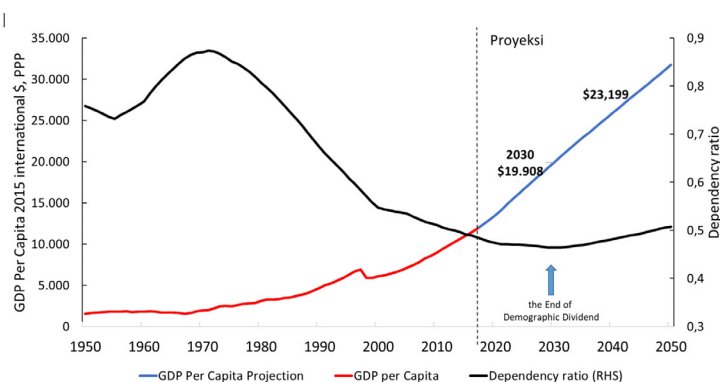
Gambar 5.2
Kerangka Pikir Dampak Demografi terhadap Fiskal



Sumber: World Bank

Namun sebaliknya apabila Indonesia kurang optimal memanfaatkan bonus demografi sebagai momentum untuk berbenah maka ketika memasuki aging population akan menghadapi tantangan yang sangat berat termasuk upaya untuk menjaga keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang.

Grafik 5.10 Proyeksi Dampak Demografi terhadap Perekonomian



Sumber: Total Economic Database, IMF, UN, Authors Calculations

5.3 Proyeksi Dana Jaminan Sosial 2019-2050

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan melakukan proyeksi Dana Jaminan Sosial (DJS) sampai dengan 2050. Perhitungan proyeksi ini dilakukan dalam rentang waktu antara 2019-2050 dengan menggunakan asumsi-asumsi sebagai berikut:

1. **Kepesertaan**

Jumlah peserta pada tahun 2019 diproyeksikan mencapai 215,79 juta jiwa; pada tahun 2030 mencapai 279,41 juta jiwa, dan tahun 2050 mencapai 308,47 juta jiwa. Segmen peserta mengacu pada Perpres JKN 28/2016 yaitu: 1) Penerima Bantuan Iuran (**PBI**); 2) Pekerja Penerima Upah Pemerintah (**PPU P**) terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS), TNI/Polri, Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (**PPNPN**); 3) Pekerja Penerima Upah Badan Usaha (**PPU BU**); 4) Penduduk yang didaftarkan oleh Pemerintah Daerah; 5) Bukan Pekerja (**BP**) terdiri dari pensiunan PNS/TNI Polri, veteran, perintis kemerdekaan, pensiunan Badan Usaha dan investor; 6) Peserta bukan penerima upah (**PBPU**) antara lain dari sektor informal.

2. **Skenario Perhitungan**

Atas dasar asumsi umum tersebut dilakukan perhitungan proyeksi DJS dengan gambaran umum skenario berikut:

Skenario 1

Dalam skenario 1, secara umum perhitungan proyeksi dilakukan dengan menggunakan asumsi kondisi operasionalisasi JKN saat ini. Terkait iuran, kenaikan diasumsikan terjadi hanya pada segmen PPUP dan PPUBU dikarenakan secara alamiah terdapat kenaikan gaji pada segmen tersebut. Adapun besaran iuran segmen PBI APBN, Penduduk yang didaftarkan Pemda, PBPU dan Bukan Pekerja Non Pemerintah serta tarif pelayanan kesehatan diasumsikan tetap.

Skenario 2

Pada skenario 2, terdapat asumsi kenaikan iuran pada semua segmen serta ada perubahan tingkat kolektabilitas pada masing-masing segmen. Secara rinci, asumsi dan hasil perhitungan proyeksi akan dibahas pada bagian skenario 2. Terkait tarif



pelayanan kesehatan diasumsikan naik 2 (dua) tahun sekali sesuai inflasi yaitu sebesar 5% untuk kapitasi dan 6% untuk INA CBG's.

Dalam hubungannya dengan sustainabilitas fiskal jangka Panjang, dapat dijelaskan beberapa poin penting sebagai berikut:

1. **Cakupan peserta JKN dalam jangka Panjang mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya populasi penduduk.** Hal ini didukung oleh salah satunya oleh kegiatan promotif dan preventif yang cukup efektif dilakukan oleh badan pelaksana. Tahun 2021 jumlah peserta diproyeksikan sebesar 95% dari proyeksi penduduk. Persentase ini akan stabil sampai dengan 2050, meskipun kenaikan jumlah penduduk tetap terjadi.
2. **Secara umum, beban fiskal pada program JKN terbatas hanya pada iuran PBI JKN, PPU P (Kompensasi sosial ASN/TNI/Polri), dan kompensasi adanya defisit pelaksanaan program.**
3. Untuk PBI JKN, beban fiskal pada tahun 2019 dianggarkan Rp 26 T. Pada skenario 1, angka ini akan meningkat pada tahun 2030 sd 2050. Sementara itu, pada skenario 2 beban fiskal untuk PBI JKN akan meningkat signifikan pada tahun 2030 hingga 2050 seiring dengan mulai memasuki *aging population*. Disparitas angka pada skenario tersebut disebabkan oleh asumsi iuran yang tetap pada skenario 1, sedangkan pada skenario 2 diasumsikan terjadi kenaikan persentase iuran secara gradual. **Dapat disimpulkan bahwa beban fiskal PBI JKN dalam jangka panjang (2050) diperkirakan dalam range Rp 32T – Rp 174 T.**
4. Untuk PPU P, beban fiskal pada tahun 2019 dianggarkan Rp 16,2 T. Pada skenario 1, angka ini akan meningkat menjadi Rp 30,3 T pada tahun 2030 dan Rp 140,4 T pada 2050. Sementara itu, pada skenario 2 beban fiskal untuk PPU P akan meningkat pada 2050. **Disimpulkan bahwa beban fiskal dalam jangka panjang PPU P (2050) diperkirakan dalam range Rp 79T – Rp 140 T.**
5. **Dalam jangka Panjang (2050), Pemerintah sudah tidak lagi mengalami defisit JKN yang selama ini menjadi beban belanja APBN.** Dengan simulasi skenario diatas, Pemerintah diproyeksikan masih akan menanggung beban defisit program JKN. Pada skenario 1 defisit masih terjadi pada 2030 dan baru akan surplus pada tahun 2034 untuk pendapatan dan 2037 untuk penerimaan. Pada skenario 2, defisit hanya akan terjadi sampai tahun anggaran 2022.

6. Sejalan dengan hal tersebut dalam rangka menjaga keberlanjutan program sekaligus menjaga keberlanjutan fiskal, Pemerintah perlu untuk melakukan reviu dan evaluasi besaran iuran secara berkala pada setiap segmen untuk mengetahui deviasi antara proyeksi dengan realisasi, sehingga risiko dapat terukur.



DAFTAR PUSTAKA

- Athanasios,P. Dopoulos,P. amd Moise GS. (1998),The Sustainability of Fiscal Policies in The European Union
- Blanchard,F. And Franco,D.(2000).Assessing Fiscal Sustainability: a review of Methods with a view to EMU, Blanca D, Italia, Fiscal Sustainability, Roma.
- Blondal,JR. Hawkesworth,I.and Deok Choi, H. (2009).Budgeting in Indonesia, OECD Journal on Budgeting.
- Buiter, Wiliem,H.(1995). Measuring Fiscal Sustainability, Mimeo, Cambrige University.
- Burnside, C (2005). Fiscal Sustainability in Theory and Practice. The World Bank, Washington DC.
- 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.
- Hutahaeen, P. dan T. Yanagita (2002), 'Daya Tahan Fiskal Berkelanjutan' dalam *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Badan Analisa Fiskal dan Japan International Cooperation Agency
- International Monetary Fund, Foreign Affairs Departement. (2003) Vulnerability Indicators, Technical Note and several resecearch documents.
- Marks, S.(2010). Fiscal Sustainability and Solvency Theory and Recent Experience of Indonesia, Bulletin of Indonesia Economic Studies,
- Monogios,YA.The Tax Gap as an Indicator of Fiscal Sustainability Analysis and Policy Proporsals for Case of Greece.

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Yeyati,E.L. and F.Sturzenegger,2007. A Balance-sheet Approach to Fiscal Sustainability. Universidad Torcuato Di Tella Working Paper.





BADAN KEBIJAKAN FISKAL
KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

Gd. R.M. Notohamiprodjo
Jl. Dr Wahidin Raya No.1 Jakarta Pusat - 10710
Telp. +62 21 3441484

fiskal.kemenkeu.go.id

ISBN 978-623-92103-5-9

