

*"Dalam forum G-20, peran aktif Indonesia akan dititik-beratkan pada upaya-upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi dan berkualitas, dengan tetap memperhatikan kestabilan ekonomi dan keuangan yang dipandang sebagai fondasi efektif bagi implementasi strategi pertumbuhan tersebut." (RPJMN 2015-2019, hal. 6-12.)*

*"Melihat G20 perlu ditempatkan dalam perspektif yang realistis, namun tidak lantas menjadi pesimistik. G20 dan forum-forum internasional lain bukanlah "Dewa" atau "Malaikat" yang dapat menjawab setiap harapan dan kebutuhan mendesak dari semua anggotanya. G20 juga bukanlah "dokter" yang bisa memberikan resep yang "cespleng" (manjur) bagi Indonesia dan anggota-anggota lainnya. Terdapat pertarungan yang muncul akibat eksistensi G20 sebagai ajang pertarungan kepentingan dan power negara-negara anggota G20..."*

*G20 bisa gagal dan gagal lagi dalam menjalankan 'mandat' yang diembannya. Tetapi kegagalan ini tidak langsung menjadi justifikasi yang membenarkan gagasan untuk membubarkan G20. Buku ini percaya bahwa dunia membutuhkan G20 untuk mengatasi dampak kerentanan sistemik akibat struktur interdependensi ekonomi dan politik global dalam konteks globalisasi yang sangat kuat seperti saat ini..." (Yulius P Hermawan, 2015)*



Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Katolik Parahyangan  
Jl. Ciembuleuit 94 Bandung 40141  
Indonesia



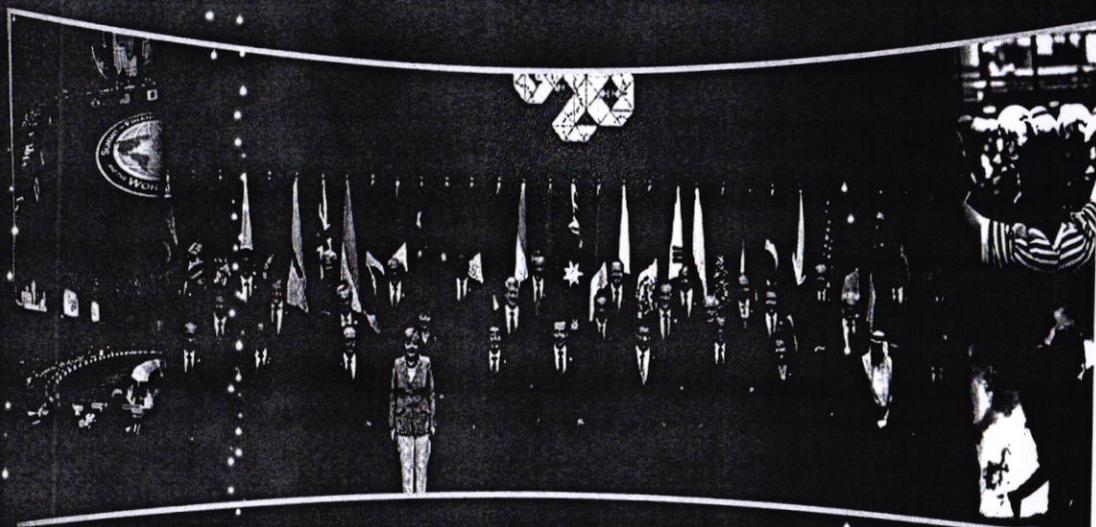
International NGO Forum on Indonesian Development

NGO in Special Consultative Status with the  
Economic and Social Council of the United Nations,  
Ref. No: D1035,  
Jl. Jati Padang Raya Kav. 3 No. 105, Pasar Minggu  
Jakarta Selatan 12540  
Indonesia



QUICKWINS DAN STRATEGI INDONESIA DI G20

Editor : Yulius P Hermawan



## Quickwins dan Strategi Indonesia di G20 Mewujudkan Kemandirian Ekonomi dalam Konteks Ketidakpastian Global

Editor : Yulius P Hermawan

Tim Riset G20:

Yulius P Hermawan  
Ivantia Mokoginta  
Rulyusa Pratikto  
Januarita Hendrani  
Siwi Nugraheni  
Stanislaus Risadi Apresian  
Albert Triwibowo  
Ratih Indraswari



**infid**

## **Quickwins dan Strategi Indonesia di G20**

**Mewujudkan Kemandirian Ekonomi dalam  
Konteks Ketidakpastian Global**

TIM RISET G20 :

Yulius P Hermawan

Ivanġa Mokoginta

Rūiyusa Pratikto

Januarita Hendrani

Siwi Nugraheni

Stanislaus Risadi Apresian

Albert Triwibowo

Ratih Indraswari

FAKULTAS ILMU SOSIAL dan ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG

**QUICKWINS DAN STRATEGI INDONESIA DI G20**  
**Mewujudkan Kemandirian Ekonomi dalam Konteks Ketidakpastian Global**

Penulis : Tim Riset G20  
Editor : Yulius P Hermawan

ISBN No. 978-979-97319-5-1

**Penerbit :**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jl. Ciembuleuit No. 94 Bandung 40141  
Telp. (022) 2033557, Fax (022) 2035755  
Email : fisip@unpar.ac.id

**Bekerjasama dengan :**

International NGO Forum on Indonesian Development (INFID)

Cetakan Pertama, Nopember 2015

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara  
apapun tanpa ijin dari penerbit

*Quickwins (hasil pembangunan yang dapat segera dilihat hasilnya). Pembangunan merupakan proses yang terus menerus dan membutuhkan waktu yang lama. Karena itu dibutuhkan output cepat yang dapat dijadikan contoh dan acuan masyarakat tentang arah pembangunan yang sedang berjalan, sekaligus untuk meningkatkan motivasi dan partisipasi masyarakat.*

(RPJMN 2015-2019, hal. 5-3 – 5-4)

## II.MENGGKONSOLIDASIKAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN KEBIJAKAN FISKAL

Ivantia S. Mokoginta

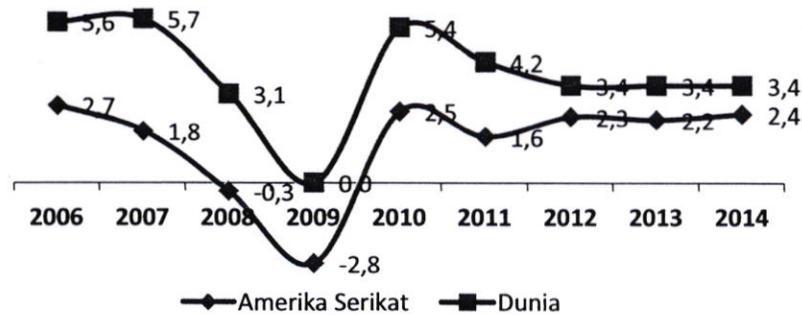
### Abstrak

*Strategi kebijakan keuangan negara dibagi ke dalam strategi yang bersifat eksternal dan internal. Termasuk dalam strategi eksternal adalah pemanfaatan forum internasional seperti G20 untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Sebagai anggota Financial Stability Board, Indonesia dapat mengusulkan tata kelola sistem keuangan global. Sementara untuk strategi yang bersifat internal, kebijakan pengelolaan keuangan negara sebaiknya difokuskan pada konsolidasi fiskal, realokasi penerimaan dan pengeluaran serta peningkatan ketahanan fiskal terhadap gejolak ekonomi global.*

### I. Latar Belakang dan Perkembangan Isu Keuangan

Dengan semakin terintegrasinya perekonomian, maka situasi ekonomi di suatu negara besar akan mempunyai dampak *spillover* terhadap perekonomian negara lain. Hal ini ditunjukkan dengan adanya dampak krisis keuangan di Amerika Serikat pada tahun 2008 yang menyebar ke berbagai kawasan ekonomi. Grafik 2.1 menunjukkan, bahwa krisis keuangan yang terjadi di Amerika Serikat tahun 2007 mulai berdampak pada perekonomian dunia pada tahun 2008. Pada kurun waktu tersebut terjadi penurunan laju pertumbuhan ekonomi dunia pada tahun 2008 menjadi 3.1 persen. Laju pertumbuhan perekonomian mencapai titik terendah pada tahun 2009 di mana laju pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat mencapai -2,8 persen sementara perekonomian dunia secara agregat tidak menunjukkan pertumbuhan.

**Grafik 2.1 Laju Pertumbuhan Output Amerika Serikat dan Dunia (Persen per Tahun)**



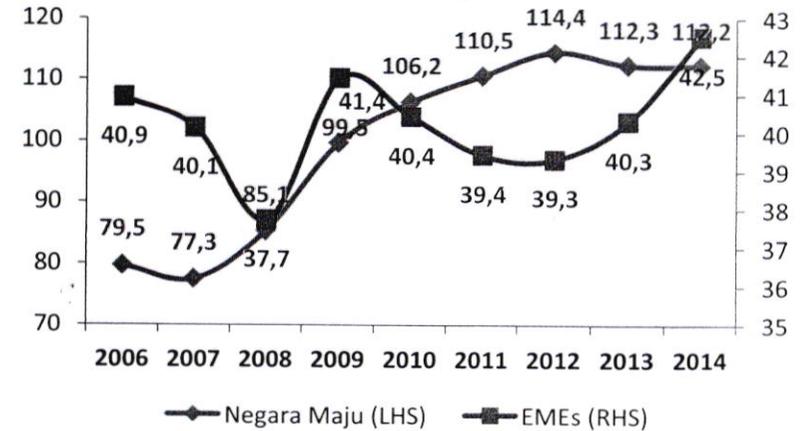
Sumber: International Monetary Fund (2014 & 2015)

Krisis keuangan yang berawal dari Amerika Serikat dan kemudian berubah menjadi krisis global menunjukkan, bahwa peran kebijakan moneter konvensional untuk memperbaiki kondisi perekonomian tidak lagi efektif. Pada saat pemerintah Amerika Serikat menurunkan tingkat suku bunga Fed secara tajam, kebijakan ini belum mampu mengatasi krisis ekonomi di negara tersebut. Kebijakan penurunan tingkat suku bunga yang tajam pada tahun 2007 - 2008 dilakukan juga oleh Inggris dan negara-negara dalam Eurozone. Sama halnya dengan yang terjadi di Amerika Serikat, penurunan tersebut belum cukup untuk meredakan dampak kelesuan ekonomi global terhadap perekonomian domestik dan regional. Kebijakan moneter konvensional untuk mengatasi kelesuan ekonomi di Amerika Serikat tidak lagi dapat dijalankan pada saat tingkat suku bunga di negara tersebut sudah mendekati nol persen.

Menurunnya efektifitas kebijakan moneter di negara maju mengindikasikan, bahwa peran kebijakan fiskal dalam mengatasi kondisi perekonomian melalui pengelolaan anggaran negara menjadi sangat penting. Persoalannya adalah adanya keterbatasan kemampuan anggaran pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal ekspansif. Hal ini terjadi karena penurunan laju pertumbuhan ekonomi secara tajam membawa dampak terhadap penerimaan negara, khususnya pajak. Sementara itu, melemahnya kondisi perekonomian memaksa negara-negara di dunia untuk meningkatkan pengeluarannya, misalnya untuk mendanai paket stimulus fiskal. Akibatnya, penurunan penerimaan negara yang dibarengi oleh peningkatan pengeluaran fiskal mendorong defisit anggaran yang semakin membesar. Defisit

ini ditutupi antara lain melalui peningkatan utang negara, sehingga rasio antara utang terhadap PDB meningkat (Lihat Grafik 2.2).

**Grafik 2.2 Perkembangan Rasio Gross Utang terhadap PDB Anggota G20 (persen)**



Sumber: International Monetary Fund (2015, hal. 71 & 79)

Grafik 2.2 menunjukkan, bahwa rasio utang terhadap PDB meningkat tajam, khususnya di kelompok negara-negara maju. Sementara itu, di kelompok negara-negara Emerging Economies (EMEs), peningkatan tersebut relative terkendali dalam arti rasio tersebut tidak melebihi batas aman 60 persen, bahkan cenderung menurun sampai dengan 2008 dan kembali menurun mulai tahun 2009 -- 2012. Hal ini terjadi, karena rata-rata laju pertumbuhan ekonomi per tahun di kelompok negara tersebut cenderung lebih tinggi daripada di negara-negara maju. Walaupun begitu, trend rasio utang di negara EMEs meningkat.

Kondisi perekonomian global di atas memengaruhi juga kinerja perekonomian Indonesia. Kinerja tersebut dapat diukur dari adanya kesenjangan antara target RPJMN II dengan kondisi aktual beberapa indikator ekonomi (Lihat Tabel 2.1). Tabel 2.1 menunjukkan, bahwa sejak tahun 2011 pertumbuhan ekonomi berada di bawah target. Selain itu, perbedaan antara target dengan aktual pertumbuhan cenderung membesar selama periode RPJMN II. Selanjutnya, sejak tahun 2012, tingkat kemiskinan aktual berada di atas target RPJMN II. Hal ini menunjukkan, bahwa target tingkat kesejahteraan masyarakat selama RPJMN II belum tercapai.

Tabel 2.1 Target RPJMN II dan Aktual Beberapa Indikator Ekonomi (persen)

INDIKATOR EKONOMI	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pertumbuhan Ekonomi (%)</b>					
Target RPJMN II	5,5 - 5,6	6,0 - 6,3	6,4 - 6,9	6,7 - 7,4	7,0 - 7,7
Aktual	6,38	6,17	6,03	5,58	5,02
<b>Tingkat Kemiskinan (%)</b>					
Target RPJMN II	12,0 - 13,5	11,5 - 12,5	10,5 - 11,5	9,5 - 10,5	8,0 - 10,0
Aktual	13,33	12,36	11,66	11,47	11,25

Sumber: Badan Pusat Statistik (2014); Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2010)

Dari sisi anggaran pemerintah Indonesia selama periode RPJMN II, gambaran serupa juga ditemui. Sampai dengan akhir tahun 2014 (akhir RPJMN II), berbagai indikator keuangan negara telah menunjukkan berbagai perubahan. Perubahan-perubahan tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.2.

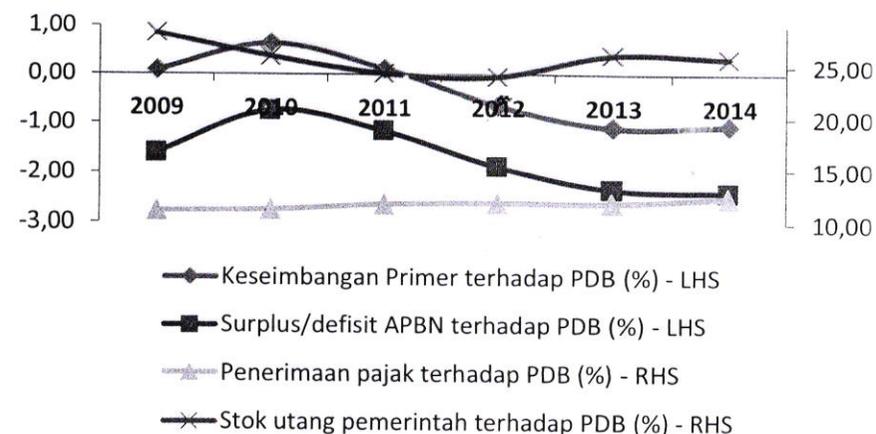
Tabel 2.2 Posisi Keuangan Negara Akhir RPJMN II dan Target RPJMN II

INDIKATOR KEUANGAN NEGARA	Target RPJMN II 2014	Aktual 2014	Kesenjangan (Target - Aktual)	Keterangan
Surplus/defisit APBN terhadap PDB (%)	-1.2	-2.3	1.1	Tidak tercapai
Penerimaan pajak terhadap PDB (%)	14.2	12.3	1.9	Tidak tercapai
Stok utang pemerintah terhadap PDB (%)	24.0	25.6	-1.6	Tidak tercapai
Utang LN	6.2	6.6	-0.4	Tidak tercapai
Utang DN	17.7	19.2	-1.5	Tidak tercapai

Sumber: RPJMN III, Kementerian Keuangan (2014, 2015<sup>a</sup>)

Berdasarkan Tabel 2.2, terdapat kesenjangan antara target dengan capaian sebagaimana ditunjukkan dalam berbagai indikator keuangan negara. Secara umum dapat disimpulkan, bahwa target keuangan negara selama RPJMN II belum dapat dipenuhi. Adapun trend aktual berbagai indikator di atas selama periode RPJMN II digambarkan dalam Grafik 2.3.

Grafik 2.3 Trend Indikator Keuangan Negara selama Periode RPJMN II



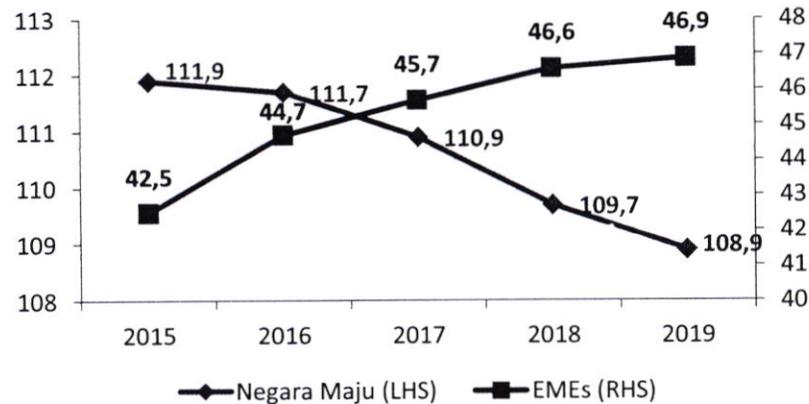
Sumber: Kementerian Keuangan (2015<sup>b</sup>)

Secara umum, trend beberapa indikator keuangan negara selama RPJMN II cenderung berfluktuasi, kecuali rasio penerimaan pajak terhadap PDB yang menunjukkan trend membaik sepanjang periode RPJMN II. Rasio keseimbangan primer terhadap PDB dan defisit APBN terhadap PDB menunjukkan trend menurun. Rasio defisit terhadap PDB pada tahun 2014 sebesar -2,39 persen yang berarti masih di bawah ketentuan perundangan -3,0 persen. Sementara trend rasio utang pemerintah terhadap PDB cenderung membaik. Pada tahun 2009, rasio tersebut sebesar 28,37 persen, kemudian menurun menjadi 25,58 persen pada tahun 2014. Selama kurun waktu RPJMN II, rasio utang terhadap PDB masih di bawah batas aman 60 persen menurut perundangan.

Memasuki masa pelaksanaan RPJMN III tahun 2015, kondisi perekonomian global diprediksikan membaik walaupun masih berada di bawah angka pertumbuhan sebelum krisis. Hal ini ditunjukkan oleh perkiraan pertumbuhan perekonomian sebesar 3,5 persen dan 3,8 persen untuk tahun 2015 dan 2016. Pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat diperkirakan mencapai 3,1 persen untuk tahun 2015 dan 2016. Angka ini sedikit berada di bawah angka pertumbuhan sebelum krisis, yaitu pada rata-rata 3,3 persen per tahun selama kurun waktu 1997 – 2006. Negara maju secara keseluruhan akan tumbuh sebesar 2,4 persen pertahun untuk tahun 2015 dan 2016. Sementara itu negara-negara berkembang dan EMEs akan tumbuh sebesar 4,3 persen di tahun 2015 dan 4,7 persen di tahun 2016. Angka-angka ini lebih tinggi daripada perkiraan laju pertumbuhan ekonomi dunia dan negara maju (International Monetary Fund, 2015, hal. 170).

Untuk lima tahun ke depan, rasio utang terhadap PDB di negara maju diperkirakan masih berada di atas 60 persen. Sementara itu, rata-rata rasio defisit anggaran terhadap PDB dalam kurun waktu yang sama diperkirakan menurun dari -3,6 persen tahun 2015 menjadi -2,3 persen tahun 2019 (International Monetary Fund, 2015, hal. 65).

**Grafik 2.4 Perkiraan Rasio Utang terhadap PDB Negara-negara Anggota G20 (persen)**



Sumber: International Monetary Fund (2015, hal. 71 & 79)

Untuk kelompok negara EMEs rasio utang terhadap PDB menunjukkan trend meningkat, walaupun masih berada di bawah batas aman 60 persen (Lihat Grafik 2.3). Sementara itu rasio defisit terhadap PDB diperkirakan menurun dari -3,5 pada tahun 2015 menjadi -2,4 persen pada tahun 2019 (Internasional Monetary Fund, 2015, hal. 73)<sup>25</sup>. Perkiraan perkembangan rasio utang terhadap PDB tersebut mempertegas kembali adanya keterbatasan pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal ekspansif sebagai upaya pemulihan kondisi perekonomian selama lima tahun ke depan.

<sup>25</sup> Peningkatan rasio utang terhadap PDB di kelompok negara EMEs pada saat rasio defisit terhadap PDB menurun menunjukkan adanya dua kemungkinan, yaitu peningkatan utang dalam negeri dan/atau peningkatan utang luar negeri sebagai akibat terdepresiasi mata uang domestik terhadap mata uang denominasi utang luar negeri.

## II. Target Indonesia dan Prioritas Kebijakan Bidang Keuangan Negara selama RPJMN III

Kondisi perekonomian global sebagaimana dijelaskan di atas beserta gambaran tentang kondisi aktual perekonomian Indonesia merupakan titik awal dari penentuan target pertumbuhan ekonomi dan kebijakan fiskal untuk periode RPJMN III. Selain itu, Tabel 2.3 menunjukkan target kinerja ekonomi selama RPJMN III. Target laju pertumbuhan ekonomi selama periode tersebut masih di atas perkiraan laju pertumbuhan ekonomi global. Target tersebut diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan melalui penurunan tingkat kemiskinan dan dapat memenuhi prinsip *growth, balance, sustainable* dan *inclusive* sejalan dengan agenda G20.

**Tabel 2.3 Target Kinerja Ekonomi selama RPJMN III**

INDIKATOR EKONOMI	Aktual	Proyeksi				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,02	5,8	6,6	7,1	7,5	8,0
Tingkat Kemiskinan (%)	11,25	9,5-10,5	9,0-10,0	8,5-9,5	7,5-8,5	7,0-8,0

Sumber: Badan Pusat Statistik (2015<sup>a,b</sup>); Kementerian Keuangan (2015<sup>a</sup>); Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2014, Bab 4, hal. 16)

Dalam upaya mencapai target yang telah ditentukan, RPJMN III juga menggariskan prioritas-prioritas pembangunan di berbagai bidang. Adapun prioritas pembangunan untuk bidang keuangan negara adalah mencapai keberlanjutan fiskal serta meningkatkan kemampuan keuangan negara untuk meredam dampak negatif kondisi ekonomi global. Fokus pengembangan fiskal adalah mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur, modal manusia dan perbaikan sistem kelembagaan fiskal. Untuk memenuhi prioritas tersebut, arah kebijakan fiskal selama periode RPJMN III dicapai melalui pengelolaan fiskal yang lebih baik, yaitu konsolidasi fiskal dan pengelolaan utang yang lebih baik. Pendapatan negara diperkirakan akan meningkat sebesar 17,2 persen dari PDB. Sementara itu belanja negara akan meningkat sebesar 17,3 persen pertahun. Secara umum, diperkirakan terjadi penurunan defisit anggaran sebesar 1,0 persen dari PDB dan penurunan stok utang sebesar 20,0 persen dari PDB selama RPJMN III.

Peningkatan pendapatan negara diperkirakan akan didorong melalui; pertama, peningkatan pajak sebesar 16 persen dari PDB. Selanjutnya, pengeluaran pemerintah yang lebih baik dijalankan melalui (a) penurunan subsidi energi dari 1,3 persen PDB pada tahun 2015 menjadi 0,3 persen dari PDB pada tahun 2019; (b) penghematan berbagai pengeluaran beberapa pos anggaran seperti perjalanan dinas dan penyelenggaraan rapat dan (c) peningkatan pos belanja modal dari 2,4 persen pada tahun 2015 menjadi 3,9 persen dari PDB pada tahun 2019, khususnya untuk belanja infrastruktur dan pos belanja ke daerah rata-rata 17,3 persen pertahun, khususnya untuk dana desa.

Secara umum, target keuangan negara selama periode RPJMN III dapat dilihat pada Tabel 2.4.

**Tabel 2.4 Target Keuangan Negara Periode RPJMN III**

INDIKATOR KEUANGAN NEGARA	Aktual 2014	Proyeksi				
		2015	2016	2017	2018	2019
Surplus/defisit APBN terhadap PDB (%)	-2.3	-1.9	-1.8	-1.6	-1.4	-1.0
Penerimaan pajak terhadap PDB (%)	12.3	13.2	14.2	14.6	15.2	16.0
Stok utang pemerintah terhadap PDB (%)	25.6	26.7	23.3	22.3	21.1	19.3
Utang LN	6.6	5.3	4.8	4.2	3.8	3.3
Utang DN	19.2	18.7	18.6	18.2	17.7	16.7

Sumber: Kementerian Keuangan (2015<sup>a,b</sup>); Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2014, Bab 4, hal. 16)

Untuk mencapai target tersebut, prioritas pembangunan selama RPJMN III akan diarahkan pada pencapaian kondisi perekonomian yang memenuhi kriteria *growth, balance, sustainable* dan *inclusive*. Kriteria ini sejalan dengan agenda G20. Untuk memenuhi kriteria di atas, Indonesia memiliki prioritas pelaksanaan kebijakan bidang fiskal. Prioritas tersebut adalah mencapai keberlanjutan fiskal serta meningkatkan kemampuan keuangan negara untuk meredam dampak negatif kondisi ekonomi global. Fokus pengembangan fiskal adalah mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur, modal manusia dan perbaikan sistem kelembagaan fiskal.

### III. Tantangan

Memasuki masa RPJMN III, Indonesia menghadapi berbagai faktor eksternal dan internal yang berpotensi menghambat mengganggu keberlanjutan fiskal. Keberlanjutan fiskal tersebut dibutuhkan sebagai modal pemerintah untuk

membiayai pembangunan nasional. Faktor eksternal tersebut berasal dari kondisi perekonomian global yang belum sepenuhnya pulih, antara lain: Pertama, kondisi perekonomian Amerika Serikat yang ditandai oleh perkiraan laju pertumbuhan ekonomi negara tersebut untuk tahun 2015 berada pada tingkat 2,1 persen. Walaupun meningkat bila dibandingkan dengan tahun 2014 yang hanya 1,9 persen, tetapi masih berada di bawah kondisi sebelum krisis (Sari, 2015a). Kondisi ini akan memengaruhi kondisi perekonomian global termasuk Indonesia.

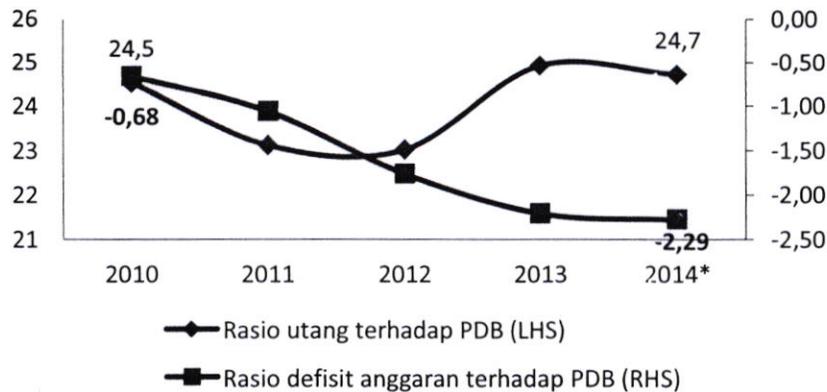
Kedua, kondisi perekonomian Tiongkok melemah sebagaimana ditunjukkan dengan penurunan laju pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Bagi Indonesia, melemahnya kondisi perekonomian Tiongkok akan berdampak pada penerimaan ekspor seperti batubara, CPO dan karet ke negara tersebut, sehingga berpotensi meningkatkan defisit neraca berjalan dan penurunan cadangan devisa negara. Dari sisi keuangan negara, penurunan cadangan devisa tersebut akan mempengaruhi kemampuan negara untuk membayar utang dalam denominasi mata uang asing terutama USD.

Ketiga, terdepresiasi nilai tukar IDR terhadap USD. Banyak faktor yang ditengarai memengaruhi terdepresiasi mata uang Indonesia yang telah mencapai 15,8 persen sejak 2015. Salah satu faktor tersebut adalah adanya utang luar negeri swasta yang tidak menggunakan skema lindung nilai atau *hedging* sehingga kebutuhan valuta asing untuk pembayaran utang luar negeri mereka meningkat tajam. Permintaan akan valuta asing tersebut mendorong IDR terdepresiasi (Gubernur BI dalam Sari, 2015b).

Faktor lain penyebab terdepresiasi nilai tukar IDR adalah ketidakpastian rencana bank sentral Amerika Serikat untuk meningkatkan tingkat suku bunga acuan sejak 2013. Hal ini mendorong terjadinya fenomena *taper tantrum* (Roudini dalam The Fed, 20 September 2015), yaitu gejala yang ditandai oleh perilaku spekulator untuk memengaruhi nilai tukar mata uang asing dengan memanfaatkan isu kenaikan suku bunga acuan Fed untuk mendapatkan keuntungan. Ketidakpastian ini akan terus membayangi perekonomian Indonesia akan kemungkinan arus balik modal keluar negeri yang dapat mengganggu posisi cadangan devisa negara.

Dari sisi keuangan negara, terdepresiasi mata uang IDR dapat menimbulkan tekanan pada anggaran. Hal ini terjadi karena pada akhir tahun 2014, sekitar 29 persen dari utang negara berbentuk mata uang USD dan posisi rasio utang terhadap PDB menunjukkan trend meningkat menjadi 24,9 persen pada tahun 2013 dibandingkan dengan 23,0 persen pada tahun 2012 (Lihat Grafik ). Sementara itu, walaupun mata uang IDR mulai menunjukkan penguatan terhadap USD, mata uang IDR telah terdepresiasi cukup banyak sepanjang tahun 2015. Tekanan pada anggaran pemerintah sebagai akibat depresiasi mata uang IDR akan terlihat pada peningkatan rasio utang terhadap PDB dan defisit anggaran terhadap PDB pada akhir tahun anggaran 2015.

**Grafik 2.5 Perkembangan Indikator Fiskal (persen)**



Catatan: \*Angka realisasi sementara

Sumber: Kementerian Keuangan (2015, hal. 7 & 31)

Selain faktor eksternal di atas, tantangan ekonomi juga berasal dari faktor internal, antara lain: Pertama, menurunnya laju pertumbuhan ekonomi Indonesia sepanjang tahun 2015 ini berdampak pada penurunan penerimaan pemerintah yang bersumber dari pajak. Kondisi ini akan memperlebar defisit anggaran pemerintah, sebagaimana akan terlihat dari membesarnya rasio defisit anggaran terhadap PDB. Grafik 2.5 menunjukkan, bahwa rasio defisit anggaran terhadap PDB terus meningkat, walaupun rasio tersebut masih berada di bawah ketentuan perundangan – 3 persen. Peningkatan tersebut dapat mengganggu tingkat keberlanjutan fiskal.

Kedua, masih tingginya porsi pengeluaran pemerintah yang bersifat mengikat, baik karena peraturan perundang-undangan atau kewajiban moral pemerintah. Besarnya porsi pengeluaran tersebut terhadap total pengeluaran negara berpotensi memperbesar defisit anggaran pemerintah. Untuk menutupi defisit tersebut, pemerintah berencana untuk menambah utang luar negeri. Dalam situasi nilai IDR yang terus terdepresiasi, utang publik dalam nilai USD dan nilai pengeluaran subsidi untuk barang-barang yang harus diimpor cenderung meningkat. Hal ini akan terlihat pada peningkatan rasio utang terhadap PDB dan rasio defisit anggaran terhadap PDB.

Ketiga, dampak dari kelesuan perekonomian domestik terlihat dari penurunan kegiatan sektor usaha sehingga berdampak pada peningkatan jumlah PHK dan penurunan daya beli masyarakat. Menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat cenderung memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal yang semakin longgar, sehingga berpotensi untuk mengganggu keberlanjutan fiskal sebagaimana terlihat dari peningkatan rasio defisit anggaran terhadap PDB.

Melihat berbagai kondisi eksternal dan internal yang berpotensi untuk membebani anggaran pemerintah, maka tantangan utama yang dihadapi adalah: bagaimana strategi anggaran pemerintah agar dapat mendanai berbagai program pembangunan nasional selama masa RPJMN III selain juga mengatasi berbagai dampak negatif dari kondisi perekonomian global dan domestik yang masih lemah.

#### IV. Peluang

Sebagai anggota forum G20, Indonesia memiliki peluang besar untuk mengejar kepentingan kelompok negara EMEs secara umum dan kepentingan nasional secara khusus. Jumlah populasi negara-negara anggota forum G20 mewakili lebih dari 80 persen populasi dunia. Indonesia sebagai salah satu anggota *Financial Stability Board* yang bertugas untuk memonitor dan memberikan rekomendasi tata kelola sistem keuangan global. Dengan demikian, dalam forum internasional tersebut, Indonesia memiliki peluang besar untuk menyuarakan kepentingan kelompok negara EME agar diperhitungkan dalam konstelasi sistem tata kelola keuangan global.

Dalam upaya menghadapi tantangan yang ada, Indonesia dapat memanfaatkan keanggotaannya dalam forum internasional untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Kepentingan ini antara lain adalah: Pertama, mengusulkan penerapan sistem peringatan dini sebagai bagian dari *globalsurveillance system* yang tidak hanya diterapkan pada negara-negara berkembang termasuk kelompok negara EMEs, tetapi juga kelompok negara maju. Hal ini dibutuhkan mengingat krisis ekonomi dapat juga disebabkan oleh kondisi perekonomian negara maju seperti krisis ekonomi global yang dimulai di Amerika Serikat pada tahun 2007.

Kedua, memperkuat keterwakilan kepentingan kelompok negara EMEs dalam mencari jalan keluar mengatasi krisis. Saat ini, hampir setiap kawasan internasional memiliki mekanisme GFSN dalam skema *Regional Financial Assistance (RFA)* yang berada di luar International Monetary Fund. Untuk kawasan ASEAN + 3 telah dibentuk CMIM. Skema RFA juga telah terbentuk di kawasan lain seperti di Amerika Latin, Eropa dan Timur Tengah. Mengusulkan peningkatan koordinasi antar RFA dengan International Monetary Fund diperlukan, khususnya dalam penentuan persyaratan pencairan dana dan *currency swap* yang lebih terbuka dan mempertimbangkan kepentingan kelompok negara EME yang sedang mengalami krisis.

Ketiga, sebagai anggota forum G20, Indonesia dapat melakukan berbagai lobby dalam upaya memperoleh dana untuk kebutuhan pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia. Untuk kebutuhan infrastruktur, dana ini dapat berbentuk tawaran investasi langsung (PMA) atau penjualan obligasi pemerintah. Sementara pengembangan sumber daya manusia dapat dilakukan sejalan dengan kegiatan investasi langsung melalui skema transfer teknologi dan ilmu pengetahuan dan

penyediaan dana beasiswa dari pemerintah asing. Lobby ini juga dapat dilakukan misalnya dalam mencari mitra dagang yang potensial untuk Indonesia.

Keempat, Indonesia dapat memanfaatkan pasar sukuk sebagai salah satu alternatif sumber pendanaan. Pasar sukuk merupakan pasar modal dengan pertumbuhan yang relatif cepat. Saat ini perkembangan pasar sukuk masih terkonsentrasi di beberapa negara seperti Malaysia dan negara-negara di kawasan teluk Persia. Belakangan ini, beberapa negara di kawasan Asia Timur, Afrika dan Eropa mulai menunjukkan minat untuk pengembangan pasar sukuk. Instrumen pasar sukuk dapat dimanfaatkan untuk memperoleh dana alternative yang berasal dari negara-negara berbasis Islam.

## V. Strategi

Adapun strategi kebijakan keuangan negara yang dapat dijalankan untuk mencapai target RPJMN III bertumpu pada kriteria *growth*, *balance*, *sustainable* dan *inclusive*. Strategi tersebut antara lain adalah:

- a. Pemenuhan kriteria *growth*. Strategi fiskal untuk kriteria ini diharapkan dapat menggerakkan kegiatan di sektor riil sebagai sisi produksi dan sektor rumah tangga sebagai sisi permintaan. Pertumbuhan perekonomian Indonesia cenderung digerakkan dari sisi permintaan atau konsumsi masyarakat. Berdasarkan pemahaman ini, maka kebijakan yang telah dijalankan pemerintah seperti peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP) serta berbagai program jaring pengaman sosial seperti kartu sehat merupakan upaya mempertahankan daya beli. Sementara itu, berbagai paket kebijakan yang telah dijalankan pemerintah seperti penurunan tariff BBM solar dan listrik, pemotongan pajak bagi pengusaha dan eksportir dan tax holiday untuk dividend yang diinvestasikan kembali di Indonesia merupakan bagian dari kebijakan fiskal yang dapat menggerakkan kegiatan ekonomi dari sisi produksi.
- b. Pemenuhan kriteria *sustainable*. Pertama, pengakumulasian *fiscal buffer (space)* sebagai salah satu strategi menjaga keberlanjutan fiskal. Pengeluaran negara secara umum terbagi dalam pengeluaran yang bersifat *non-discretionary* karena diatur oleh undang-undang dan yang bersifat *discretionary*. Pada tahun 2013, pengeluaran yang bersifat *non-discretionary* memanfaatkan sekitar 79,5 persen dari total pengeluaran pemerintah, sehingga berarti hanya 20,5 persen dari total tersebut (atau setara dengan 3,73 persen dari PDB) digunakan untuk pengeluaran *discretionary* (dihitung dari Kementrian Keuangan, 2015<sup>a,b</sup>).

Kedua, pemanfaatan penerimaan sumber daya alam tak terbarukan (*non-renewable resources*) untuk keperluan pengeluaran yang produktif. Pengeluaran produktif ini berkaitan dengan akumulasi modal. Strategi ini, yang disebut sebagai *Sustainable Budget strategy*. Strategi ini dibangun berdasarkan konsep *weak sustainability*. Penerapannya dalam proses pengakumulasian modal adalah sumber daya alam tak terbarukan, yang merupakan bentuk dari *natural capital*, dimanfaatkan untuk mendorong pengakumulasian bentuk modal lainnya, yaitu modal manusia (*human capital*), modal fisik (*physical capital*), modal sosial (*social capital*) dan modal keuangan (*financial capital*). Alat ukur yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi pemanfaatan sumber daya alam tak terbarukan untuk mendanai pengeluaran produktif adalah *Sustainable Budget Index (SBI)*.

Ketiga, menciptakan suatu mekanisme sistem peringatan dini untuk mengukur ketahanan fiskal dalam menghadapi gejala ketidakpastian pasar global. *Fiscal Stress Index* merupakan salah satu indeks yang dapat dibangun berdasarkan berbagai besaran keuangan dan ekonomi makro. Indeks ini digunakan sebagai bagian dari pengelolaan risiko fiskal dalam menghadapi gejala ketidakpastian ekonomi global.

Keempat, memanfaatkan dana yang berasal dari penjualan instrument pasar modal berbasis syariah untuk pengembangan infrastruktur. Pendanaan melalui penerbitan instrument pasar sukuk memiliki risiko relative kecil dibandingkan dana dari pasar modal konvensional. Hal ini dimungkinkan, karena pengembalian pinjaman didasarkan pada prinsip bagi hasil proyek. Sistem bagi hasil tersebut menyebabkan risiko ditanggung bersama secara merata oleh para investor. Dengan demikian, risiko fiskal pendanaan yang berasal dari pasar suku untuk proyek infrastruktur yang bersifat jangka panjang relative lebih kecil dibandingkan sumber dana dari pasar modal konvensional.

- c. Pemenuhan kriteria *inclusive*. Salah satu kebijakan fiskal yang memenuhi kriteria ini adalah dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan pusat – daerah. Dana yang disalurkan untuk menggerakkan kegiatan perekonomian pedesaan merupakan bagian dari program peningkatan pemerataan pembangunan. Dana tersebut diharapkan dapat menjadikan daerah pedesaan sebagai pusat pertumbuhan. Sejalan dengan penyaluran dana desa tersebut, maka sistem kelembagaan terkait pencairan dana, proses monitoring dan evaluasi penggunaan dana tersebut perlu menjadi bagian dari strategi

ini. Selain itu pengeluaran pemerintah saat ini yang berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan seperti kartu sehat, raskin, dan sebagainya merupakan bagian dari kebijakan fiskal yang bersifat inklusif. Hal ini menunjukkan semakin diperlukannya data sosio-demografi-ekonomi kependudukan yang akurat, sehingga program tersebut dapat tepat sasaran.

- d. Pemenuhan kriteria *balanced*. Pada saat perekonomian berada pada masa resesi, kriteria *balanced budget* menjadi suatu hal yang sulit dicapai. Oleh sebab itu, kriteria ini dapat dipenuhi melalui proses konsolidasi fiskal terkait realokasi dana pembangunan dan berbagai penghematan, sementara anggaran difisit dengan berbagai pembiayaannya dikelola dengan baik. Penentuan rasio utang terhadap PDB dan rasio defisit anggaran terhadap PDB sebagaimana telah digariskan dalam RPJMN III merupakan tolok ukur yang dipakai untuk memenuhi kriteria ini selain juga ketentuan perundang-undangan tentang kedua rasio tersebut.

## VI. Penutup

Gejolak perekonomian global akan sangat mempengaruhi kinerja perekonomian Indonesia. Akibatnya, pada saat perekonomian dunia mengalami krisis, kinerja perekonomian Indonesia akan terganggu. Hal ini terlihat dari belum tercapainya target pertumbuhan ekonomi selama RPJMN II (2010 – 2014) sebagai akibat adanya krisis ekonomi dunia pada tahun 2007 – 2009. Adanya krisis tersebut menunjukkan, bahwa kebijakan moneter konvensional melalui penurunan tingkat suku bunga tidak cukup untuk dapat mengatasi krisis ekonomi, sehingga peran kebijakan fiskal menjadi sangat penting. Masalahnya adalah kemampuan pemerintah untuk menjalankan kebijakan fiskal ekspansif masih terbatas, terutama karena tingginya beban utang negara, sebagaimana ditunjukkan oleh rasio utang terhadap PDB.

Menghadapi kondisi perekonomian global yang masih sepenuhnya pulih dari krisis, Indonesia memasuki masa pelaksanaan RPJMN III (2015 – 2019). Target kinerja perekonomian berdasarkan prioritas pembangunan dan target keuangan negara telah dibuat. Strategi pencapaian target yang telah ditentukan didasarkan pada prinsip *growth, balance, sustainable* dan *inclusive*. Sebagai anggota G20 masih terbuka peluang untuk memanfaatkan forum tersebut untuk kepentingan nasional. Dari sisi kebijakan nasional, strategi keuangan negara lebih difokuskan pada konsolidasi fiskal, realokasi penerimaan dan pengeluaran serta peningkatan ketahanan fiskal terhadap gejolak ekonomi global.

## Referensi

- Badan Pusat Statistik. (2014). *Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha (persen), 2000-2014*. Diunduh Juni 1, 2015, dari Produk Domestik Bruto (Lapangan Usaha): <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1202>
- Badan Pusat Statistik. (2015a). *Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan, 1970-2013*. Diunduh Juni 1, 2015, dari Kemiskinan: <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1494>
- Badan Pusat Statistik. (2015b). *Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (PI), dan*. Diunduh Juni 1, 2015, dari Kemiskinan: <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1488>
- International Monetary Fund. (2014). *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2015). *Now is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*. Fiscal Affair. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2015). *Now is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*. Fiscal Affair. Washington, DC: IMF.
- International Monetary Fund. (2015). *World Economic Outlook: Uneven Growth*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2015a). *Rancangan Anggaran, Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2015b). *Profil Utang Pemerintah Pusat: Pinjaman dan Surat Berharga Negara*. Jakarta: Direktorat Jendral Pengelolaan Utang.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2010). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2010 - 2014. Buku I*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional III 2015 - 2019. *Buku I*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.