



**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN  
ATAS  
LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT  
TAHUN 2020**

**LAPORAN HASIL REVIU  
ATAS  
KESINAMBUNGAN FISKAL  
TAHUN 2020**



**Nomor : 26e/LHP/XV/05/2021  
Tanggal : 31 Mei 2021**



**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**  
REPUBLIK INDONESIA

**LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN  
ATAS  
LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT  
TAHUN 2020**

**LAPORAN HASIL REVIU  
ATAS  
KESINAMBUNGAN FISKAL  
TAHUN 2020**



**Nomor : 26e/LHP/XV/05/2021**  
**Tanggal : 31 Mei 2021**

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	i
DAFTAR TABEL.....	ii
DAFTAR GAMBAR.....	iii
HASIL REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL TAHUN 2020 .....	1
BAB I PENDAHULUAN.....	3
1.1. Latar Belakang .....	3
1.2. Tujuan Reviu.....	4
1.3. Kriteria Reviu.....	4
1.4. Metode Reviu.....	5
1.5. Batasan Reviu.....	6
BAB II GAMBARAN UMUM.....	7
2.1. Pentingnya Kesenambungan Fiskal bagi Pembangunan.....	7
2.2. Definisi, Unsur dan Pengukuran Kesenambungan Fiskal.....	8
2.3. Peran BPK dalam menjaga Kesenambungan Fiskal.....	9
BAB III HASIL REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL.....	11
3.1. Tren Penambahan Utang Pemerintah dan Biaya Bunga melampaui Pertumbuhan PDB dan Penerimaan Negara .....	11
3.2. Pandemi COVID-19 meningkatkan Defisit, Utang dan SILPA .....	15
3.3. Analisis pada <i>LTFS Report</i> Tahun 2019 perlu disesuaikan dengan kondisi terkini (Dampak Pandemi COVID-19).....	18
3.3.1. Realisasi atas Proyeksi dalam <i>LTFS Report</i> Mengalami Deviasi yang Signifikan .....	19
3.3.2. Perhitungan Beberapa Faktor yang Memengaruhi Kondisi Fiskal Jangka Panjang belum Dipublikasikan dalam <i>LTFS Report</i> .....	27
3.4. KEM PPKF Tidak Dimutakhirkan dengan Kondisi Terkini di Tahun Berjalan .....	30
3.5. Beberapa Indikator Pengelolaan Utang melampaui Batas yang Direkomendasikan.....	31
BAB IV SIMPULAN.....	39
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM .....	41

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Rasio Utang Pemerintah Negara ASEAN Tahun 2019 dan 2020.....	11
Tabel 2. Rasio Utang Pemerintah Negara G20 Tahun 2019 dan 2020 .....	12
Tabel 3. Tren Posisi Utang Pemerintah Pusat Tahun 2011 s.d. 2020 .....	12
Tabel 4. Tren Biaya Utang Pemerintah Pusat Tahun 2011 s.d. 2020 .....	13
Tabel 5. Tren Penerimaan Negara Tahun 2011 s.d. 2020 .....	13
Tabel 6. Tren Produk Domestik Bruto Tahun 2011 s.d. 2020.....	13
Tabel 7. Perubahan Postur APBN Tahun 2020 dan Realisasinya .....	16
Tabel 8. Tren Defisit dan Keseimbangan Primer Tahun 2010 s.d. 2020.....	16
Tabel 9. Tren Pertumbuhan PDB harga konstan (y-o-y) Tahun 2015 s.d. 2020..	17
Tabel 10. Tren SILPA Tahun 2010 s.d. 2020.....	18
Tabel 11. Deviasi Proyeksi Rasio Penerimaan Pajak Terhadap PDB.....	20
Tabel 12. Perbandingan Rasio Pajak/PDB pada ASEAN Tahun 2015 s.d. 2019....	21
Tabel 13. Perbandingan Rasio Pajak/PDB pada G20 Tahun 2015 s.d. 2019.....	21
Tabel 14. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Rasio Keseimbangan Primer Terhadap PDB .....	22
Tabel 15. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Defisit Terhadap PDB .....	23
Tabel 16. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Utang Terhadap PDB .....	25
Tabel 17. <i>Baseline</i> dan Proyeksi KEM PPKF 2021 .....	31
Tabel 18. Indikator Keuangan Utang .....	32
Tabel 19. Indikator Kerentanan Utang Tahun 2020 .....	34
Tabel 20. Tren Rasio <i>Debt Service to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020 .....	34
Tabel 21. Tren Rasio <i>Interest to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020 .....	35
Tabel 22. Tren Rasio <i>Debt to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020.....	36
Tabel 23. Tren Indikator Kestinambungan Fiskal Tahun 2014 s.d. 2020 .....	37

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Model Kematangan Organisasi BPK .....	4
Gambar 2. Visi, Misi, dan Tujuan BPK.....	10
Gambar 3. Fluktuasi Saldo Utang, Belanja Bunga, Penerimaan Pajak dan PDB 2011-2020.....	14
Gambar 4. Tren Defisit dan Keseimbangan Primer Tahun 2010 s.d. 2020.....	17
Gambar 5. Proyeksi Jangka Panjang Rasio Pajak dan Realisasi Tahun 2020 .....	20
Gambar 6. Proyeksi Jangka Panjang Keseimbangan Primer terhadap PDB dan realisasi Tahun 2020.....	23
Gambar 7. Proyeksi Jangka Panjang Defisit terhadap PDB dan realisasi 2020 .....	24
Gambar 8. Proyeksi Jangka Panjang Utang terhadap PDB dan Realisasi Tahun 2020.....	25
Gambar 9. Proyeksi Jangka Panjang Program Perlindungan Sosial .....	26
Gambar 10. Hubungan antara Perubahan Iklim dengan Keuangan Negara.....	29
Gambar 11. Tren Persentase Utang dengan Bunga Mengambang .....	32
Gambar 12. Tren Persentase Utang dengan Denominasi Asing .....	33
Gambar 13. Tren Rasio <i>Debt Service to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020 .....	34
Gambar 14. Tren Rasio <i>Interest to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020.....	35
Gambar 15. Tren Rasio <i>Debt to Revenue</i> Tahun 2010 s.d. 2020 .....	36
Gambar 16. Tren Indikator Kesenambungan Fiskal 2014 s.d. 2020 .....	38



**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA**

---

---

**HASIL REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL  
TAHUN 2020**

- |    |  |                   |
|----|--|-------------------|
| 01 | Reformasi keuangan negara merupakan upaya Pemerintah Indonesia untuk menyelenggarakan tata kelola keuangan negara yang transparan, akuntabel dan berkeadilan, termasuk keadilan antar generasi. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai dasar pengelolaan keuangan negara yang baik mengatur pengelolaan fiskal yang <i>prudent</i> , di antaranya dengan pengaturan defisit anggaran di bawah 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan utang pemerintah diatur di bawah 60% dari PDB. Pengaturan tersebut dilakukan untuk menjaga kesinambungan fiskal sebagai wujud keadilan fiskal bagi generasi Indonesia selanjutnya.   | Latar Belakang    |
| 02 | Tujuan reviu pelaksanaan kesinambungan fiskal adalah untuk memberikan simpulan umum atas kondisi kesinambungan fiskal Pemerintah Pusat, baik terkait pelaporan maupun substansi kesinambungan fiskal tersebut. Simpulan umum diberikan dengan menyatakan posisi kesinambungan fiskal pemerintah berdasarkan kriteria yang digunakan. Simpulan tersebut dapat digunakan para pemangku kepentingan untuk melihat pengelolaan fiskal jangka pendek, menengah, dan panjang secara obyektif, serta memberikan gambaran bagaimana pengelolaan fiskal berikutnya dapat ditempuh.  | Tujuan dan Metode |
| 03 | BPK melaksanakan reviu kesinambungan fiskal atas dokumen dan laporan pemerintah, antara lain berupa Laporan Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang Pemerintah atau <i>Long Term Fiscal Sustainability (LTFS) Report</i> , Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF), dan dokumen pendukung lainnya. BPK melakukan analisis kesinambungan fiskal berdasarkan kriteria pengelolaan utang, di antaranya berupa indikator keuangan, indikator kerentanan, dan indikator kesinambungan fiskal. Selanjutnya, laporan hasil reviu disampaikan kepada Pemerintah sebagai suplemen Laporan Hasil Pemeriksaan atas LKPP Tahun 2020.   | Pelaksanaan Reviu |
| 04 | <p>Hasil reviu atas kesinambungan fiskal Pemerintah Tahun 2020 menunjukkan bahwa:</p> <p>a. Tren Penambahan Utang Pemerintah dan Biaya Bunga melampaui Pertumbuhan PDB dan Penerimaan Negara</p> <p>Fluktuasi tren pertumbuhan saldo utang dan tren pertumbuhan bunga utang tidak diimbangi dengan pertumbuhan PDB dan pertumbuhan penerimaan perpajakan yang persentase kenaikannya cenderung menurun. Kondisi ini memunculkan kekhawatiran atas penurunan kemampuan pemerintah dalam membayar utang dan bunga utang (<i>solvency</i>).</p> <p>b. Pandemi <i>Corona Virus Disease</i> 2019 (COVID-19) meningkatkan Defisit, Utang, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)</p> <p>Pandemi COVID-19 menyebabkan perubahan postur fiskal yang berdampak pada meningkatnya defisit anggaran, utang pemerintah, dan SILPA. Peningkatan defisit dan</p> | Hasil Reviu       |



utang pemerintah bersamaan dengan peningkatan SILPA yang signifikan meningkatkan risiko pengelolaan fiskal.

- c. Analisis pada *LTFS Report* Tahun 2019 perlu disesuaikan dengan kondisi terkini (Dampak Pandemi COVID-19)

Berdasarkan analisis atas proyeksi *LTFS Report* diketahui bahwa LTFS yang disusun Pemerintah perlu disesuaikan dengan kondisi terkini karena proyeksi tersebut mengalami deviasi yang signifikan. Di samping itu, LTFS belum memuat hasil perhitungan beberapa faktor yang memengaruhi kondisi fiskal jangka panjang.

- d. KEM PPKF Tidak Dimutakhirkan dengan Kondisi Terkini di Tahun Berjalan  
Penyusunan KEM PPKF Tahun 2021 belum mengakomodir perubahan APBN Tahun 2020 berdasarkan Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sebagai angka dasar perhitungan proyeksi.

- e. Indikator kerentanan utang tahun 2020 melampaui batas yang direkomendasikan IMF dan/atau *International Debt Relief* (IDR), yaitu:

- 1) Rasio *debt service* terhadap penerimaan sebesar 46,77% melampaui rekomendasi IMF sebesar 25% - 35%;
- 2) Rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan sebesar 19,06% melampaui rekomendasi IDR sebesar 4,6% - 6,8% dan rekomendasi IMF sebesar 7 - 10%; dan
- 3) Rasio utang terhadap penerimaan sebesar 369% melampaui rekomendasi IDR sebesar 92% - 167% dan rekomendasi IMF sebesar 90% - 150%.

- f. Indikator kesinambungan fiskal tahun 2020 sebesar 4,27% melampaui batas yang direkomendasikan ISSAI 5411 yaitu di bawah 0%.



Jakarta, 31 Mei 2021  
**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
REPUBLIK INDONESIA,**

**Dr. Agung Firman Sampurna, CSFA., CFrA., CGCAE.**  
Ketua

**Dr. Pius Lustrilanang S.IP., M.Si., CFrA., CSFA.**  
Anggota/ Koordinator Pemeriksaan LKPP Tahun 2020

**Prof. Dr. Bahrullah Akbar, MBA., CIPM., CA., CPA., CSFA., CFrA., CGCAE.**  
Anggota  
Register Negara Akuntan No. RNA 21943

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Latar Belakang

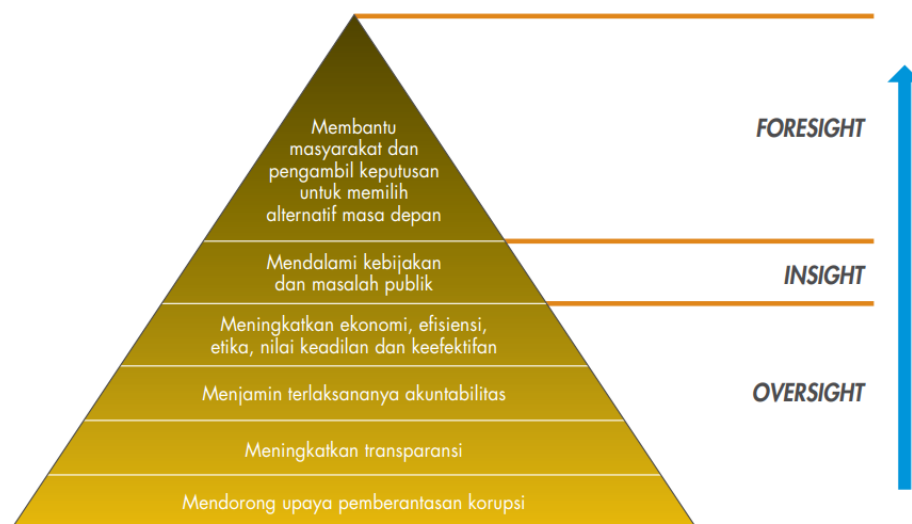
Pelaksanaan keuangan negara diarahkan untuk memenuhi tujuan Negara Indonesia yang terdapat dalam UUD 1945 alinea ke-4, yang berbunyi: "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Reformasi keuangan negara merupakan upaya Pemerintah Indonesia untuk menyelenggarakan tata kelola keuangan negara yang transparan, akuntabel dan berkeadilan, termasuk keadilan antar generasi. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai dasar pengelolaan keuangan negara yang baik mengatur pengelolaan fiskal yang *prudent*, di antaranya dengan pengaturan defisit anggaran di bawah 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan utang pemerintah diatur di bawah 60% dari PDB. Pengaturan tersebut dilakukan untuk menjaga kesinambungan fiskal sebagai wujud keadilan fiskal bagi generasi Indonesia selanjutnya.

Tata kelola keuangan negara menjadi perhatian khusus BPK sebagai lembaga eksternal pemerintah yang melakukan pemeriksaan keuangan di Indonesia. Pengembangan peran BPK yang mempertimbangkan kematangan organisasi akuntabilitas sesuai dengan *Government Accountability Office* (GAO) dan *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). Rencana strategis (Renstra) BPK Tahun 2020-2024 telah mengembangkan model kematangan organisasi akuntabilitas tersebut. Peningkatan efektivitas pengawasan keuangan (*oversight*) yang dilengkapi dengan wawasan kebijakan publik (*insight*) dan disempurnakan dengan tinjauan atas pilihan alternatif masa depan (*foresight*) sesuai dengan kematangan organisasi akuntabilitas, diilustrasikan pada Gambar 1.

Secara spesifik melalui peran *foresight*, BPK diharapkan dapat memberikan tinjauan masa depan dengan memberikan perhatian pada implikasi kebijakan pemerintah saat ini dalam jangka panjang. Di samping itu, BPK juga diharapkan dapat mengidentifikasi tren kunci dan tantangan yang dihadapi negara dan masyarakat sebelum hal tersebut menjadi krisis yang membahayakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui fungsi ini, BPK dapat memberikan nilai tambah berupa pemberian informasi yang relevan bagi pengambil keputusan dalam memilih alternatif kebijakan saat ini dan masa depan. Hal ini sejalan dengan *INTOSAI-Principle (INTOSAI-P) 12* tentang *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens* yang menyatakan bahwa lembaga pemeriksa memiliki peran untuk memperkuat akuntabilitas, transparansi, dan integritas pemerintah serta entitas sektor publik. INTOSAI-P 12 tersebut relevan dengan *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang diterapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan salah satu tujuannya adalah mengembangkan institusi yang efektif, akuntabel, dan transparan pada setiap tingkatan.





**Gambar 1. Model Kematangan Organisasi BPK**

Sumber: Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2020 – Rencana Strategis BPK 2020 - 2024

## 1.2. Tujuan Reviu

Tujuan reviu pelaksanaan kesinambungan fiskal adalah untuk memberikan simpulan umum atas kondisi kesinambungan fiskal Pemerintah Pusat, baik terkait pelaporan maupun substansi kesinambungan fiskal tersebut. Simpulan umum diberikan dengan menyatakan posisi kesinambungan fiskal pemerintah berdasarkan kriteria yang digunakan. Simpulan tersebut dapat digunakan bagi pemangku kepentingan untuk melihat secara obyektif pengelolaan fiskal jangka pendek, menengah, dan panjang serta memberikan gambaran bagaimana pengelolaan fiskal berikutnya dapat ditempuh.

Tujuan Reviu

## 1.3. Kriteria Reviu

BPK telah melaksanakan reviu atas kesinambungan fiskal dalam rangka mendukung pemeriksaan atas LKPP sejak Tahun 2019. Penyempurnaan pelaksanaan reviu dilakukan pada Tahun ini dengan menggunakan kriteria reviu sebagai berikut:

Kriteria Reviu

- GUID 5250 Guidance on The Audit of Public Debt*, yang memberikan panduan dalam pemeriksaan atas utang publik dengan *highlight* penggunaan indikator-indikator pengelolaan utang berupa indikator keuangan dan indikator kerentanan.
- ISSAI 5411 *Debt Indicators* pada bagian lampiran digunakan sebagai pedoman penilaian indikator utang khususnya untuk indikator kesinambungan fiskal.
- Fiscal Transparency Code (FTC)* Tahun 2019 khususnya pada Pilar ketiga Analisis dan Manajemen Risiko Fiskal, yang menyatakan bahwa Pemerintah harus mengungkapkan, menganalisis dan mengelola risiko atas keuangan publik dan memastikan koordinasi yang efektif atas keputusan fiskal pada keuangan publik. Pada dimensi 3.1 Pengungkapan dan Analisis Risiko, yaitu Kriteria 3.1.1 Analisis Kesinambungan Fiskal Jangka Panjang, menyatakan bahwa Pemerintah secara berkala menerbitkan proyeksi atas keuangan publik jangka panjang.

- d. *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) – Recommended Public Guidance 1 (RPG 1) – Reporting on The Long Term Sustainability of an Entity's Finance*, yang merekomendasikan pola pelaporan kesinambungan fiskal jangka panjang. RPG ini antara lain berisi informasi minimal yang harus disajikan dalam laporan kesinambungan fiskal suatu entitas, metodologi pelaporan dan periodisasi penerbitan laporan kesinambungan fiskal.

#### 1.4. Metode Reviu

BPK menggunakan metode reviu pelaksanaan kesinambungan fiskal untuk tahun 2020 sebagai berikut.

Metode Reviu

a. Perencanaan reviu

BPK merencanakan penilaian kesinambungan fiskal dengan menentukan kriteria digunakan dan dokumen-dokumen resmi pemerintah yang dipublikasikan terkait kesinambungan fiskal pemerintah. Penentuan kriteria reviu merujuk pada FTC 2019, IMF *Fiscal Transparency Handbook*, GUID 5250 *Guidance on The Audit of Public Debt* terkait indikator pengelolaan utang dan *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) – Recommended Public Guidance 1 (RPG 1)* terkait pelaporan kesinambungan fiskal jangka panjang.

b. Pelaksanaan reviu

BPK mengirimkan kuesioner terkait kesinambungan fiskal pemerintah berdasarkan kriteria GUID 5250 kepada akademisi dan Pemerintah dhi. Kementerian Keuangan. Akademisi di bidang fiskal dan Kementerian Keuangan memberikan jawaban atas kuesioner tersebut berdasarkan kondisi yang terjadi selama Tahun 2020, kemudian mengirimkan jawaban tersebut kepada BPK disertai dengan dokumen-dokumen pendukungnya. Selanjutnya, BPK melaksanakan FGD dengan akademisi dan diskusi dengan Kementerian Keuangan secara virtual.

BPK menganalisis jawaban kuesioner disertai dengan dokumen-dokumen pendukungnya serta melakukan pengamatan atas kondisi yang berkembang melalui media massa. BPK juga melakukan analisis melalui informasi yang diperoleh dari hasil pemeriksaan atas LKPP Tahun 2020 dan pemeriksaan lainnya yang relevan. Selanjutnya, BPK menyimpulkan kondisi kesinambungan fiskal pemerintah dan kesesuaian pelaporan kesinambungan fiskal pemerintah dengan standar pada IPSAS RPG 1 *Reporting on The Long Term Sustainability of an Entity's Finance*. BPK menyampaikan hasil analisis kepada Pemerintah untuk dibahas bersama. Hasil pembahasan menjadi bagian dari konsep laporan hasil reviu (LHR) yang disampaikan kepada Pemerintah.

c. Pelaporan hasil reviu

BPK melaporkan hasil reviu pelaksanaan kesinambungan fiskal dalam LHR atas Kesinambungan Fiskal Tahun 2020. Laporan ini mendukung hasil pemeriksaan atas LKPP Tahun 2020 yang disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden.

### 1.5. Batasan Reviu

BPK melakukan reviu atas pelaksanaan kesinambungan fiskal Pemerintah Pusat tahun 2020 melalui analisis atas dokumen yang disampaikan Pemerintah serta keterangan narasumber (Pemerintah dan akademisi) untuk mendapatkan simpulan yang komprehensif dan berimbang. Namun demikian, BPK tidak melakukan perhitungan atas proyeksi kondisi fiskal jangka panjang (*forward looking*) tetapi mendorong Pemerintah untuk memutakhirkan proyeksi yang sudah disusun agar lebih relevan dengan kondisi pasca pandemi COVID-19.

Batasan Reviu

## BAB II GAMBARAN UMUM

### 2.1. Pentingnya Kestinambungan Fiskal bagi Pembangunan

Definisi pembangunan berkelanjutan menurut *Our Common Future*, yang juga dikenal sebagai Laporan Brundtland adalah “pembangunan yang memenuhi kebutuhan saat ini, tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya”. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah memiliki peran yang penting untuk memastikan bahwa pembangunan akan terus berlangsung dan pelayanan kepada masyarakat dapat terus diberikan melalui penyusunan berbagai kebijakan. Untuk mendukung keberlangsungan pembangunan, pemerintah memerlukan sumber pendanaan baik yang bersumber dari penerimaan negara maupun utang. Pengelolaan yang baik atas penerimaan dan pengeluaran pemerintah merupakan esensi dari kebijakan fiskal pemerintah. Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang dicanangkan suatu negara untuk mengelola serta mengarahkan perekonomian dengan mengatur arus pendapatan dan pengeluaran negara dengan tujuan utama untuk menentukan arah, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan nasional serta pertumbuhan perekonomian suatu bangsa.

Kebijakan fiskal dapat dilakukan melalui kebijakan *countercyclical*, yaitu kebijakan yang berlawanan dengan siklus ekonominya, misalnya kebijakan fiskal yang digunakan untuk menghadapi pelambatan ekonomi yaitu dengan meningkatkan belanja negara dan mengurangi tarif pajak dan/atau menambah stimulus pajak. Kebijakan ini ditetapkan untuk mendorong pemulihan ekonomi, namun di sisi lain, kebijakan tersebut dapat mengurangi surplus anggaran, atau bahkan meningkatkan defisit anggaran. Pelebaran defisit anggaran tersebut memiliki konsekuensi peningkatan jumlah utang pemerintah untuk membiayai defisit anggarannya. Utang publik sebagaimana konsep utang pada umumnya harus dibayar dalam jangka waktu yang diperjanjikan, termasuk di dalamnya berupa beban bunga yang harus ditanggung di masa depan.

Menurut Salvatore Schiavo-Campo dan Daniel Tommasi (*Asian Development Bank*, 1999), dalam konteks manajemen keuangan publik, anggaran negara seharusnya menjadi cerminan dari keputusan ekonomi dan sosial suatu negara. Oleh karena itu, Pemerintah seharusnya mempertimbangkan implikasi jangka panjang atas kebijakan publik yang diambil saat ini, termasuk kebijakan pengelolaan keuangannya. Kebijakan tersebut diantaranya adalah bagaimana belanja negara dikeluarkan dan bagaimana dampaknya bagi masa depan, termasuk apakah belanja tersebut produktif dan mampu menghasilkan penerimaan di masa yang akan datang. Terkait pengelolaan utang dalam rangka pembiayaan, hal ini harus mempertimbangan keberlanjutan pembayaran utang di masa depan, atau sering dikenal dengan istilah kestinambungan fiskal. Pengelolaan utang harus dilakukan dengan cermat dan hati-hati agar tidak menjadi beban fiskal yang berlebih di masa yang akan datang.

Kestinambungan fiskal dapat memengaruhi keadilan antargenerasi. Menjaga utang pemerintah tetap terkendali dan menjaga kemampuan untuk membayarnya sangat penting demi kelancaran fungsi ekonomi. Pemerintah harus mampu menyesuaikan

Pentingnya  
Kestinambungan  
Fiskal bagi  
Pembangunan

dengan keadaan yang mungkin terjadi dan di luar kendali pemerintah, seperti perubahan besar dalam siklus bisnis atau krisis ekonomi. Selain itu, kapasitas pemerintah yang terbatas untuk meningkatkan pendapatan khususnya dari sektor perpajakan dan belanja yang terus meningkat untuk penanganan pandemi COVID-19, menjadi pertimbangan pemerintah untuk berhati-hati dalam menyusun kebijakan fiskal.

Pada masa krisis akibat Pandemi COVID-19 seperti saat ini, yang dampaknya begitu besar terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat terutama aspek kesehatan dan ekonomi, kesinambungan fiskal mendapat perhatian yang besar dari para pemangku kepentingan. Ruang fiskal menjadi terbatas ketika utang pemerintah telah mencapai batas maksimal dan pembayaran utang periode sebelumnya telah membebani ruang fiskal pada periode tahun berjalan. Pandemi yang terjadi secara mendadak dan tidak terduga menyebabkan belanja pemerintah meningkat dan pendapatan negara berkurang secara drastis. Apabila suatu negara memiliki tingkat utang yang tinggi, maka mekanisme pembiayaan melalui penambahan utang akan semakin berat. Hal ini semakin menambah beban fiskal di masa depan karena penambahan utang tersebut harus dibayar oleh generasi mendatang.

## 2.2. Definisi, Unsur dan Pengukuran Kesinambungan Fiskal

Dalam publikasi yang berjudul *Government at a Glance* (2013), *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) mendefinisikan kesinambungan fiskal sebagai kemampuan pemerintah untuk menjaga keuangan publik pada posisi yang kredibel dan dapat digunakan dalam jangka panjang. Pemerintah perlu berperan aktif dalam menyusun perencanaan strategis berkelanjutan atas pendapatan dan utang di masa depan untuk menjaga kesinambungan fiskal jangka panjang.

Definisi, Unsur, dan Pengukuran Kesinambungan Fiskal

Mengingat kesinambungan fiskal pemerintah sangat ditentukan oleh unsur perkiraan pendapatan dan belanja di masa depan, maka faktor lingkungan dan tren sosio-ekonomi perlu diperhitungkan dalam mendukung ketepatan perencanaan keuangan. Unsur penting kesinambungan fiskal lainnya adalah tingkat utang. Utang yang nilainya terus meningkat dapat membahayakan posisi fiskal pemerintah. Di samping itu, peningkatan utang dapat mengurangi potensi pertumbuhan ekonomi karena adanya peralihan alokasi (dana untuk investasi produktif dialihkan untuk pembayaran utang dan bunga utang). Besarnya biaya untuk penanganan perlambatan ekonomi saat ini dan adanya proyeksi peningkatan belanja terkait perubahan demografi penduduk telah memberikan tantangan serius bagi keberlanjutan keuangan publik. Oleh karena itu, kesinambungan fiskal perlu diukur menggunakan indikator yang tepat, agar pelaksanaan kebijakan fiskal saat ini dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi fiskal masa depan.

Berdasarkan evaluasi pada jurnal *Economics and Finance in Indonesia* Vol. 55 (3) diketahui bahwa pergerakan utang publik pascakrisis 1997-1998 bersifat eksplosif yang berdampak pada keberlanjutan kondisi fiskal pemerintah. Berkaitan dengan hal tersebut, kesinambungan fiskal sangat dipengaruhi oleh utang pemerintah. INTOSAI sebagai asosiasi BPK sedunia telah menyempurnakan panduan pemeriksaan utang

publik melalui GUID 5250. Panduan tersebut diantaranya menjelaskan perlunya menganalisis dan mendeskripsikan indikator keuangan, kerentanan, dan keberlanjutan utang, serta cakupan penerapan dan manfaatnya dalam pengelolaan utang pemerintah. Berdasarkan penjelasan di atas, setidaknya terdapat tiga kelompok indikator yang digunakan untuk menilai risiko pengelolaan utang pemerintah, yaitu:

- a. Indikator keuangan, menunjukkan kinerja pengelolaan utang pemerintah;
- b. Indikator kerentanan, mengukur risiko yang ditimbulkan saat ini atas pengelolaan utang pemerintah; dan
- c. Indikator keberlanjutan, mengukur kemampuan pemerintah dalam menghadapi keadaan darurat di masa depan dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi tertentu yang dapat diprediksi.

### **2.3. Peran BPK dalam menjaga Kestinambungan Fiskal**

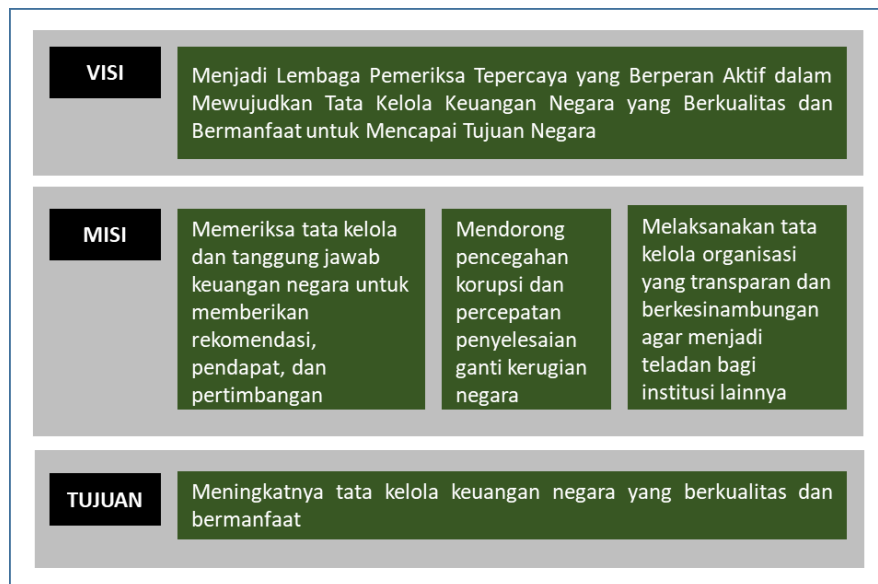
Sesuai dengan amanat Amandemen Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VIII A Pasal 23 E, Pasal 23 F, dan Pasal 23 G, BPK melaksanakan tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dengan diterbitkannya Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), BPK membantu arah pengelolaan keuangan negara menjadi lebih transparan dan akuntabel, sehingga diharapkan pengelolaan keuangan negara dapat didorong menjadi lebih efektif dan efisien untuk mencapai tujuan bernegara.

Pemeriksaan yang dilakukan BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan bertujuan untuk memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan. Sedangkan pemeriksaan kinerja bertujuan untuk memberikan kesimpulan atas aspek ekonomi, efisiensi dan/atau efektivitas pengelolaan keuangan negara, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki aspek tersebut. Selanjutnya, pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan.

Berdasarkan visi, misi, dan tujuan yang dimuat dalam Rencana Strategis sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 2, BPK melaksanakan tugas pemeriksaan dan tugas lainnya sesuai amanat UU. Hasil dari pelaksanaan tugas tersebut adalah BPK memberikan rekomendasi, pendapat, dan pertimbangan kepada Pemerintah agar pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab (termasuk menjaga kestinambungan fiskal saat ini untuk mempersiapkan dan menjawab tantangan fiskal di masa depan). Oleh karena itu, BPK memiliki peran dalam mendorong kestinambungan fiskal pemerintah agar tetap terjaga.

**Peran BPK dalam menjaga Kestinambungan Fiskal**





**Gambar 2. Visi, Misi, dan Tujuan BPK**

Sumber: Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2020 – Rencana Strategis BPK 2020 - 2024

## BAB III

### HASIL REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL

Konsep kesinambungan fiskal secara sederhana merupakan penerapan kebijakan fiskal pemerintah saat ini yang berdampak pada kondisi fiskal saat ini dan masa depan. Penilaian atas kebijakan fiskal pemerintah menjadi penting bagi pembuat kebijakan dalam rangka melakukan koreksi yang diperlukan atas kebijakan yang diterapkan. Hal ini bertujuan agar kesinambungan fiskal pemerintah dapat terjaga. Hasil reviu atas kesinambungan fiskal pemerintah dapat diuraikan sebagai berikut.

#### 3.1. Tren Penambahan Utang Pemerintah dan Biaya Bunga melampaui Pertumbuhan PDB dan Penerimaan Negara

Utang merupakan salah satu komponen fiskal yang perlu dikendalikan oleh Pemerintah. Munculnya utang merupakan akibat dari adanya defisit anggaran yang ditujukan untuk mendukung fungsi APBN (distribusi, alokasi dan stabilisasi). Dalam pengelolaan APBN, defisit anggaran tahun berjalan yang terjadi secara terus-menerus menunjukkan potensi terjadinya *default* (gagal bayar utang) di masa depan. Pemerintah perlu memberikan perhatian khusus pada peningkatan defisit dan utang karena hal tersebut dapat menyebabkan resiko gagal bayar yang dapat membebani generasi mendatang.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di antaranya mengatur *fiscal rule* (aturan fiskal yaitu pengaturan defisit anggaran dan porsi utang yang ketat. Melalui UU tersebut batas defisit APBN adalah 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan utang pemerintah dibatasi agar tidak melampaui 60% dari PDB. Sejak UU tersebut diberlakukan dalam rangka pengelolaan keuangan negara, Utang Pemerintah Pusat dapat terjaga di bawah batas 60% dari PDB.

Rasio utang Pemerintah terhadap PDB negara-negara ASEAN disajikan pada Tabel 1. Indonesia memiliki rasio utang pemerintah yang tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

**Tabel 1. Rasio Utang Pemerintah Negara ASEAN Tahun 2019 dan 2020**

Negara	2019		2020	
	Peringkat (rendah ke tinggi)	Utang/ PDB	Peringkat (rendah ke tinggi)	Utang/ PDB
Brunei Darussalam	1	2,57	1	3,2
Kamboja	2	28,61	2	31,47
<b>Indonesia</b>	<b>3</b>	<b>30,49</b>	<b>3</b>	<b>39,4*</b>
Philiphina	4	36,97	6	48,86
Myanmar	5	38,84	4	42,37
Thailand	6	41,09	7	50,45
Vietnam	7	43,36	5	46,62
Malaysia	8	57,24	8	67,58
Laos	9	62,64	9	70,94
Singapura	10	130,02	10	131,19
<b>Rata - rata</b>		<b>47,183</b>		<b>54,208</b>

Sumber: <http://www.GFMAG.com>

\*) Berdasarkan data LKPP (diolah)

Tren Penambahan  
Utang dan Biaya  
Bunga melampaui  
Pertambahan PDB  
dan Penerimaan  
Negara

Lebih lanjut, rasio utang Pemerintah terhadap PDB negara-negara anggota G20 disajikan dalam Tabel 2. Berdasarkan tabel tersebut, Indonesia memiliki rasio yang tergolong rendah.

**Tabel 2. Rasio Utang Pemerintah Negara G20 Tahun 2019 dan 2020**

Negara	2019		2020	
	Peringkat (rendah ke tinggi)	Utang/ PDB	Peringkat (rendah ke tinggi)	Utang/ PDB
Russia	1	13,91	1	18,94
Arab Saudi	2	22,79	2	33,42
<b>Indonesia</b>	<b>3</b>	<b>30,49</b>	<b>3</b>	<b>39,4*</b>
Turki	4	32,99	4	41,67
Korea Selatan	5	41,92	5	48,4
Australia	6	46,28	6	60,41
RRC	7	52,63	7	61,7
Meksiko	8	53,75	8	65,54
Jerman	9	59,52	9	73,28
Afrika Selatan	10	62,15	10	78,82
India	11	72,34	11	89,33
Inggris	12	85,35	12	96,69
Kanada	13	88,62	13	101,4
Brazil	14	89,47	14	108,03
Argentina	15	90,38	15	114,65
Perancis	16	98,12	16	118,74
Amerika Serikat	17	108,68	17	131,18
Italia	18	134,8	18	161,85
Jepang	19	237,96	19	266,18
<b>Rata-Rata</b>		<b>74,85</b>		<b>89,98</b>

Sumber: <http://www.GFMAG.com>

\*) Berdasarkan data LKPP (diolah)

Meskipun utang Pemerintah masih dalam batas aman berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara lain, namun berdasarkan hasil revidu, Pemerintah perlu memperhatikan Tren Penambahan Utang, Pembayaran Bunga Utang, Penerimaan Negara, dan Pertumbuhan Ekonomi, dengan rincian sebagai berikut.

- a. Tren utang pemerintah selama 10 tahun terakhir

Tren utang pemerintah tahun 2011 s.d. 2020 disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 3. Tren Posisi Utang Pemerintah Pusat Tahun 2011 s.d. 2020**

(dalam triliun rupiah)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utang Pemerintah Pusat	1.808,95	1.977,71	2.375,50	2.608,78	3.165,13	3.511,13	3.994,29	4.466,20	4.786,58	6.080,08
% Kenaikan	7,57%	9,33%	20,11%	9,82%	21,33%	10,93%	13,76%	11,81%	7,17%	27,02%

Sumber: LKPP (diolah)

- b. Tren *Debt Service* selama 10 tahun terakhir

Peningkatan utang pemerintah sejalan dengan biaya pengeluaran utang (*debt service*) berupa belanja bunga utang dan pembayaran cicilan pokok utang tiap tahunnya. Berikut tren *debt service* selama 10 tahun terakhir.

**Tabel 4. Tren Biaya Utang Pemerintah Pusat Tahun 2011 s.d. 2020***(dalam triliun rupiah)*

Uraian	Tahun									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pembayaran Bunga Utang	93,26	100,52	113,04	133,44	156,01	182,76	216,57	257,95	275,52	314,08
% Kenaikan	5,52%	7,78%	12,46%	18,05%	16,91%	17,15%	18,50%	19,11%	6,81%	14,00%
Pelunasan Pokok Utang	134,59	174,31	160,28	236,89	226,26	322,55	350,23	501,32	562,40	456,50
% Kenaikan	5,84%	29,51%	-8,05%	47,80%	-4,49%	42,56%	8,58%	43,14%	12,18%	-18,83%
Debt Service	227,86	274,82	273,32	370,33	382,27	505,31	566,79	759,28	837,92	770,59
% Kenaikan	5,71%	20,61%	-0,55%	35,49%	3,22%	32,19%	12,17%	33,96%	10,36%	-8,04%

Sumber: LKPP (diolah)

## c. Tren Penerimaan Negara selama 10 tahun terakhir

Peningkatan utang pemerintah dan *debt service* tidak diimbangi dengan kenaikan Penerimaan Negara. Berikut Tren Penerimaan Negara selama 10 tahun terakhir.

**Tabel 5. Tren Penerimaan Negara Tahun 2011 s.d. 2020***(dalam triliun rupiah)*

Uraian	Tahun									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Penerimaan Negara	1.210,60	1.338,11	1.438,89	1.550,49	1.508,02	1.555,93	1.666,38	1.943,67	1.960,63	1.647,77
% Kenaikan	21,64%	10,53%	7,53%	7,76%	-2,74%	3,18%	7,10%	16,64%	0,87%	-15,96%
Penerimaan Pajak	873,87	980,52	1.077,31	1.146,87	1.240,42	1.284,97	1.343,53	1.518,79	1.546,14	1.285,14
% Kenaikan	20,82%	12,20%	9,87%	6,46%	8,16%	3,59%	4,56%	13,04%	1,80%	-16,88%
PNBP	331,47	351,80	354,75	398,59	255,63	261,98	311,22	409,32	408,99	366,00
% Kenaikan	23,25%	6,13%	0,84%	12,36%	-35,87%	2,48%	18,80%	31,52%	-0,08%	-10,51%
Hibah	5,25	5,79	47,46	43,65	34,94	35,47	39,21	45,88	41,05	36,72
% Kenaikan	73,80%	10,29%	719,69%	-8,03%	-19,95%	1,52%	10,54%	17,01%	-10,53%	-10,55%

Sumber: LKPP (diolah)

## d. Tren PDB selama 10 tahun terakhir

Pertumbuhan PDB harga berlaku di Indonesia selama tahun 2011 s.d. 2019 cenderung mengalami tren menurun dari kisaran 15,08% pada tahun 2011 menjadi 6,72% pada tahun 2019. Tren terendah terjadi pada tahun 2020 (akibat adanya pandemi COVID-19), yaitu PDB harga berlaku di Indonesia mengalami kontraksi (penurunan) menjadi minus 2,52% dari tahun sebelumnya. Tren PDB harga berlaku di Indonesia selama 10 tahun terakhir disajikan pada tabel berikut.

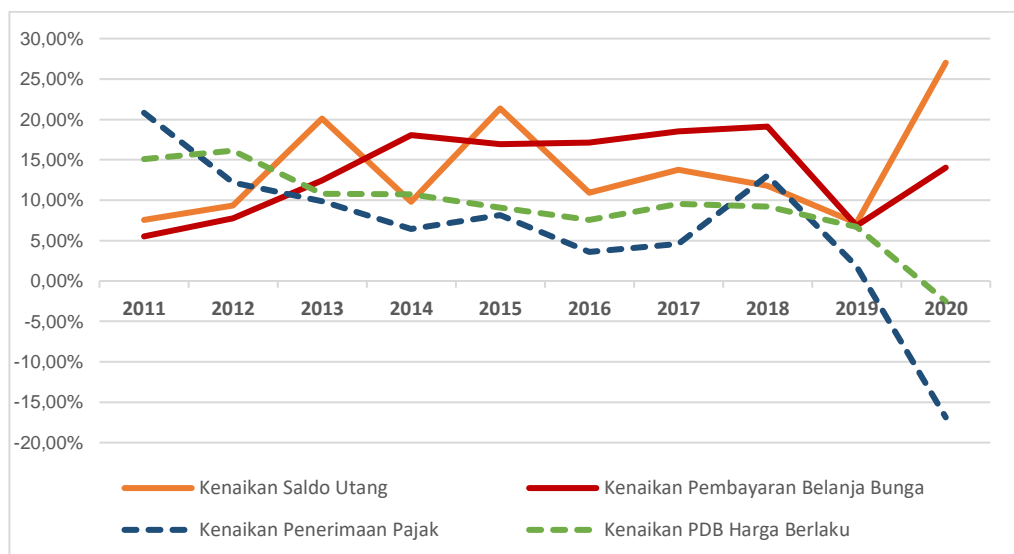
**Tabel 6. Tren Produk Domestik Bruto Tahun 2011 s.d. 2020***(dalam triliun rupiah)*

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PDB Harga Berlaku	7.419,19	8.615,70	9.546,13	10.569,71	11.531,72	12.406,81	13.588,80	14.837,40	15.833,90	15.434,20
% Kenaikan	15,08%	16,13%	10,80%	10,72%	9,10%	7,59%	9,53%	9,19%	6,72%	-2,52%

Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah)

Berikut disajikan perbandingan Tren Pertumbuhan Utang, Pembayaran Bunga Utang, Penerimaan Pajak, dan Pertumbuhan PDB Harga Berlaku dalam Gambar 3.

Berdasarkan perbandingan tersebut diketahui terdapat ketidakkonsistenan pertumbuhan utang, pembayaran bunga utang, penerimaan perpajakan dan pertumbuhan PDB harga berlaku.



**Gambar 3. Fluktuasi Saldo Utang, Belanja Bunga, Penerimaan Pajak dan PDB 2011-2020**

Berdasarkan grafik di atas, fluktuasi tren pertumbuhan saldo utang dan tren pertumbuhan bunga utang tidak diimbangi dengan pertumbuhan PDB dan pertumbuhan penerimaan perpajakan yang persentase kenaikannya cenderung menurun. Ketidaksinkronan antara pertumbuhan utang dan bunga utang dengan pertumbuhan PDB dan penerimaan perpajakan memunculkan kekhawatiran terhadap kemampuan pemerintah untuk membayar utang dan biaya utang (*solvency*). Di samping itu, ketidaksinkronan tersebut juga menimbulkan adanya risiko gagal bayar di masa mendatang.

Selain itu, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian terkait kondisi utang pemerintah, yaitu utang Pemerintah belum memperhitungkan unsur kewajiban pemerintah, seperti kewajiban pensiun serta kewajiban kontingensi dari BUMN dan risiko Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam pembangunan infrastruktur.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Efektivitas Pengelolaan Utang Pemerintah Pusat Tahun 2018 dan 2019 diketahui bahwa Pemerintah belum mempertimbangkan kewajiban aktuarial yang berasal dari program pensiun PNS dalam pengelolaan risiko keuangan negara dan dalam pengambilan kebijakan terkait utang.

Lebih lanjut, risiko yang harus diperhatikan di luar mekanisme utang dalam APBN adalah risiko BUMN dan KPBU dalam pembangunan infrastruktur. Kondisi ini perlu diwaspadai mengingat Pemerintah terus berupaya untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur dengan berbagai mekanisme pendanaan proyek, di antaranya melalui penugasan BUMN maupun KPBU.

Salah satu skema pengembalian investasi proyek KPBU yaitu skema Pembayaran Berdasarkan Ketersediaan Layanan atau yang biasa dikenal dengan *Availability Payment* (AP). Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Efektivitas Pengelolaan Utang Pemerintah Pusat Tahun 2018 dan 2019, diketahui bahwa pembayaran AP akan menjadi *mandatory spending* bagi Pemerintah dan mempersempit ruang fiskal APBN.

Di sisi lain, kondisi keuangan BUMN yang melaksanakan pembangunan infrastruktur dan layanan memiliki risiko kesulitan likuiditas meskipun termasuk kekayaan negara yang dipisahkan. Risiko pada BUMN tersebut akan berdampak pada APBN melalui Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penerimaan perpajakan.

### 3.2. Pandemi COVID-19 meningkatkan Defisit, Utang dan SILPA

Pandemi COVID-19 memiliki pengaruh yang besar terhadap kinerja perekonomian. Hal ini berdampak pada adanya perubahan postur APBN 2020 yang dilakukan untuk merespon perubahan kondisi yang terjadi, misalnya menurunnya penerimaan negara dari sektor perpajakan.

**Pandemi COVID-19  
meningkatkan  
Defisit, Utang dan  
SILPA**

Dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan, Pemerintah mengambil berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Fokus dari kebijakan tersebut adalah terkait belanja di bidang kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), pemulihan perekonomian, dan penguatan kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan. Berkaitan dengan fokus kebijakan tersebut, Pemerintah memberikan landasan hukum yang memadai melalui penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. UU tersebut diperlukan agar Pemerintah dan instansi terkait dapat melaksanakan *extraordinary actions* yang diperlukan, termasuk pelebaran defisit pada APBN yang diperkenankan melampaui 3% dari PDB sampai dengan tahun 2022.

APBN Tahun 2020 menganggarkan Penerimaan Perpajakan sebesar Rp1.865,70 triliun yang kemudian direvisi melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 menjadi sebesar Rp1.462,63 triliun. Perubahan dinamika penanganan pandemi COVID-19 telah mendorong Pemerintah untuk kembali menyusun perubahan APBN 2020, yaitu melalui Perpres Nomor 72 Tahun 2020, di mana Penerimaan Perpajakan direvisi menjadi Rp1.404,51 triliun. Namun, realisasi Penerimaan Perpajakan Tahun 2020 tidak bisa mencapai 100% dari target yang telah ditetapkan, yaitu sebesar Rp1.285,14 triliun atau 91,50% dari alokasi anggaran pada Perpres Nomor 72 Tahun 2020.

Lebih lanjut, anggaran Belanja Negara pada tahun 2020 juga mengalami perubahan yang semula dianggarkan sebesar Rp2.540,42 triliun, kemudian direvisi melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 menjadi Rp2.613,82 triliun dan terakhir direvisi kembali melalui Perpres Nomor 72 Tahun 2020 menjadi Rp2.739,17 triliun. Namun demikian, realisasi Belanja Negara Tahun 2020 tidak mencapai 100% dari



anggarannya, yaitu sebesar Rp2.595,48 triliun atau 94,68% dari alokasi anggaran pada Perpres Nomor 72 Tahun 2020. Rincian anggaran dan realisasi selengkapnya terdapat dalam tabel berikut.

**Tabel 7. Perubahan Postur APBN Tahun 2020 dan Realisasinya**

(dalam triliun rupiah)

Uraian	UU APBN 2020	Perpres 54 Tahun 2020	Perpres 72 Tahun 2020	Realisasi
Penerimaan Negara dan Hibah	2.233,20	1.760,88	1.699,95	1.647,78
Penerimaan Perpajakan	1.865,70	1.462,63	1.404,51	1.285,14
Belanja Negara	2.540,42	2.613,82	2.739,17	2.595,48
Belanja Pembayaran Bunga Utang	295,21	N/A	338,78	314,09
Surplus / Defisit Keseimbangan Primer	-12,01	-517,78	-700,43	-633,61
Surplus / Defisit Anggaran	-307,23	-852,94	-1.039,22	-947,70
Pembiayaan Utang	351,85	1.006,40	1.220,46	1.229,63

Sumber: LKPP (diolah)

Dalam rangka penanganan COVID-19 dan pelaksanaan Program PEN, Pemerintah menyatakan telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp695,2 triliun. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 185/PMK.02/2020 tentang Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau Program PEN, maka Program PEN dapat dikelompokkan ke dalam enam sektor, yaitu: (1) kesehatan; (2) perlindungan sosial; (3) dukungan sektoral kementerian/lembaga dan pemerintah daerah; (4) insentif usaha; 5) dukungan kepada usaha mikro kecil dan menengah (UMKM); dan 6) pembiayaan korporasi.

Dampak penanganan pandemi COVID-19 dan PEN telah menimbulkan tekanan fiskal tahun 2020, yaitu defisit anggaran dan negatif keseimbangan primer yang semakin melebar seperti digambarkan dalam tabel 8. Kondisi tersebut menyebabkan meningkatnya kebutuhan pembiayaan khususnya melalui utang.

**Tabel 8. Tren Defisit dan Keseimbangan Primer Tahun 2010 s.d. 2020**

(dalam triliun rupiah)

Uraian	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Penerimaan Negara	995,27	1.210,60	1.338,11	1.438,89	1.550,49	1.508,02	1.555,93	1.666,38	1.943,67	1.960,63	1.647,78
Belanja Negara	1.042,12	1.295,00	1.491,41	1.650,56	1.777,18	1.806,52	1.864,28	2.007,35	2.213,12	2.309,29	2.595,48
Belanja Bunga	88,38	93,26	100,52	113,04	133,44	156,01	182,76	216,57	257,95	275,52	314,09
Defisit Absolut	-46,85	-84,40	-153,30	-211,67	-226,69	-298,49	-308,34	-340,98	-269,44	-348,65	-947,70
Keseimbangan Primer	41,54	8,86	-52,78	-98,64	-93,25	-142,49	-125,58	-124,41	-11,49	-73,13	-633,61

Sumber: LKPP (diolah)

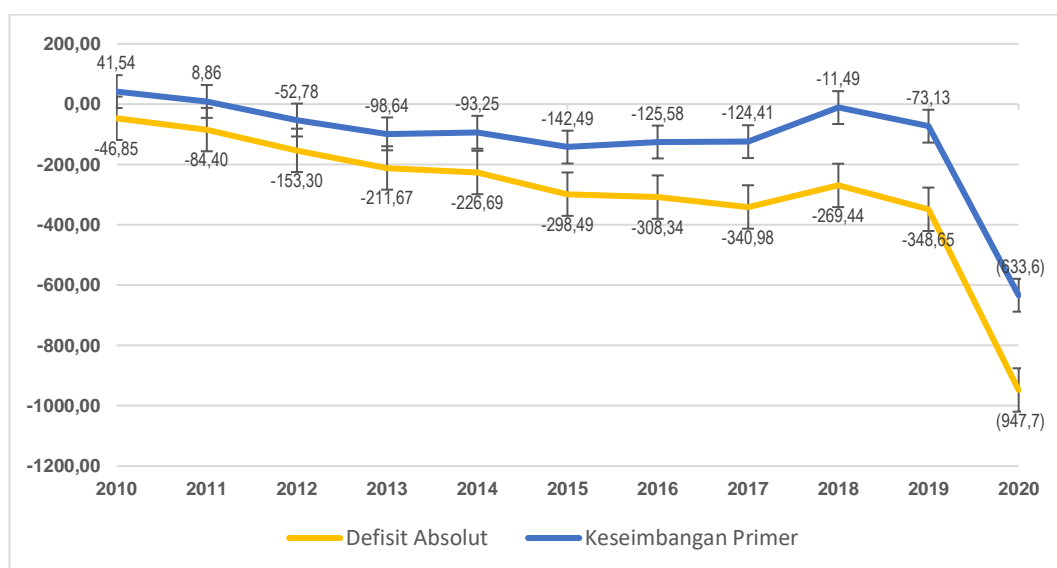
Pemerintah memenuhi kebutuhan pembiayaan melalui penggunaan Sisa Anggaran Lebih (SAL) dan pembiayaan melalui utang (pinjaman dan surat utang). Dalam rangka penanganan pandemi COVID-19 dan pelaksanaan program PEN, Pemerintah bekerjasama dengan BI untuk mengimplementasikan skema *burden sharing* dalam penerbitan surat utang, yaitu Surat Berharga Negara (SBN) yang akan digunakan untuk membiayai *public goods* dan *non-public goods*.

Pembiayaan *public goods* menyangkut hajat hidup orang banyak, yang terdiri dari pembiayaan di bidang kesehatan, perlindungan sosial, dan sektoral kementerian/lembaga (K/L) dan Pemda. Pada pembiayaan *public goods*, seluruh beban ditanggung BI melalui pembelian SBN dengan mekanisme *private placement*

dan tingkat kupon sebesar BI *reverse repo rate*. BI mengembalikan bunga/imbalan yang diterima kepada Pemerintah secara penuh.

Pembiayaan *non-public goods* menyangkut upaya pemulihan ekonomi dan dunia usaha, yang terdiri dari pembiayaan untuk Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), Korporasi Non UMKM, dan *Non-Public Goods* lainnya. Pemerintah menanggung pembiayaan *non-public goods* untuk UMKM dan Korporasi Non UMKM melalui penjualan SBN kepada pasar, sedangkan BI berkontribusi pada pembiayaan ini sebesar selisih bunga pasar (*yield*) dengan BI *reverse repo rate* 3 bulan ditambah 1%. Khusus pembiayaan *non-public goods* lainnya, Pemerintah akan menanggung seluruh bebannya sebesar *yield*. Dengan demikian, pembiayaan *non-public goods* tetap dilakukan melalui mekanisme pasar (*market mechanism*) dan BI bertindak sebagai *standby buyer/last resort*.

Berdasarkan Tabel 8, defisit anggaran dan negatif keseimbangan primer yang semakin melebar dapat digambarkan sebagai berikut.



**Gambar 4. Tren Defisit dan Keseimbangan Primer Tahun 2010 s.d. 2020**

Perekonomian Indonesia sebagaimana ekonomi dunia mengalami kontraksi di tahun 2020. Belanja ekspansif Pemerintah di tengah lesunya perekonomian merupakan upaya untuk menahan agar kontraksi ekonomi tidak terlalu dalam. PDB dengan harga konstan mengalami kontraksi 2,07% *year on year* (*y-o-y*) dibandingkan dengan lima tahun sebelumnya yang relatif tumbuh stabil sekitar 5% (*y-o-y*), sebagaimana disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 9. Tren Pertumbuhan PDB harga konstan (*y-o-y*) Tahun 2015 s.d. 2020**

Uraian	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PDB Growth ( <i>y-o-y</i> )	4,88%	5,03%	5,07%	5,17%	5,02%	-2,07%

Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah)

Namun demikian, berdasarkan LKPP diketahui tren SILPA sebagai berikut.

Tabel 10. Tren SILPA Tahun 2010 s.d. 2020

(dalam triliun rupiah)

Uraian	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Penerimaan Negara	995,3	1.210,6	1.338,1	1.438,9	1.550,5	1.508,0	1.555,9	1.666,4	1.943,7	1.960,6	1.647,8
Belanja Negara	1.042,1	1.295,0	1.491,4	1.650,6	1.777,2	1.806,5	1.864,3	2.007,4	2.213,1	2.309,3	2.595,5
Defisit	(46,8)	(84,4)	(153,3)	(211,7)	(226,7)	(298,5)	(308,3)	(341,0)	(269,4)	(348,7)	(947,7)
Pembiayaan	91,2	130,3	174,4	236,9	247,9	323,1	334,5	366,6	305,7	402,1	1.193,3
SILPA	44,3	45,9	21,1	25,2	21,3	24,6	26,2	25,6	36,2	53,4	245,6
SILPA / Belanja (%)	4,25%	3,55%	1,41%	1,53%	1,20%	1,36%	1,40%	1,28%	1,64%	2,31%	9,46%

Sumber: LKPP (diolah)

Peningkatan SILPA di tahun 2020 melampaui rerata tahun-tahun sebelumnya, disebabkan pemanfaatan utang yang kurang optimal. Di sisi lain, peningkatan utang akan berdampak pada beban anggaran di tahun berikutnya berupa meningkatnya pembayaran cicilan pokok/pelunasan SBN dan pembayaran bunganya menjadi lebih besar sehingga mengancam kesinambungan fiskal.

Lebih lanjut, BPK menilai Pemerintah perlu mewaspadai kondisi ekonomi global seperti respon beberapa negara terhadap penanganan COVID-19 dan pemulihan ekonominya, khususnya di negara-negara penggerak ekonomi dunia. Pemulihan ekonomi Amerika Serikat di tahun 2020 (sebagai dampak penurunan kasus COVID-19 dan pelaksanaan vaksin) menyebabkan adanya potensi *capital outflow* di pasar modal dan pasar surat berharga di negara berkembang termasuk Indonesia. Hal tersebut dapat berimplikasi pada peningkatan biaya utang surat berharga negara di awal pemulihan ekonomi pasca pandemi. Peningkatan biaya utang tersebut akan semakin meningkatkan tekanan fiskal pada APBN. Selain itu, pemulihan ekonomi global berpotensi meningkatkan inflasi yang dapat berdampak pada peningkatan belanja negara dan dapat mempersempit ruang fiskal.

### 3.3. Analisis pada LTFS Report Tahun 2019 perlu disesuaikan dengan kondisi terkini (Dampak Pandemi COVID-19)

Dalam rangka mendorong pengelolaan fiskal yang sehat, konsisten dan berkelanjutan untuk mendukung Visi Indonesia 2045 menuju negara berdaulat, maju, adil, dan makmur, Pemerintah menerbitkan Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang atau *Long Term Fiscal Sustainability (LTFS) Report* pada Tahun 2020.

Berdasarkan LTFS Report, Pemerintah menyusun tiga skenario proyeksi atas kondisi pengelolaan fiskal jangka panjang, yaitu.

- **Skenario *baseline***

Dalam skenario ini, Pemerintah diasumsikan hanya menjalankan kebijakan yang telah ada saat ini (*existing policy*) dan sedikit melakukan terobosan kebijakan baru (*business as usual*). Dengan skenario ini, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan berada di kisaran 4 hingga 5 persen, atau lebih rendah dari pertumbuhan potensialnya. Sedangkan pendapatan negara akan meningkat sesuai dengan potensinya dan belanja negara akan mengalami peningkatan akibat tingginya *mandatory spending*. Kondisi ini menyebabkan *primary*

Analisis pada LTFS Report Tahun 2019 perlu disesuaikan dengan kondisi terkini (Dampak Pandemi COVID-19)

*balance* sulit menuju arah positif, serta defisit APBN dan rasio utang yang terus meningkat sehingga mengancam kesinambungan fiskal jangka panjang.

- **Skenario 1**

Pada skenario ini, Pemerintah diasumsikan melakukan transformasi ekonomi, reformasi fiskal, penguatan program perlindungan sosial, SDM dan birokrasi. Hal tersebut 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 dan mendorong transformasi ekonomi. Hal ini diikuti dengan adanya reformasi pendapatan khususnya penerimaan perpajakan melalui berbagai terobosan kebijakan sehingga *extra effort* tersebut diharapkan dapat menghasilkan tambahan kontribusi pendapatan pada kisaran 3% dari pola alamiahnya.

- **Skenario 2**

Pemerintah mengasumsikan pertumbuhan ekonomi pada skenario ini dapat mencapai 5,5 hingga 6,5 persen. Pertumbuhan ekonomi terjadi karena adanya dukungan SDM yang andal, infrastruktur yang memadai, dan program perlindungan sosial. Dari sisi fiskal, skenario ini menawarkan terobosan dan inovasi untuk meningkatkan penerimaan perpajakan dan belanja negara. Penguatan reformasi dan inovasi kebijakan akan meningkatkan penerimaan perpajakan hingga 15 persen dengan asumsi *extra effort* sebesar 5 persen.

Berdasarkan analisis atas proyeksi yang dipantau dalam *LTFS Report*, diketahui bahwa *LTFS Report* yang disusun Pemerintah perlu disesuaikan dengan kondisi saat ini, dengan rincian sebagai berikut.

### **3.3.1. Realisasi atas Proyeksi dalam *LTFS Report* Mengalami Deviasi yang Signifikan**

#### **a. Proyeksi Rasio Pajak terhadap PDB**

Proyeksi Rasio Pajak yang mewakili dimensi penerimaan di monitor dalam *LTFS Report*. Rasio pajak terhadap PDB merupakan ukuran pendapatan pajak suatu negara relatif terhadap ukuran ekonominya yang diukur dengan PDB. Rasio tersebut merupakan faktor penting yang perlu dimonitor dalam kesinambungan fiskal karena penerimaan pajak akan digunakan untuk membiayai kebutuhan belanja negara dan membayar utang pemerintah.

Sebagaimana diungkapkan dalam *LTFS Report*, proyeksi rasio pajak dihitung dengan membagi penerimaan pajak dengan PDB nominal. Pada tahun 2020, rasio pajak pada skenario *baseline* diproyeksikan sebesar 10,2%, skenario 1 sebesar 11,04%, dan skenario 2 sebesar 11,43%.

Rasio pajak pada APBN 2020 diproyeksikan sebesar 10,69%. Rasio ini mengalami revisi dua kali, pertama melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 menjadi sebesar 8,40%, dan kedua melalui Perpres Nomor 72 Tahun 2020 menjadi sebesar 8,57%. Namun, proyeksi rasio pajak tersebut berbeda dengan perhitungan berdasarkan data LKPP Tahun

Realisasi atas  
Proyeksi dalam  
*LTFS* Mengalami  
Deviasi yang  
Signifikan

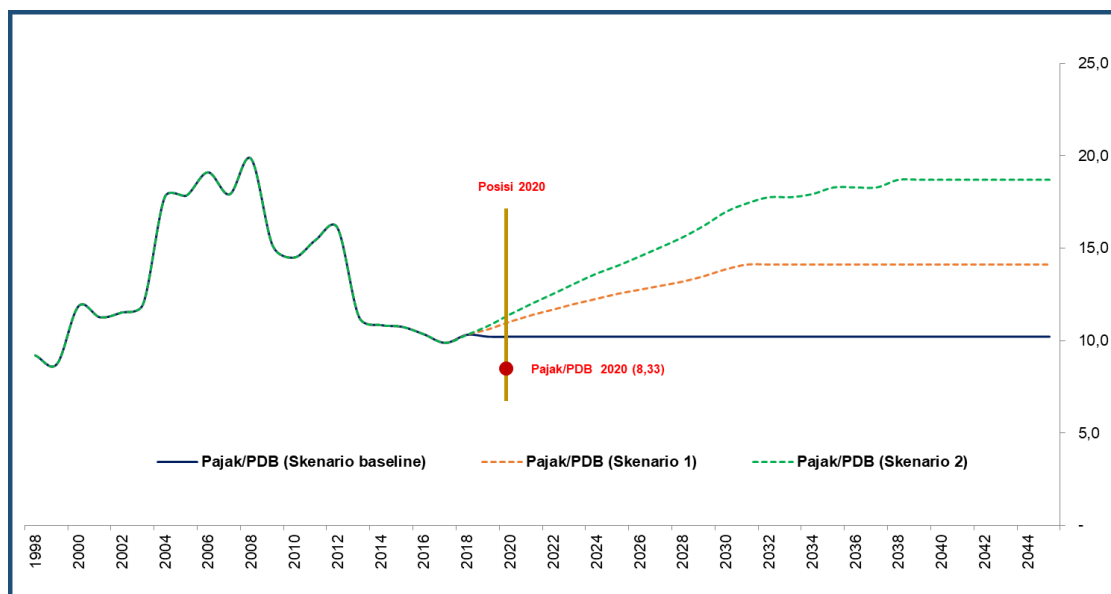
2020, yaitu sebesar 8,33%. Deviasi antara proyeksi dalam *LTFS Report* dengan data aktual 2020 tersebut diantaranya disebabkan oleh melesetnya penerimaan perpajakan. Anggaran penerimaan perpajakan pada APBN 2020 sebesar Rp1.865,70 triliun direvisi melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 menjadi sebesar Rp1.462,63 triliun, dan melalui Perpres Nomor 72 Tahun 2020 direvisi kembali menjadi sebesar Rp1.404,51 triliun. Sedangkan realisasi penerimaan perpajakan tahun 2020 adalah sebesar Rp1.285,13 triliun. Dari sisi pembaginya, yaitu PDB awalnya diasumsikan sebesar Rp17.456 triliun, berdasarkan data BPS, realisasinya sebesar Rp15.434 triliun.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan adanya deviasi atas proyeksi pada *LTFS Report* Tahun 2020 (*baseline*, skenario 1 dan skenario 2) dengan data aktual dan adanya pelampauan atas kriteria yang direkomendasikan. Berdasarkan tabel dan grafik tersebut, rasio pajak tahun 2020 melampaui batas optimal yang direkomendasikan oleh IMF yaitu sebesar 15% dari PDB.

**Tabel 11. Deviasi Proyeksi Rasio Penerimaan Pajak Terhadap PDB**

Deskripsi	Proyeksi <i>LTFS Report</i> 2020			Data Aktual 2020	Rekomendasi	Penilaian
	<i>Baseline</i>	Skenario 1	Skenario 2			
Rasio Penerimaan Pajak terhadap PDB	10,2%	11,04%	11,43%	8,33%	Lebih dari 15%	Lebih rendah dari rekomendasi

Sumber: Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang Tahun 2019 dan LKPP (diolah)



**Gambar 5. Proyeksi Jangka Panjang Rasio Pajak dan Realisasi Tahun 2020**

Tren rasio pajak terhadap PDB sebelum tahun 2020 menunjukkan fluktuasi dan dalam sepuluh tahun terakhir menunjukkan pelemahan. Rasio pajak terhadap PDB menunjukkan kemampuan negara dalam menghimpun penerimaan perpajakan dari peningkatan perekonomian. Penurunan rasio pajak terhadap PDB menunjukkan ketidakmampuan

penyelenggara negara dalam menangkap potensi pajak dari perekonomian. Hal tersebut perlu mendapat perhatian karena sumber pembayaran utang adalah dari penerimaan pajak.

Rasio pajak terhadap PDB Indonesia masih dalam kategori rendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN dan G20. Pada tahun 2019, rasio pajak terhadap PDB Indonesia dibandingkan negara ASEAN berada pada urutan terendah kedua setelah Myanmar (tidak termasuk tiga negara ASEAN yang datanya tidak tersedia), sebagaimana rincian pada Tabel 12.

**Tabel 12. Perbandingan Rasio Pajak/PDB pada ASEAN Tahun 2015 s.d. 2019**

Negara	2015	2016	2017	2018	2019
Brunei Darussalam	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Indonesia	10,75	10,34	9,88	10,23	9,75
Kamboja	14,58	14,83	15,79	17,05	19,73
Laos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Myanmar	5,88	6,91	5,87	2,63	5,81
Malaysia	14,06	13,55	12,95	12,03	11,95
Filipina	13,02	13,09	13,59	14,05	14,49
Singapura	13,14	13,33	14,05	13,14	13,32
Thailand	16,14	15,36	14,78	14,93	14,67
Vietnam	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Sumber: <https://data.worldbank.org>

Di antara negara-negara G20, rasio pajak terhadap PDB Indonesia di Tahun 2019 berada pada urutan terendah kedua setelah Arab Saudi (tidak termasuk empat negara G20 yang datanya tidak tersedia), sebagaimana rincian pada Tabel 13.

**Tabel 13. Perbandingan Rasio Pajak/PDB pada G20 Tahun 2015 s.d. 2019**

Negara	2015	2016	2017	2018	2019
Arab Saudi	3,33	3,39	3,38	8,93	7,40
Indonesia	10,75	10,34	9,88	10,23	9,75
Amerika Serikat	11,22	10,90	11,73	9,91	10,02
Argentina	12,34	12,10	10,94	10,13	10,65
Rusia	10,64	9,18	10,29	11,38	10,89
Jerman	11,48	11,30	11,44	11,49	11,49
Kanada	12,39	12,50	12,72	12,91	13,01
Meksiko	12,78	13,53	13,04	13,07	13,15
Brazil	13,63	13,69	13,62	14,18	14,03
Turki	18,18	18,27	17,72	17,28	16,48
Australia	21,87	22,23	22,05	23,11	23,33
Italia	24,74	25,07	24,68	24,24	24,66
Perancis	23,20	23,06	23,63	24,20	24,67
Inggris	25,04	25,41	25,62	25,59	25,34
Afrika Selatan	27,34	27,11	26,23	26,51	26,73
Cina	9,38	9,12	9,42	9,05	N/A



Negara	2015	2016	2017	2018	2019
India	10,57	11,15	11,38	11,97	N/A
Japan	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Korea Selatan	13,16	13,98	14,49	15,54	N/A

Sumber : <https://data.worldbank.org>

#### b. Proyeksi Keseimbangan Primer terhadap PDB

Keseimbangan primer diperoleh dengan menghitung pendapatan dikurangi belanja (selain belanja bunga utang). Angka keseimbangan primer positif menunjukkan kemampuan Pemerintah untuk melunasi utang dan/atau menurunkan tingkat utang. Keseimbangan primer positif akan menciptakan ruang fiskal pada APBN untuk melaksanakan fungsi distribusi, alokasi, dan stabilisasi.

Berdasarkan analisis dalam *LTFS report*, keseimbangan primer akan mengalami pelebaran ke arah negatif hingga melampaui minus 3% dari PDB. Keseimbangan primer tersebut diproyeksikan dapat mendekati positif melalui kebijakan fiskal pada skenario 1 dan semakin positif (penerimaan lebih tinggi dari belanja selain belanja bunga utang) melalui skenario 2.

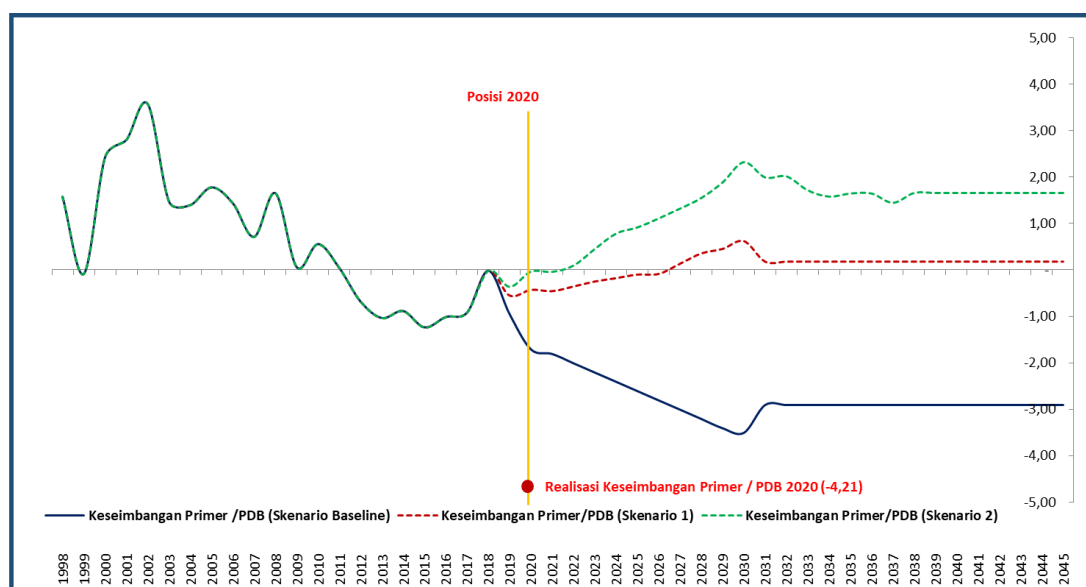
Berdasarkan data LKPP Tahun 2020, keseimbangan primer mengalami tekanan yang besar dan menurun tajam ke level negatif 4,21% dari proyeksi pada *LTFS report* sebesar negatif 1,24% pada skenario *baseline*, negatif 0,42% pada skenario 1, dan negatif 0,03% pada skenario 2.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan adanya deviasi atas proyeksi pada *LTFS Report (baseline, skenario 1 dan skenario 2)* dengan data aktual pada tahun 2020 dan adanya pelampauan atas kriteria yang direkomendasikan. Berdasarkan tabel dan grafik tersebut, keseimbangan primer tahun 2020 berada pada posisi tidak sinambung.

**Tabel 14. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Rasio Keseimbangan Primer Terhadap PDB**

Deskripsi	Proyeksi <i>LTFS Report</i> 2020			Data Aktual 2020	Kriteria Batas Aman	Penilaian
	<i>Baseline</i>	Skenario 1	Skenario 2			
Keseimbangan Primer terhadap PDB	-1,24%	-0,42%	-0,03%	-4,21%	Positif	Tidak Sinambung

Sumber: Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang Tahun 2019 dan LKPP (diolah)



**Gambar 6. Proyeksi Jangka Panjang Keseimbangan Primer terhadap PDB dan realisasi Tahun 2020**

### c. Proyeksi Defisit terhadap PDB

Perhitungan defisit memiliki peranan penting dalam memonitor kesinambungan fiskal. Defisit yang semakin lebar menunjukkan pengelolaan fiskal yang tidak berkesinambungan. Berdasarkan analisis *LTFS Report*, defisit diproyeksikan semakin melebar apabila Pemerintah tidak melakukan terobosan baru dan tetap mempertahankan kebijakan fiskal saat ini melalui skenario *baseline*.

Upaya pemerintah dengan melakukan reformasi secara moderat dalam pengelolaan fiskal dapat mempertahankan defisit di kisaran 2% dari PDB. Melalui skenario 2, Pemerintah dapat memperkecil defisit anggaran dan mencapai surplus 1% dari PDB di tahun 2030.

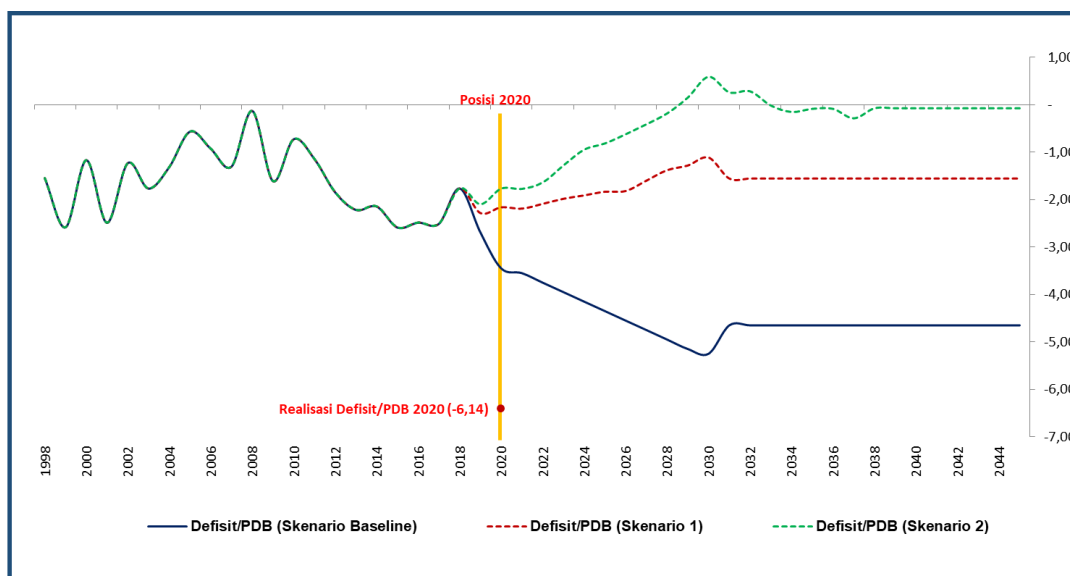
Pada tahun 2020, proyeksi rasio defisit terhadap PDB berada di kisaran 2,98% (skenario *baseline*), 2,16% (skenario 1) dan 1,77% (skenario 2). Namun berdasarkan data realisasi anggaran pada LKPP 2020 diketahui terdapat pelebaran defisit sehingga rasio defisit terhadap PDB menjadi sebesar 6,14%.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan adanya deviasi atas proyeksi pada *LTFS Report* dengan data aktual tahun 2020 dan adanya pelampauan batas *fiscal rules* yang diatur dalam UU Keuangan Negara. Berdasarkan tabel dan grafik tersebut, defisit tahun 2020 berada pada melampaui *fiscal rules* yaitu paling rendah minus 3% dari PDB.

**Tabel 15. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Defisit Terhadap PDB**

Deskripsi	Proyeksi <i>LTFS Report</i> 2020			Data Aktual 2020	Batas <i>Fiscal Rules</i>	Penilaian
	<i>Baseline</i>	Skenario 1	Skenario 2			
Defisit terhadap PDB	-2,98%	-2,16%	-1,77%	-6,14%	-3%	Melampaui Batas UU Keuangan Negara

Sumber: Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang Tahun 2019 dan LKPP (diolah)



**Gambar 7. Proyeksi Jangka Panjang Defisit terhadap PDB dan realisasi 2020**

Pelebaran defisit yang sangat dalam pada Tahun 2020 merupakan dampak pandemi COVID-19. Pemerintah mengubah postur APBN melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 dan terakhir dengan Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sebagai pelaksanaan atas Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020.

UU Nomor 2 Tahun 2020 memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melaksanakan *extraordinary actions* yang diperlukan, termasuk pelebaran defisit pada APBN untuk penanganan pandemi dan pemulihan ekonomi nasional. Pada *LTFS Report* Tahun 2019, proyeksi rasio defisit terhadap PDB di Tahun 2020 berada di kisaran 2,98% (skenario *baseline*), 2,16% (skenario 1) dan 1,77% (skenario 2). Namun berdasarkan data realisasi anggaran pada LKPP 2020 diketahui terdapat pelebaran defisit sehingga rasio defisit terhadap PDB menjadi sebesar 6,14% yang melampaui *fiscal rule* yang diatur dalam UU Keuangan Negara, namun diperkenankan dalam UU Nomor 2 Tahun 2020. Meskipun demikian, pemerintah perlu memitigasi risiko yang muncul karena berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2020, besaran defisit terhadap PDB dibatasi paling tinggi 3% sejak tahun 2023.

#### **d. Proyeksi Rasio Utang terhadap PDB**

Rasio utang terhadap PDB pada skenario *baseline* akan terus mengalami peningkatan dan bahkan pada tahun 2045 dapat melampaui aturan fiskal yang diatur dalam UU Keuangan Negara. Namun, rasio utang terhadap PDB tersebut dapat dipertahankan pada kisaran 30% melalui skenario 1. Sedangkan upaya melalui skenario 2 dapat menurunkan rasio utang terhadap PDB sampai di bawah 10% pada tahun 2045. Analisis dalam *LTFS Report* telah memproyeksikan rasio utang terhadap PDB sebesar 31,84% (skenario *baseline*), 30,62% (skenario 1), dan 30,04% (skenario

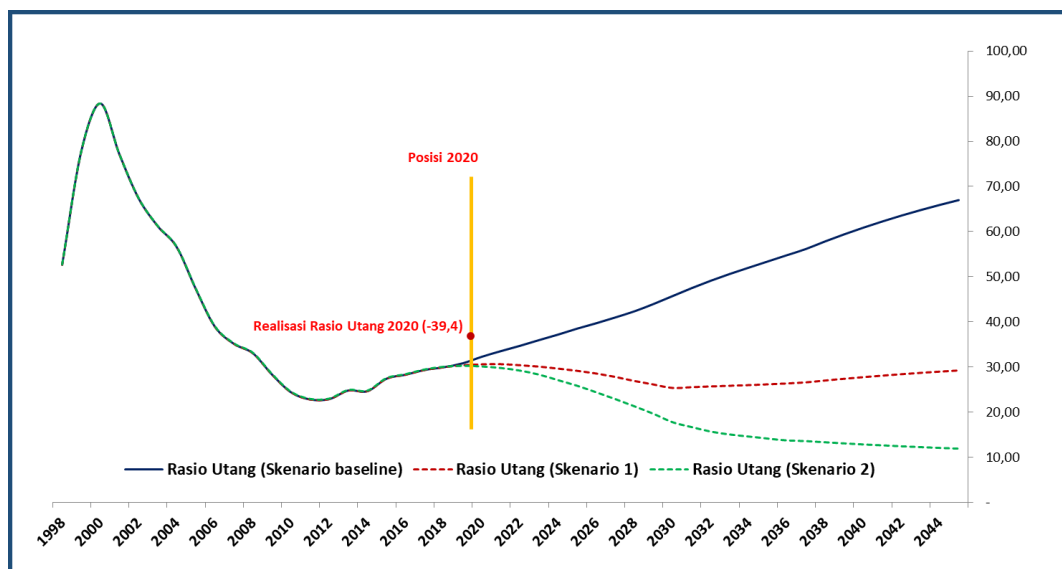
2). Namun, berdasarkan data realisasi anggaran pada LKPP Tahun 2020 terjadi deviasi atas rasio utang terhadap PDB menjadi sebesar 39,4%.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan adanya deviasi atas proyeksi pada *LTFS Report* dengan data aktual tahun 2020. Berdasarkan tabel dan grafik tersebut, rasio utang terhadap PDB tahun 2020 berada dalam batas yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu kurang dari 60% dari PDB.

**Tabel 16. Deviasi Realisasi atas Proyeksi Utang Terhadap PDB**

Deskripsi	Proyeksi <i>LTFS Report</i> 2020			Data Aktual 2020	Batas <i>Fiscal Rules</i>	Penilaian
	Baseline	Skenario 1	Skenario 2			
Utang terhadap PDB	31,84%	30,62%	30,04%	39,4%	60%	Masih di bawah batas yang ditentukan dalam UU Keuangan Negara

Sumber: Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang Tahun 2019 dan LKPP (diolah)

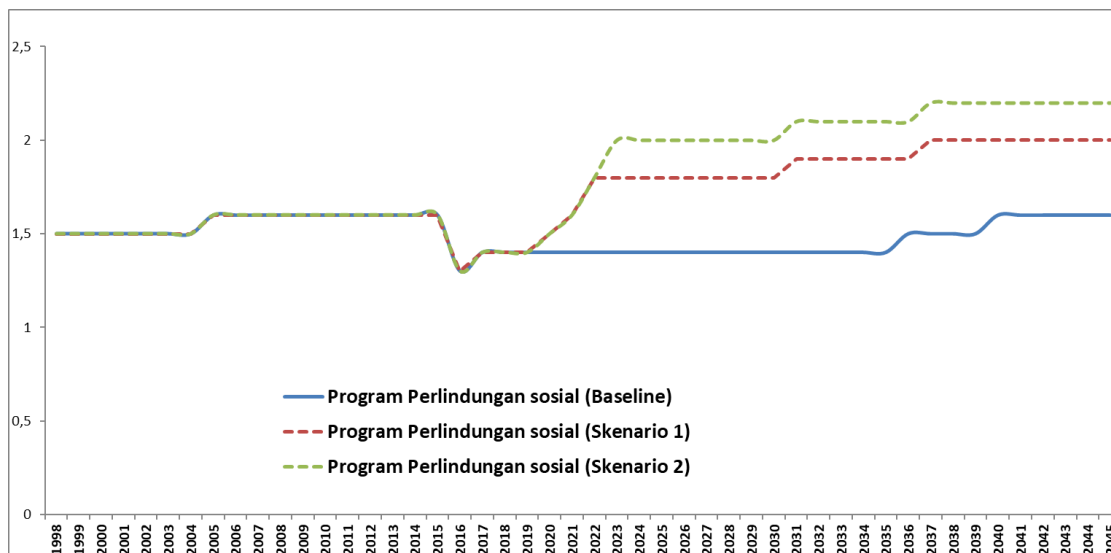


**Gambar 8. Proyeksi Jangka Panjang Utang terhadap PDB dan Realisasi Tahun 2020**

#### e. Proyeksi Program Perlindungan Sosial terhadap PDB

Analisis dalam *LTFS Report* mengungkapkan bahwa Pemerintah akan melakukan penguatan program perlindungan sosial dan kesehatan dalam merespon tantangan demografi untuk mendukung produktivitas danantisipasi *aging population*. Dalam seluruh skenario, proyeksi kebutuhan program perlindungan sosial mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan profil demografi penduduk tidak produktif. Namun melalui skenario 1, ruang fiskal dapat memenuhi tambahan program perlindungan sosial. Sedangkan skenario 2 memberikan peningkatan yang lebih banyak dibanding skenario 1 dalam program perlindungan sosialnya.

Grafik berikut menggambarkan tren program perlindungan sosial berdasarkan skenario *baseline*, skenario 1, dan skenario 2.



**Gambar 9. Proyeksi Jangka Panjang Program Perlindungan Sosial**

Berbeda dengan empat proyeksi lainnya (rasio pajak, keseimbangan primer, defisit, dan rasio utang), proyeksi perlindungan sosial tidak dihitung secara jelas sehingga realisasi tahun 2020 tidak dapat dianalisis secara memadai. Untuk penyusunan proyeksi perlindungan sosial berikutnya perlu didefinisikan secara jelas unsur anggaran apa saja yang dihitung secara konsisten dalam program perlindungan sosial sehingga evaluasi dan pengawasan capaiannya dapat dilakukan secara optimal.

Berdasarkan penjelasan di atas, BPK menilai bahwa proyeksi pada *LTFS Report* perlu disempurnakan, diantaranya pada:

a. Proyeksi Rasio Pajak, Keseimbangan Primer, Defisit, dan Rasio Utang

Berdasarkan data aktual tahun 2020, proyeksi rasio pajak, keseimbangan primer, dan defisit telah melampaui kriteria yang direkomendasikan atau melewati batas yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan proyeksi rasio utang masih berada dalam kondisi yang diperbolehkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Meskipun demikian, Pemerintah perlu memperhatikan tren rasio utang terhadap PDB yang mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan kondisi aktual diatas, Pemerintah perlu menyempurnakan analisis dalam *LTFS Report* agar proyeksi fiskal jangka panjang relevan dengan kondisi terkini.

b. Proyeksi Program Perlindungan Sosial

Proyeksi program perlindungan sosial tidak dihitung secara jelas dan memadai sehingga realisasi tahun 2020 tidak dapat dianalisis. Untuk penyusunan proyeksi perlindungan sosial berikutnya, perlu didefinisikan secara jelas agar evaluasi dan pengawasan capaiannya dapat dilakukan secara optimal.

Deviasi atas proyeksi pada Laporan Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang dengan realisasinya memperkuat urgensi disusunnya pemutakhiran analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang. Pemutakhiran tersebut diperlukan agar kondisi kesinambungan fiskal jangka panjang dapat termonitor dengan memadai. Namun Pemerintah belum memiliki regulasi yang jelas dalam penyusunan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang tersebut, sehingga belum jelas periodisasi penyusunan, metode penyusunan analisis, serta evaluasi atas capaian dari analisis tersebut. Hal tersebut sejalan dengan RPG 1 IPSAS, *Reporting on The Long-Term Sustainability of An Entity's Finances*, yang menyatakan bahwa meskipun pemutakhiran secara rutin (tahunan) tidak realistis untuk dilakukan, namun terdapat hubungan terbalik antara validitas proyeksi dengan jangka waktu waktu pemutakhiran (revisi). Semakin lama jangka waktu revisi atas LTFS Report, maka proyeksinya semakin tidak relevan dengan kondisi saat ini.

### **3.3.2. Perhitungan Beberapa Faktor yang Memengaruhi Kondisi Fiskal Jangka Panjang belum Dipublikasikan dalam LTFS Report**

Beberapa faktor yang memengaruhi kondisi fiskal jangka panjang perlu dipertimbangkan untuk dimasukkan dalam proyeksi dan analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang. Sebagaimana diungkapkan dalam *Recommended Public Guidance* (RPG) 1 IPSAS, *Reporting on The Long-Term Sustainability of An Entity's Finances*, penggunaan dana yang berkaitan dengan program sosial (termasuk program yang membutuhkan kontribusi dari peserta) dapat menjadi komponen penting dalam pelaporan informasi keberlanjutan fiskal jangka panjang.

Penilaian keberlanjutan fiskal jangka panjang menggunakan berbagai data, yaitu data yang berkaitan dengan informasi keuangan dan non-keuangan. Data tersebut terkait dengan kondisi ekonomi dan demografi masa depan (seperti usia, kematian, morbiditas, kesuburan, jenis kelamin, pendapatan, pencapaian pendidikan, dan partisipasi angkatan kerja), asumsi tentang negara, dan tren global (seperti produktivitas dan daya saing ekonomi nasional).

Beberapa hal yang dapat memengaruhi kondisi fiskal pemerintah dan belum secara jelas dinyatakan dalam LTFS Report, di antaranya.

#### **a. Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN)**

Selain isu pertumbuhan ekonomi yang stagnan, disparitas kesejahteraan di Indonesia termasuk tinggi (bukan hanya antar kelas ekonomi, namun juga berdasarkan faktor geografisnya). Pembentukan kawasan ekonomi khusus di beberapa wilayah belum memberikan hasil yang menggembirakan. Salah satu alasan Pemerintah untuk memindahkan IKN keluar Pulau Jawa dengan alasan pemerataan ekonomi. Aktivitas pemerintahan dan bisnis yang berpusat di Pulau Jawa khususnya DKI Jakarta telah menghambat pertumbuhan pusat-pusat perekonomian baru di luar Pulau Jawa. Secara agregat, kesenjangan tersebut menghambat

Perhitungan Beberapa Faktor yang Memengaruhi Kondisi Fiskal Jangka Panjang belum Dipublikasikan dalam LTFS Report

angka pertumbuhan ekonomi secara nasional. Dengan rencana pemindahan IKN, pemerintah berharap dapat mengakselerasi pemerataan ekonomi sekaligus mengurangi kesenjangan kesejahteraan.

Pemerintah berencana untuk membangun IKN dari nol (lahan kosong) untuk mengurangi dampak sosial dari adanya penggusuran lahan *existed*. Biaya pemindahan IKN tersebut sangat besar, meliputi pembebasan lahan, pembangunan sarana dan prasarana, serta biaya pemindahan Aparatur Sipil Negara (ASN) pusat.

Berdasarkan proyeksi Pemerintah, biaya pemindahan IKN mencapai Rp466 triliun. Jika dibandingkan dengan kondisi fiskal tahun 2020, biaya pemindahan IKN tersebut mencapai 3% dari PDB dan 17,97% dari Belanja Negara. Kondisi tersebut dapat menyebabkan tekanan fiskal dan peningkatan defisit anggaran. Oleh karena itu, Pemerintah harus menghitung dan menyajikan dampak jangka panjang pemindahan IKN terhadap kesinambungan fiskal Pemerintah.

#### **b. Kebijakan Penerapan UU Cipta Kerja**

Pengesahan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan langkah untuk mengeskalasi pertumbuhan ekonomi. Pemerintah mengklaim bahwa UU Cipta Kerja merupakan langkah reformasi struktural yang dijalankan untuk meningkatkan investasi dalam negeri yang diharapkan dapat menciptakan tambahan lapangan kerja sehingga konsumsi masyarakat dapat meningkat.

Implementasi UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya, khususnya di bidang perpajakan akan berdampak pada proyeksi penerimaan negara di masa depan. Oleh karena itu, potensi penerimaan negara khususnya penerimaan pajak perlu diperhitungkan dalam proyeksi fiskal jangka menengah dan jangka panjang.

#### **c. Dampak Percepatan Pembangunan Infrastruktur**

Berdasarkan RPJMN Tahun 2020-2024, Pemerintah berupaya untuk mempercepat laju pertumbuhan infrastruktur untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya peningkatan stok infrastruktur menjadi 50% dari PDB dan belanja modal menjadi 2,3% s.d. 2,8% pada tahun 2024.

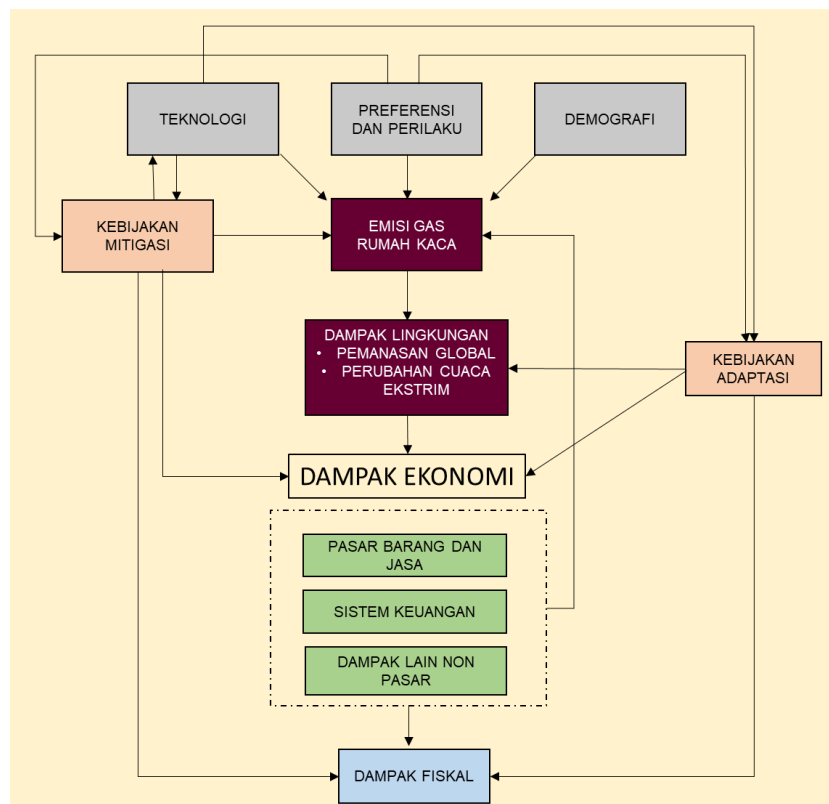
Peningkatan infrastruktur semakin menambah beban fiskal pemerintah dalam jangka pendek berupa kebutuhan pembiayaan untuk belanja infrastruktur. Proyek infrastruktur memiliki risiko jangka panjang, terutama berkaitan dengan kinerja proyek yang belum tentu sesuai dengan spesifikasi yang diharapkan. Di samping itu, infrastruktur yang terbangun memerlukan biaya pemeliharaan dan penggantian komponen yang sudah usang agar infrastruktur tersebut dapat memberikan manfaat bagi penggunaannya. Berkaitan dengan hal tersebut, biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan infrastruktur (termasuk biaya

pemeliharaannya) perlu diperhitungkan dalam penyusunan proyeksi fiskal jangka menengah dan jangka panjang.

#### d. Dampak Perubahan Iklim

Beberapa negara OECD telah mencoba untuk mengukur dampak fiskal atas perubahan iklim karena perubahan tersebut dapat memengaruhi kesinambungan fiskal pemerintah dalam jangka menengah dan jangka panjang. Berkaitan dengan hal tersebut, kesinambungan fiskal pemerintah memerlukan keseimbangan antara penerimaan pajak dan pengeluaran publik di tingkat nasional dan daerah.

Perubahan iklim dapat menyebabkan emisi gas rumah kaca (GRK). Hal ini berdampak pada lingkungan dan perekonomian. Pemerintah perlu menanggapi hal tersebut dengan menerapkan kebijakan mitigasi, adaptasi, redistribusi, dan stabilisasi makroekonomi. Berkaitan dengan hal tersebut, perubahan iklim dapat memengaruhi kondisi fiskal suatu negara melalui tiga saluran: (1) kebijakan mitigasi dalam menangani dampak emisi gas rumah kaca, (2) kebijakan adaptasi dalam menangani dampak lingkungan perubahan iklim, dan (3) dampak ekonomi yang memengaruhi pendapatan dan belanja negara. Sebagai ilustrasi, berikut merupakan gambaran dampak perubahan iklim terhadap kesinambungan fiskal suatu negara sebagaimana ditampilkan dalam *Paris Collaborative On Green Budgeting*, OECD.



**Gambar 10. Hubungan antara Perubahan Iklim dengan Keuangan Negara**  
Sumber: *Climate Change and Long Term Fiscal Sustainability*, OECD



Perubahan iklim semakin mengancam populasi, infrastruktur pesisir, hutan tropis, dan ekosistem pesisir. Indonesia memiliki garis pantai yang luas (daerah pesisir) yang dihuni jutaan orang. Daerah tersebut rentan terhadap kenaikan permukaan air laut. Sebagai negara kepulauan yang beriklim tropis, Indonesia sering mengalami bencana alam terkait perubahan cuaca, seperti kebakaran hutan dan lahan, tanah longsor, dan kekeringan. Bencana tersebut telah menyebabkan berbagai kerugian, seperti korban jiwa, harta benda, ekosistem, dan mata pencaharian yang pada akhirnya akan berdampak pada kondisi ekonomi.

Perusahaan Konsultan Verisk Maplecroft melaporkan dalam *Outlook Risiko Lingkungan 2020* bahwa 11 dari 15 kota paling berisiko tenggelam adalah kota-kota di Asia yang merupakan pusat keuangan dan perdagangan penting, termasuk Jakarta yang sangat terancam karena berada di dataran rendah. Risiko yang dihadapi ini perlu dimitigasi melalui pembangunan infrastruktur yang efektif, seperti pembangunan *giant sea wall* atau tanggul raksasa di pantai Jakarta. Rencana *giant sea wall* yang menjadi bagian dari Pembangunan Terpadu Pesisir Ibukota Negara (PTPIN) ditaksir menelan biaya hingga Rp500 triliun.

Dalam rangka menanggulangi risiko dan dampak perubahan iklim, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya, salah satunya melalui komitmen untuk menurunkan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) sebesar 29% dengan upaya nasional dan hingga 41% dengan bantuan internasional pada tahun 2030. Hal tersebut tertuang dalam dokumen *Nationally Determined Contribution* (NDC). Dalam rangka mencapai target penurunan emisi GRK tersebut, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu melakukan efisiensi anggaran dan melakukan inovasi untuk mencari sumber pendanaan untuk menutup beban fiskal yang ditimbulkan.

Pemerintah perlu segera memperhitungkan dampak perubahan iklim dan penurunan emisi GRK dalam proyeksi fiskal jangka menengah dan jangka panjang untuk mengantisipasi risiko yang akan timbul di masa depan.

Belum jelasnya periode pelaporan LTFS (termasuk kriteria pemutakhiran) disebabkan oleh belum adanya pedoman dalam penyusunan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang. BPK menilai pedoman tersebut dapat menjamin kesesuaian dengan standar, konsistensi periodisasi pelaporan, metodologi, dan evaluasi atas kondisi fiskal pemerintah sehingga tujuan penyusunan laporan kesinambungan fiskal dapat tercapai.

### **3.4. KEM PPKF Tidak Dimutakhirkan dengan Kondisi Terkini di Tahun Berjalan**

Pemerintah menyusun Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) 2021 yang merupakan gambaran awal sekaligus merupakan skenario arah kebijakan ekonomi dan fiskal tahun 2021. Pada KEM PPKF tersebut, Pemerintah menyusun Arah dan Strategi Kebijakan Makro Fiskal Jangka Menengah

**KEM PPKF Tidak Dimutakhirkan dengan Kondisi Terkini di Tahun Berjalan**

hingga tahun 2024. Tabel berikut menyajikan proyeksi kerangka fiskal jangka menengah dalam KEM PPKF 2021.

**Tabel 17. *Baseline* dan Proyeksi KEM PPKF 2021**

Uraian	Perpres 54 APBN 2020	Proyeksi KEM PPKF			
		2021	2022	2023	2024
Pendapatan Negara dan Hibah	10,46	9,90 - 11,00	10,32 - 11,30	10,53 - 11,69	10,48 - 12,15
Penerimaan Perpajakan	8,69	8,25 - 8,63	8,27 - 8,70	8,38 - 9,09	8,59 - 9,55
Rasio Perpajakan	9,14	9,30 - 9,68	9,32 - 9,75	9,43 - 10,14	9,64 - 10,60
Belanja Negara	15,53	13,11 - 15,17	13,11 - 14,85	12,88 - 14,41	13,03 - 14,66
Keseimbangan Primer	(3,08)	(1,24) - (2,07)	(0,94) - (1,70)	(0,49) - (0,87)	(0,34) - (0,66)
Surplus/Defisit	(5,07)	(3,21) - (4,17)	(2,79) - (3,55)	(2,35) - (2,72)	(2,19) - (2,51)
Rasio Utang	36,38	36,67 - 37,97	36,65 - 37,39	36,45 - 37,36	36,08 - 37,18

Sumber: KEM PPKF

Penyusunan KEM PPKF 2021 dilakukan berdasarkan alur waktu penyusunan anggaran pemerintah pada tahun 2020, di mana terdapat dua kali perubahan APBN 2020, yaitu melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 dan Perpres Nomor 72 Tahun 2020. Proyeksi KEM PPKF Tahun 2021 – 2024 tersebut belum mengakomodir perubahan APBN Tahun 2020 berdasarkan Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sebagai angka dasar perhitungan proyeksi.

Perubahan angka dasar pada unsur yang diproyeksi dalam KEM PPKF mengakibatkan proyeksi pada KEM PPKF 2021 tersebut menjadi kurang relevan, dan/atau perlunya kebijakan *extra effort* untuk mencapai angka yang diproyeksikan berdasarkan *baseline* yang sudah berubah.

Pemerintah berpendapat bahwa penyusunan KEM PPKF Tahun 2021 disusun sebelum adanya dampak signifikan pandemi COVID-19. KEM PPKF digunakan dalam proses pembahasan APBN Tahun 2021 bersama DPR, yang pada saat pembahasan telah mengakomodir kondisi perekonomian dan fiskal terkini tanpa mengoreksi KEM PPKF Tahun 2021. Lebih lanjut, Pemerintah memutakhirkan proyeksi makro fiskal dalam dokumen KEM PPKF tahun 2022 sebagaimana telah diserahkan kepada DPR dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 20 Mei 2021.

Meskipun demikian, BPK berpendapat bahwa Pemerintah perlu menyusun mekanisme yang tepat dan efektif agar proyeksi yang terdapat dalam KEM PPKF dapat dimutakhirkan di tahun berjalan sehingga sesuai dengan kondisi terkini tanpa menunggu selesainya alur penganggaran periode berikutnya.

### 3.5. Beberapa Indikator Pengelolaan Utang melampaui Batas yang Direkomendasikan

Kesinambungan fiskal dapat dicapai dengan syarat pemerintah mampu membayar utangnya (*solvent*), tanpa mengubah waktu dan prasyarat yang ditentukan sebelumnya dan tanpa mengurangi layanan yang diberikan oleh negara (tidak adanya pengurangan belanja negara secara signifikan). Pada umumnya, kondisi fiskal suatu negara ditunjukkan dengan kondisi keseimbangan anggaran primernya di samping faktor lain yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan utangnya.

Beberapa Indikator Pengelolaan Utang melampaui Batas yang Direkomendasikan

INTOSAI menetapkan tiga indikator utama pengelolaan utang sebagaimana diatur dalam GUID 5250. Ketiga indikator tersebut dihitung dengan tujuan untuk memberikan pemahaman yang memadai atas fenomena utang dari perspektif yang berbeda, sehingga memungkinkan Pemerintah untuk mengontrol dan mengelola utang berdasarkan praktik kredit yang baik.

Tiga indikator utama pengelolaan utang tersebut adalah *financial indicators* (indikator keuangan), *vulnerability indicators* (indikator kerentanan), dan *sustainability indicators* (indikator keberlanjutan), dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut.

#### a. Indikator keuangan

Indikator keuangan yang lazim digunakan adalah risiko pasar dan risiko kredit. Indikator tersebut dipantau Pemerintah dhi. Kementerian Keuangan cq. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) dalam bentuk *Debt Portofolio Review* yang dipublikasi setiap triwulan.

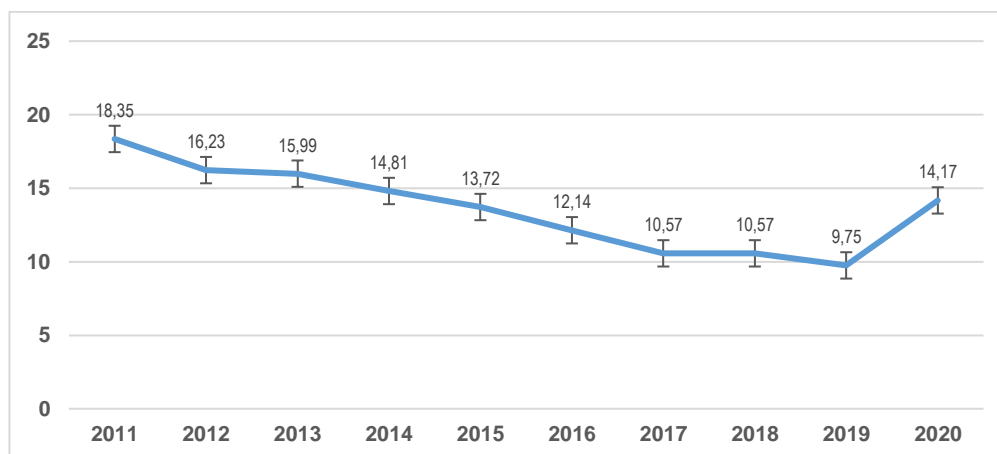
Beberapa indikator keuangan yang dipantau dalam pengelolaan utang sesuai GUID 5250 adalah sebagaimana terdapat dalam tabel berikut.

**Tabel 18. Indikator Keuangan Utang**

Tahun	Risiko Suku Bunga	Risiko Nilai Tukar	Rata-Rata Maturitas (Tahun)	Credit Ratings			
	VR Proportion (%)	FX Proportion (%)		Rating	Outlook	Tanggal	Sumber
2011	18,35	45,1	9,28	Ba2	Positive Watch	1-Dec-10	Moody's
2012	16,23	44,48	9,87	Ba1	Stable	17-Jan-11	Moody's
2013	15,99	46,79	9,71	Baa3	Stable	18-Jan-12	Moody's
2014	14,81	43,35	9,75				
2015	13,72	44,55	9,39				
2016	12,14	42,57	9,13				
2017	10,57	41,26	8,68	Baa3	Positive	8-Feb-17	Moody's
2018	10,57	41,03	8,37	Baa2	Stable	13-Apr-18	Moody's
2019	9,75	37,86	8,52				
2020	14,17	33,53	8,47				

Sumber : Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko

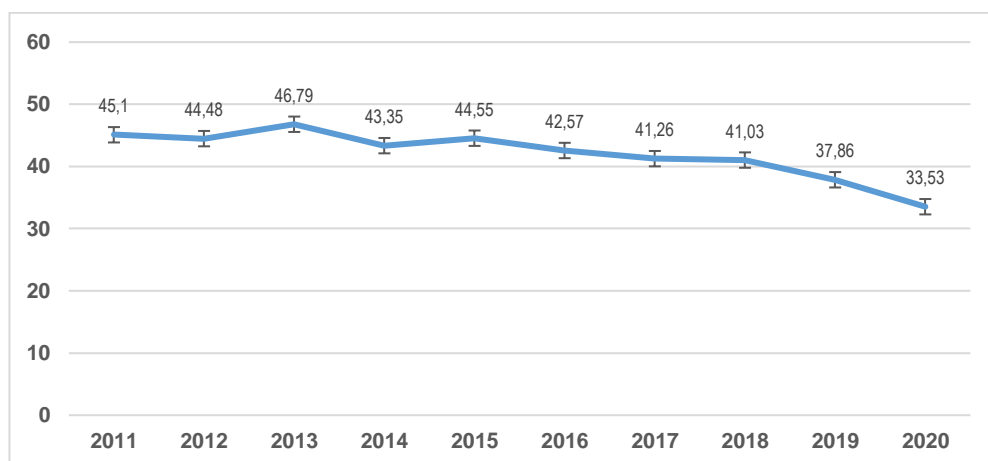
Berdasarkan tabel diatas, Risiko Suku Bunga mengalami fluktuasi dalam rentang 9,75% s.d. 18,35% yang dapat digambarkan sebagai berikut.



**Gambar 11. Tren Persentase Utang dengan Bunga Mengambang**

Risiko suku bunga (*variable rate/ VR debt proportion*) menunjukkan tingkat kerentanan utang terhadap suku bunga mengambang. Semakin besar *VR debt proportion*, maka semakin rentan utang pemerintah terhadap fluktuasi suku bunga mengambang. Grafik diatas menunjukkan tren *VR debt proportion* yang cenderung menurun sampai dengan tahun 2019, namun kembali mengalami kenaikan di tahun 2020. Peningkatan di tahun 2020 terjadi karena pembiayaan utang melalui penerbitan SBN meningkat. Dalam penerbitan SBN tersebut, terdapat mekanisme *burden sharing* sebagai komitmen bersama penanganan pandemi COVID-19 antara Pemerintah dan BI.

Di samping risiko suku bunga, terdapat Risiko Nilai Tukar yang mengalami fluktuasi dalam rentang 33,53 s.d. 46,79% sebagaimana digambarkan dalam grafik berikut.



**Gambar 12. Tren Persentase Utang dengan Denominasi Asing**

Risiko nilai tukar menunjukkan tingkat kerentanan fluktuasi utang atas nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing. Semakin tinggi angkanya maka semakin rentan utang pemerintah terhadap fluktuasi nilai tukar. Grafik diatas menunjukkan tren menurunnya risiko nilai tukar. Hal ini menunjukkan pengelolaan utang pemerintah telah dilakukan secara konsisten dalam mengurangi ketergantungan atas utang terhadap mata uang asing.

Selain risiko suku bunga dan risiko nilai tukar, terdapat rata-rata maturitas utang atau *average time to maturity* (ATM) yang diukur berdasarkan waktu jatuh tempo utang yang dimiliki pemerintah. ATM menunjukkan preferensi Pemerintah sebagai pengelola utang dalam mengatur risiko *refinancing*.

Sedangkan peringkat kredit (*credit rating*) adalah penilaian independen oleh lembaga pemeringkat atas kelayakan kredit suatu negara atau entitas berdaulat. Peringkat kredit negara dapat memberikan wawasan pada investor tentang tingkat risiko yang terkait dengan investasi utang di negara tersebut.

## b. Indikator Kerentanan

Kerentanan utang terhadap kondisi perekonomian ditunjukkan dengan kondisi penerimaan negara yang berdampak pada kesinambungan utang. Penerimaan negara diperlukan untuk membayar utang. Berdasarkan perhitungan, beberapa

indikator telah melampaui batasan/*threshold* pada GUID 5250 *Guidance on the Audit of Public Debt*, dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 19. Indikator Kerentanan Utang Tahun 2020**

Deskripsi	Nilai Pada Tahun 2020	Threshold IMF	Threshold IDR	Kesimpulan
<i>Debt Service to Revenue</i>	46,77%	25%-35%	28%-63%	Rentan IMF
<i>Interest to Revenue</i>	19,06%	7%-10%	4,6%-6,8%	Rentan IMF dan IDR
<i>Debt to Revenue</i>	368,99%	90%-150%	92%-167%	Rentan IMF dan IDR

Sumber: LKPP dan GUID 5250 (diolah)

### 1) *Debt Service to Revenue*

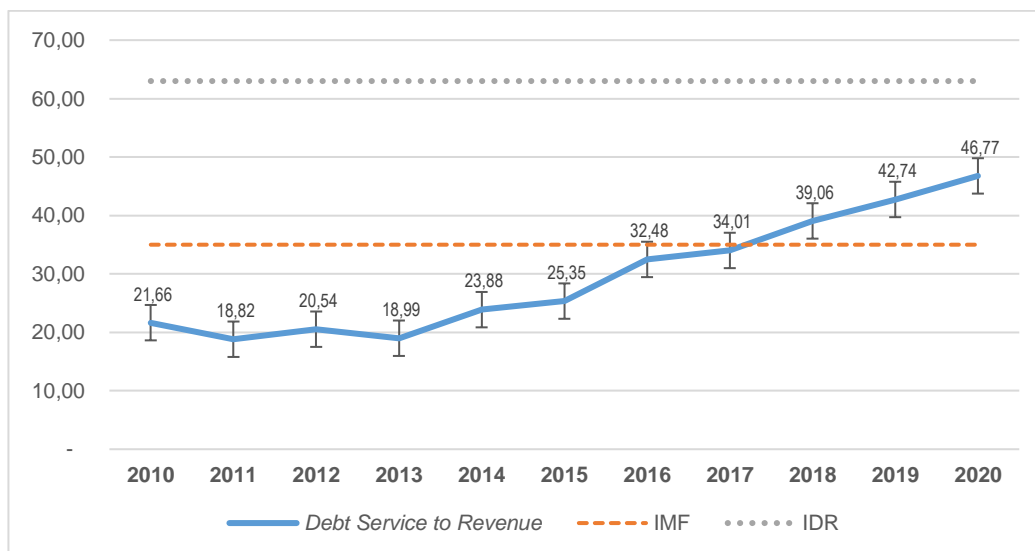
*Debt service to revenue* atau perbandingan biaya pokok utang ditambah pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara mengalami kenaikan secara konsisten sejak tahun 2013 dan puncaknya terjadi pada tahun 2020 yaitu sebesar 46,77%. *Threshold* yang dinyatakan dalam GUID 5250 adalah sebesar 25% - 35% berdasarkan IMF dan sebesar 28% - 63% berdasarkan IDR.

Tabel 20 dan Gambar 13 menggambarkan tren *debt service to revenue* selama 11 tahun terakhir dan pada tahun 2020, rasio *debt service to revenue* telah melewati *threshold* yang ditetapkan IMF.

**Tabel 20. Tren Rasio *Debt Service to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

<i>Debt Service / Revenue</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realisasi	21,66	18,82	20,54	18,99	23,88	25,35	32,48	34,01	39,06	42,74	46,77
IMF <i>threshold</i> atas	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
IDR <i>threshold</i> atas	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63

Sumber: LKPP dan GUID 5250 (diolah)



**Gambar 13. Tren Rasio *Debt Service to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

Grafik tersebut menggambarkan konsistensi kenaikan *debt service to revenue*, yang menunjukkan bahwa kenaikan *debt service* atau pembayaran cicilan pokok dan pembayaran bunga mengalami kenaikan lebih cepat dibandingkan dengan kenaikan penerimaan negara. Untuk mengendalikan risiko kerentanan

utang tersebut, Pemerintah perlu mengendalikan pembayaran cicilan pokok dan bunga dengan pengendalian utang yang hati-hati atau berupaya meningkatkan penerimaan negara melalui reformasi di bidang perpajakan.

Kenaikan *debt service to revenue* pada Gambar 13 konsisten dengan kenaikan pada dua indikator lainnya, yaitu *interest to revenue* dan *debt to revenue*.

## 2) *Interest to Revenue*

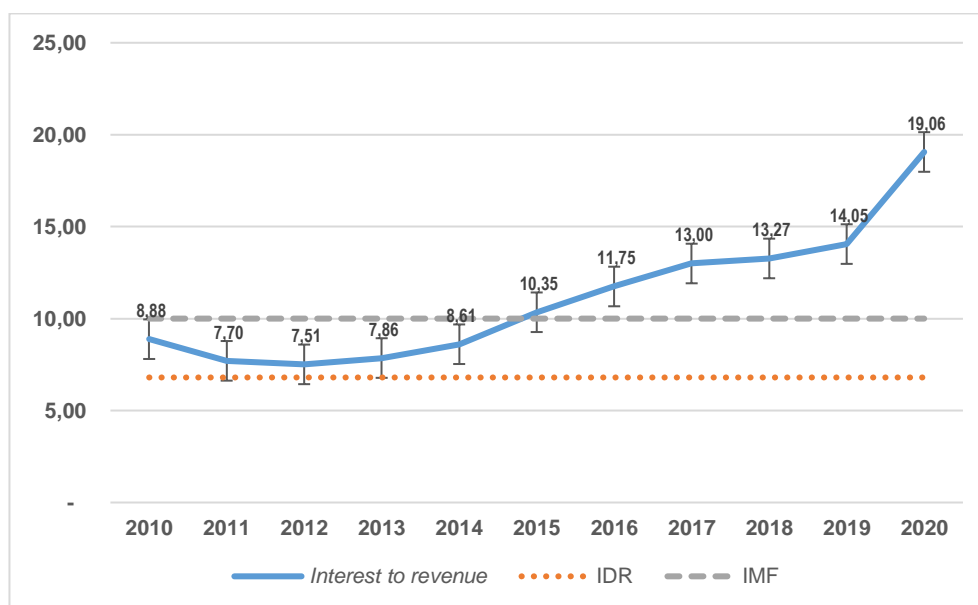
*Interest to revenue* atau perbandingan pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara mengalami kenaikan secara konsisten sejak tahun 2013 dan puncaknya terjadi pada tahun 2020 menjadi sebesar 19,06%. *Threshold* yang dinyatakan dalam GUID 5250 adalah 7% - 10% berdasarkan IMF dan 4,6% - 6,8% berdasarkan IDR.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan tren *interest to revenue* selama 11 tahun terakhir. Rasio *interest to revenue* sejak tahun 2015 telah melampaui *threshold* yang ditetapkan IDR dan IMF dan mencapai puncaknya di tahun 2020.

**Tabel 21. Tren Rasio *Interest to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

<i>Interest / Revenue</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realisasi	8,88	7,70	7,51	7,86	8,61	10,35	11,75	13,00	13,27	14,05	19,06
IMF <i>threshold</i> atas	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
IDR <i>threshold</i> atas	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8

Sumber: LKPP dan GUID 5250 (diolah)



**Gambar 14. Tren Rasio *Interest to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

Grafik tersebut menggambarkan konsistensi kenaikan rasio *interest to revenue*, yang menunjukkan bahwa kenaikan pembayaran bunga mengalami kenaikan lebih cepat dibandingkan dengan kenaikan penerimaan negara. Semakin tinggi rasio *interest to revenue* menunjukkan semakin tinggi porsi penerimaan negara untuk pembayaran belanja bunga. Hal tersebut tidak

sejalan dengan kesinambungan fiskal yang mensyaratkan kemampuan pembayaran utang tanpa mengurangi layanan yang diberikan melalui belanja lainnya. Untuk mengendalikan risiko kerentanan utang tersebut, Pemerintah perlu mengendalikan pembayaran bunga melalui pengendalian utang yang hati-hati atau berupaya meningkatkan penerimaan negara melalui reformasi di bidang perpajakan.

### 3) *Debt to Revenue*

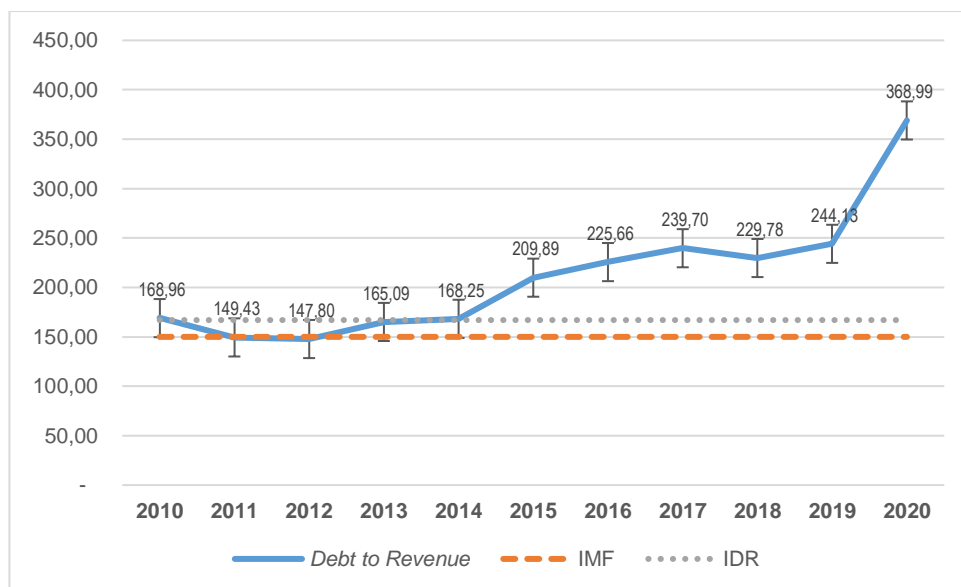
*Debt to Revenue* atau perbandingan utang terhadap penerimaan mengalami kenaikan secara konsisten sejak tahun 2012 dan puncaknya terjadi pada tahun 2020 menjadi sebesar 369%. *Threshold* yang dinyatakan dalam GUID 5250 adalah 90% - 150% berdasarkan IMF dan 92% - 167% berdasarkan IDR.

Tabel dan grafik berikut menggambarkan tren *debt to revenue* selama 11 tahun terakhir. Sejak tahun 2014, rasio *debt to revenue* telah melampaui *threshold* yang ditetapkan IDR dan IMF dan mencapai puncaknya di tahun 2020.

**Tabel 22. Tren Rasio *Debt to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

<i>Debt / Revenue</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realisasi (%)	169	149	148	165	168	210	226	240	230	244	369
IMF <i>threshold</i> atas (%)	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
IDR <i>threshold</i> atas (%)	167	167	167	167	167	167	167	167	167	167	167

Sumber: LKPP dan GUID 5250 (diolah)



**Gambar 15. Tren Rasio *Debt to Revenue* Tahun 2010 s.d. 2020**

Grafik tersebut menggambarkan tren kenaikan rasio *debt to revenue*, yang menunjukkan bahwa kenaikan saldo utang mengalami kenaikan lebih cepat dibandingkan dengan kenaikan penerimaan negara. Semakin tinggi rasio *debt to revenue*, menunjukkan semakin tinggi porsi penerimaan negara untuk pembayaran utang di masa depan. Agar rasio dapat dijaga, maka penerimaan negara di tahun selanjutnya perlu ditingkatkan.

Tren atas ketiga indikator kerentanan utang tersebut menggambarkan laju penambahan utang dan bunga utang tidak sebanding dengan laju penerimaan negara yang akan digunakan untuk pembayaran utang dan bunga utang. Apabila pengelolaan utang dan penerimaan negara tetap menggunakan kebijakan saat ini, maka kesinambungan fiskal berisiko terganggu di masa mendatang, keseimbangan primer semakin negatif, dan ruang fiskal untuk keperluan layanan publik menurun, sebagai akibat dari semakin banyaknya penerimaan negara yang dialokasikan untuk pembayaran cicilan pokok utang dan bunganya.

Dampak pandemi yang menekan ruang fiskal semakin memperdalam kerentanan utang. Meskipun demikian, sebelum pandemi terjadi di tahun 2020, tren ketiga indikator tersebut telah menunjukkan peningkatan yang berarti kondisi pengelolaan utang yang semakin rentan.

### c. Indikator Kesenambungan Fiskal

Indikator kesinambungan fiskal atau lebih dikenal sebagai indikator kesinambungan utang dapat memberikan informasi mengenai besarnya penyesuaian fiskal. Indikator kesinambungan utang sebagaimana dinyatakan dalam lampiran ISSAI 5411 *Debt Indicators*, dihitung dengan rumus sebagai berikut.

$$I_t^* = s^* - s_t \left( \frac{r - \beta}{1 + r} \right) b_{t-1} - s_t$$

- $S^*$  = Keseimbangan primer surplus terhadap PDB yang digunakan sebagai patokan agar menuju kesinambungan fiskal. Digunakan angka 0,12% yang merupakan keseimbangan primer surplus terakhir pada Tahun 2011.
- $S_t$  = Keseimbangan primer terhadap PDB tahun berjalan
- $r$  = Rata-rata suku bunga jangka panjang, digunakan rata-rata yield SBN 10 tahun dari 2010 s.d. 2020
- $\beta$  = Rata-rata pertumbuhan PDB
- $b_{t-1}$  = Rasio Utang terhadap PDB tahun sebelumnya

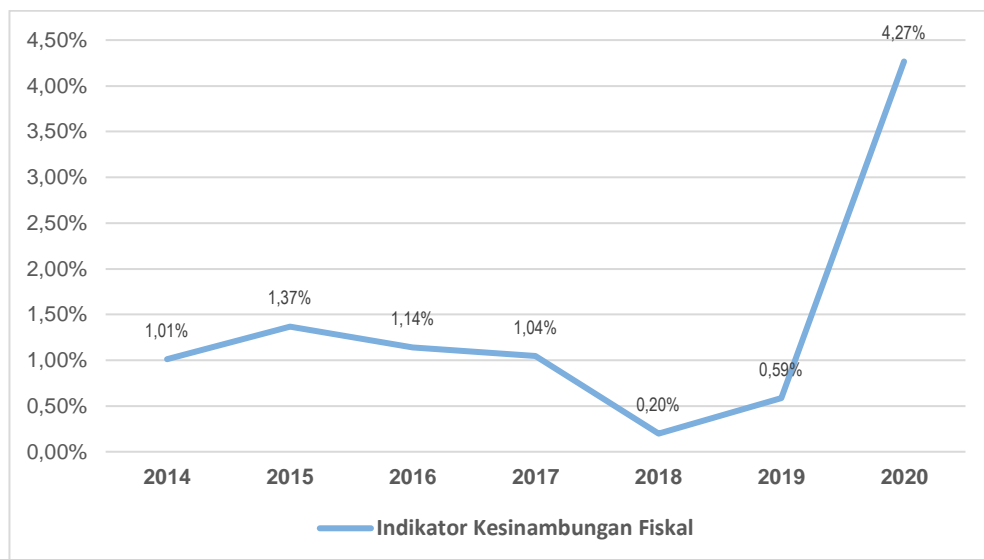
Berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan, diketahui terdapat fluktuasi indikator kesinambungan utang dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 23. Tren Indikator Kesenambungan Fiskal Tahun 2014 s.d. 2020**

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
$I_t^*$ (%)	1,01	1,47	1,14	1,04	0,20	0,59	4,27

Tren indikator kesinambungan fiskal dapat digambarkan pada Gambar 16.





**Gambar 16. Tren Indikator Kesenambungan Fiskal 2014 s.d. 2020**

Sebagaimana dinyatakan dalam lampiran ISSAI 5411 *Debt Indicators*, Indikator kesinambungan fiskal menggambarkan bagaimana pengelolaan fiskal yang berkesinambungan. Indikator yang baik ditunjukkan dengan angka  $I^*$  di bawah 0. Sedangkan  $I^*$  di atas 0 menunjukkan kesinambungan fiskal di masa depan terancam sebagai dampak dari melebarnya defisit keseimbangan primer. Semakin lebar defisit keseimbangan primer, maka semakin banyak porsi penambahan utang baru yang digunakan untuk membayar bunga utang. Hal tersebut menunjukkan terdapat risiko ketidaksinambungan pengelolaan fiskal pada tahun berjalan.

Berdasarkan perhitungan indikator kesinambungan fiskal diketahui bahwa pengelolaan fiskal Pemerintah Indonesia tidak sinambung dan perlu mendapatkan perhatian khusus. Hal ini disebabkan keseimbangan primer yang terus mengalami defisit sejak tahun 2012 dan semakin memburuk akibat dampak pandemi COVID-19 di tahun 2020.

## **BAB IV SIMPULAN**

Berdasarkan hasil revidi atas kesinambungan fiskal tahun 2020, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu secara hati-hati mengelola fiskal dengan memperhatikan tren peningkatan utang dan pembayaran bunga utang yang melampaui peningkatan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian. Pemerintah juga perlu secara hati-hati mengelola fiskal dengan memperhatikan risiko yang timbul dari kewajiban pemerintah, seperti kewajiban pensiun, kewajiban penjaminan sosial, dan kewajiban kontingensi dari BUMN, serta risiko Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU).
2. Pemerintah perlu mewaspadai dampak pandemi COVID-19 terhadap kondisi fiskal pemerintah. Biaya penanganan pandemi COVID-19 dan pelaksanaan program PEN menyebabkan kondisi perekonomian mengalami guncangan sehingga terjadi tekanan besar pada kondisi fiskal. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya penurunan signifikan atas penerimaan negara yang berdampak pada peningkatan defisit anggaran dan bertambahnya pembiayaan melalui utang. Terdapat anomali dalam pengelolaan fiskal di tahun 2020, yaitu defisit anggaran dan defisit keseimbangan primer mengalami peningkatan tetapi SILPA juga mengalami peningkatan signifikan. Hal ini menunjukkan pengelolaan fiskal khususnya terkait pembiayaan kurang akurat.

Di samping itu, Pemerintah perlu menetapkan strategi yang tepat untuk mencapai target fiskal yaitu defisit kembali pada batas tidak melampaui 3% dari PDB dengan tetap menjaga kesehatan ekonomi nasional di tengah kondisi ketidakpastian yang masih berlangsung dan adanya pandemi COVID-19.

3. Pemerintah perlu menyempurnakan analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang dengan kondisi terkini, diantaranya dengan menyempurnakan dan/atau menambah komponen berikut untuk selanjutnya mempublikasikannya.
  - a. Proyeksi Program Perlindungan Sosial;
  - b. Proyeksi Rasio Pajak, Keseimbangan Primer, Defisit, dan Rasio Utang;
  - c. Dampak Pemindahan Ibukota Negara Baru;
  - d. Dampak UU Cipta Kerja;
  - e. Dampak Percepatan Pembangunan Infrastruktur.
  - f. Dampak Perubahan Iklim; dan

Pemutakhiran analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang sejalan dengan RPG 1 IPSAS, *Reporting on The Long Term Sustainability of an Entity's Finance*, yang merekomendasikan pemutakhiran secara periodik dengan tenggang waktu yang lebih singkat. Untuk menjamin kesesuaian dengan standar, periodisasi pelaporan, metodologi, serta evaluasi atas kondisi fiskal, Pemerintah perlu memiliki pedoman penyusunan Laporan Kesinambungan Fiskal Jangka Panjang.

4. Pemerintah perlu memutakhirkan proyeksi pada KEM PPKF dengan kondisi terkini, agar proyeksi tersebut lebih mutakhir, tanpa menunggu proses penganggaran periode selanjutnya.
5. Pemerintah perlu memperhatikan pengelolaan utang secara hati-hati karena beberapa indikator pengelolaan utang melampaui batas yang direkomendasikan, yaitu:
  - a. Tiga indikator kerentanan utang tahun 2020 telah melampaui rekomendasi IMF dan *International Debt Relief* (IDR):
    - 1) Rasio *debt service* terhadap penerimaan sebesar 46,77% melampaui rekomendasi IMF sebesar 25% - 35%;
    - 2) Rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan sebesar 19,06% melampaui rekomendasi IDR sebesar 4,6% - 6,8% dan rekomendasi IMF sebesar 7% - 10% ; dan
    - 3) Rasio utang terhadap penerimaan sebesar 369% melampaui rekomendasi IDR sebesar 92% - 167% dan rekomendasi IMF sebesar 90% - 150% .
  - b. Indikator kesinambungan fiskal tahun 2020 sebesar 4,27% melampaui rekomendasi yang diungkapkan dalam lampiran ISSAI 5411 yaitu di bawah 0%.

## DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ATM	: <i>Average Time to Maturity</i>
COVID – 19	: <i>Corona Virus Disease 2019</i>
DJPPR	: <i>Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko</i>
FTC	: <i>Fiscal Transparency Code</i>
GAO	: <i>Government Accountability Office</i>
IDR	: <i>International Debt Relief</i>
INTOSAI	: <i>The International Organization of Supreme Audit Institute</i>
IPSAS	: <i>International Public Sector Accounting Standard</i>
ISSAI	: <i>The International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
KEM PPKF	: <i>Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal</i>
KPBU	: <i>Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha</i>
LHR	: <i>Laporan Hasil Reviu</i>
OECD	: <i>The Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PBB	: <i>Perserikatan Bangsa Bangsa</i>
PEN	: <i>Pemulihan Ekonomi Nasional</i>
PDB	: <i>Produk Domestik Bruto</i>
Renstra	: <i>Rencana strategis</i>
RPG	: <i>Recommended Public Guidance</i>
SBN	: <i>Surat Berharga Negara</i>