

Kolom

APBN Ekspansif, Utang Melonjak

Nizwar Syafaat - detikNews

https://news.detik.com/kolom/d-3930720/apbn-ekspansif-utang-melonjak?_ga=2.149572982.1761565573.1521743067-77054248.1521743067

Kamis 22 Maret 2018, 14:06 WIB



Ilustrasi: Mindra Purnomo/detikcom

Jakarta - Akhir akhir ini di media ramai membahas meroketnya utang pemerintah yang mendekati Rp 4000 triliun (T), atau sekitar 75% dari total aset yang dimiliki negara. Pertanyaan besar masyarakat tentang utang pemerintah itu adalah mengapa utang dalam 3 tahun terakhir melonjak tajam, dan apakah pemerintah memiliki kemampuan untuk membayar utang tersebut?

Marilah kita bahas dengan melihat contoh fakta APBN 2016. Berdasarkan data utang tahun 2016 dari Kementerian Keuangan, maka total kewajiban pemerintah pada 2016 sebesar Rp 713.8 T.

Kewajiban tersebut dipenuhi dengan penarikan utang baru yang berasal dari: (1) penerbitan SBN baru Rp 611.4 T, (2) penarikan pinjaman luar negeri Rp 73 T, (3) penarikan utang dalam negeri Rp 3,7 T serta penarikan non utang Rp 25.7 T. Kewajiban pemerintah tersebut digunakan untuk: (1) pembiayaan defisit sebesar Rp 296.7 T (sudah termasuk untuk pembayaran bunga utang sebesar Rp 182.8 T), (2) pembayaran cicilan pokok utang sebesar Rp 316.5 T, (3) pembayaran non utang Rp 100.5 T.

Dari Rp 713.8 T penarikan utang baru tersebut, yang digunakan untuk ekspansi ekonomi hanya sebesar Rp 113.9 T (Rp 296.7 T - Rp 182.8 T), sedangkan sisanya sebesar Rp 600 T digunakan untuk membayar cicilan pokok utang, cicilan bunga dan kewajiban non utang (Rp 316.5 T + Rp 182.8 T + Rp 100.5 T).

Kondisi APBN kita diakui oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani tidak sehat. Sebagian besar penarikan utang baru digunakan untuk membayar pokok utang yang jatuh tempo.

Apabila dicermati lebih lanjut postur APBN ekspansif tersebut, ternyata hanya cicilan bunga utang yang dimasukkan ke dalam pos pengeluaran, sedangkan cicilan pokok dan kewajiban non utang lainnya tidak dimasukkan dalam neraca tersebut, sehingga cicilan pokok utang bukan dibayar dari penerimaan negara pada tahun berjalan tapi cicilan pokok utang tersebut dibayar dengan menarik utang baru.

Struktur utang dimasukkan ke dalam neraca tersendiri dan terpisah dari APBN yang digunakan untuk mengelola *cash flow*. Dengan format neraca APBN seperti itu, dan karena APBN dirancang defisit melalui pembiayaan utang, maka pemerintah tidak akan pernah membayar cicilan pokok utang selama belum tercipta surplus APBN yang besar. Akibatnya, utang susah untuk dikendalikan, dan tanpa disadari meroket mencapai Rp 4000 T dalam tiga tahun terakhir.

Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah apakah pilihan APBN ekspansif merupakan kebijakan yang sesuai dengan kondisi perekonomian nasional?

APBN Berimbang vs APBN Ekspansif

Dalam ekonomi makro dikenal tiga rezim kebijakan fiskal, yaitu: kontraktif, ekspansif, dan berimbang. Kebijakan fiskal kontraktif apabila pengeluaran pembangunan lebih kecil dari pendapatan sehingga terjadi surplus; dan sebaliknya kebijakan fiskal ekspansif di mana pengeluaran lebih besar dari pendapatan sehingga terjadi defisit yang dibiayai oleh utang. Kebijakan fiskal berimbang jika pengeluaran pembangunan sama atau berimbang dengan pendapatannya.

Oleh karena ketiga kebijakan fiskal tersebut dituangkan ke dalam ABPN, maka disebut dengan APBN kontraktif, ekspansif dan berimbang.

Pemerintahan Order Baru menggunakan APBN berimbang, dan memperkenalkan istilah tabungan pemerintah. Seluruh komponen pendapatan dan pengeluaran rutin termasuk di dalamnya adalah cicilan pokok dan bunga utang, dihitung dengan cermat. Pengeluaran rutin yang tidak mendesak dikeluarkan dalam pos pengeluaran agar tercipta tabungan pemerintah untuk biaya pembangunan. Semakin banyak tabungan pemerintah, maka makin semakin besar untuk ekspansi pembangunan.

Apabila ada pembangunan yang mendesak tetapi tidak mampu dibiayai dari tabungan maka pemerintah membuat utang baru untuk pembangunan tersebut. Dengan demikian, pengendalian dan pengelolaan atas utang dilakukan secara cermat dan kredibel.

Dengan APBN berimbang ternyata pemerintah mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang mengesankan di atas 6 %, cukup memadai untuk menciptakan lapangan kerja dan memperbaiki pendapatan masyarakat, serta kesenjangan makin mengecil, dan yang terpenting utang dapat dikendalikan sesuai dengan kemampuan pemerintah membayar.

Harus diakui bahwa cara pemerintah Orde Baru mengelola ekonomi sangat mumpuni. Pengeluaran rutin termasuk pembayaran cicilan pokok dan bunga harus dibiayai dari pendapatan bukan dari utang, sehingga utang tidak menumpuk.

APBN Ekspansif

Sejak Orde Reformasi tahun 2000, rezim APBN ekspansif mulai digunakan oleh pemerintah untuk memacu pertumbuhan ekonomi pascakrisis 1998 melalui ekspansi pengeluaran pemerintah lebih besar dari pendapatannya yang dibiayai oleh utang. APBN ekspansif ini terinspirasi oleh teori Keynes untuk mengentaskan dunia dari resesi ekonomi yang besar pada dekade 1930-an.

Ekonomi Keynes mengandalkan sisi permintaan (*demand side economic*). Dia berpendapat bahwa untuk keluar dari resesi ekonomi, maka perlu didorong permintaan terutama pengeluaran konsumsi masyarakat melalui peningkatan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah. Ternyata, resep Keynes tersebut sangat menakjubkan; kebijakan fiskal ekspansif mampu mengentaskan dunia dari resesi ekonomi.

Resep Keynes tersebut diteruskan oleh pemerintahan Jokowi, walaupun pemerintahan SBY telah mewariskan kondisi perekonomian cukup bagus dengan pertumbuhan di atas 5% dan warisan utang sekitar Rp 2600 T. Kinerja ekonomi pemerintahan Jokowi dengan APBN lebih ekspansif, ternyata tidak menghasilkan pertumbuhan seperti yang diharapkan.

Pertumbuhan ekonomi selama 3 tahun terakhir tidak mencapai target, hanya berkutat sekitar 5% sementara utang melonjak dari Rp 2600 T menjadi Rp 4000 T. Ini terjadi karena ekspansi ekonomi melalui APBN defisit tidak mampu mendorong pengeluaran

konsumsi rumah tangga. Konsumsi rumah tangga melambat selama 3 tahun terakhir.

Alokasi fiskal yang besar kepada pembangunan infrastruktur, juga kepada bantuan sosial seperti BPJS, kartu sehat, kartu pintar, dan bantuan sosial lainnya ternyata belum mampu mendorong pengeluaran konsumsi masyarakat secara signifikan, sehingga pertumbuhan ekonomi tidak mencapai target, dan penerimaan negara naik tapi tidak mampu menciptakan surplus. Akibatnya, utang melonjak tajam untuk membiayai defisit dan membayar cicilan pokok utang yang jatuh tempo.

Berbeda dengan APBN berimbang, dalam APBN ekspansif tidak dikenal istilah tabungan pemerintah. Tabungan pemerintah tersebut digunakan untuk pengendalian pengeluaran termasuk pengendalian utang. Yang dikenal dalam APBN ekspansif untuk pengendalian utang adalah keseimbangan primer (KP) yaitu pendapatan dikurangi pengeluaran tanpa cicilan bunga utang. Cicilan pokok tidak dimasukkan sebagai pengeluaran rutin tapi dimasukkan dalam neraca pembiayaan untuk pengendalian *cash flow*.

Apabila KP surplus sebesar cicilan bunga, maka pemerintah hanya mampu membayar cicilan bunga tapi tidak mampu membayar cicilan pokok. Apabila KP surplus sebesar defisit APBN, maka pemerintah tidak perlu menarik utang baru untuk membiayai cicilan bunga dan ekspansi ekonomi melalui defisit, namun pemerintah belum juga mampu membayar cicilan pokok.

Kenyataannya KP selama 3 tahun terakhir defisit di atas Rp 100 T. Dengan kondisi demikian, maka pemerintah akan menarik utang baru untuk menutup defisit APBN dan membayar cicilan pokok yang jatuh tempo. Sebagai contoh APBN 2016 di atas, pemerintah harus menarik utang baru sebesar Rp 713.8 T untuk membayar: (1) pembiayaan defisit sebesar Rp 296.7 T (termasuk pembayaran cicilan bunga), (2) pembayaran cicilan pokok utang sebesar Rp 316.5 T, (3) pembayaran non utang Rp 100.5 T.

Dari Rp 713.8 T penarikan utang baru tersebut sebesar Rp 600 T digunakan untuk bayar utang dan cicilan bunga atau sekitar 39% dari total pendapatan APBN 2016 sebesar Rp 1551.8 T.

Memang berat bagi pemerintah untuk membayar utang yang jatuh tempo kalau berasal dari penerimaan negara. Oleh karena itu, apabila KP defisit maka pemerintah akan mencari utang dan utang lagi untuk menutup kewajibannya. Menteri Keuangan saat ini sedang melakukan revaluasi aset negara untuk dijadikan jaminan penerbitan SBN baru

untuk tahun-tahun yang akan datang. Sudah dapat dipastikan bahwa jumlah utang tidak bisa dikendalikan untuk melonjak selama pemerintah menggunakan APBN ekspansif secara berkelanjutan.

Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa penyebab melonjaknya utang sampai mencapai Rp 4000 T karena pemerintah menganut defisit APBN secara berkelanjutan, dan tidak menghasilkan pertumbuhan ekonomi sesuai dengan target sehingga penerimaan pendapatan naik tapi tidak terlalu besar. Pendapatan negara belum mampu menciptakan surplus keseimbangan primer. Semakin besar keinginan membangun dengan APBN defisit melalui utang, semakin menumpuk utang kita ke depan.

Pemerintahan itu berkelanjutan, termasuk utangnya. Pemerintah saat ini diwarisi utang oleh pemerintah sebelumnya, dan pemerintah nantinya akan mewariskan utang untuk pemerintah berikutnya. Tinggal sejarah yang menghitung pemerintah mana yang mewariskan utang yang besar.

Utang meroket saat ini karena keinginan membangun melalui APBN defisit yang dibiayai utang secara berkelanjutan dengan alokasi fiskal kepada sektor unggulan yang kurang tepat sehingga menghasilkan pertumbuhan ekonomi tidak mengesankan di bawah yang ditargetkan.

Ada baiknya pemerintah berpikir ulang untuk tidak terlalu ekspansif dalam ekonomi. Perlahan-lahan penarikan utang baru dikurangi, dan restrukturisasi alokasi fiskal untuk sektor yang benar-benar dalam jangka pendek mampu menciptakan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat miskin. Kondisi fiskal yang demikian diharapkan mampu meningkatkan pengeluaran konsumsi.

Berpikir untuk jangka panjang tidak salah, tapi akan fatal akibatnya kalau kita melupakan kondisi saat ini. Pembiayaan pembangunan dengan utang bukan hanya berisiko tapi juga mahal. Contoh postur APBN 2016 memberikan bukti nyata tentang hal tersebut.

Nizwar Syafaat *ekonom pengamat kebijakan Publik*

(mmu/mmu)