# Membedah Utang Pemerintah*

Oleh Sunarsip

Utang pemerintah kini menjadi isu politik yang ramai diperdebatkan. Satu pihak mengklaim bahwa pemerintah saat ini dinilai gemar berutang. Indikasinya, dalam lima tahun terakhir ini utang pemerintah telah bertambah Rp400 trilyun dari posisi tahun 2004.

Pemerintah pun membantah klaim itu. Pemerintah menilai bahwa pengelolaan utang pemerintah saat ini sudah semakin baik. Pemerintah mengakui bahwa utang nominal memang bertambah, namun Produk Domestik Bruto (PDB) naik tajam sehingga rasio utang terhadap PDB turun tajam.

Bagaimana sesungguhnya posisi utang pemerintah kita? Apakah memang utang pemerintah sudah sangat mengkhawatirkan atau kita tak perlu mengkhawatirkan posisi utang pemerintah kita?

Penulis berpendapat bahwa kedua klaim tersebut adalah benar. Dari sisi nominal, utang pemerintah memang meningkat cukup besar. Berdasarkan data Departemen Keuangan (Depkeu) disebutkan bahwa bila pada akhir 2004 posisi utang pemerintah mencapai Rp1.300 trilyun, pada Maret 2009 sudah mencapai Rp1.700 trilyun. Itu artinya, dalam lima tahun terakhir utang pemerintah bertambah Rp400 trilyun.

Apakah situasi ini lantas dapat disimpulkan bahwa pemerintah sekarang gemar berutang? Inilah bedanya bahasa politik dengan bahasa ekonomi. Seringkali, bahasa politik memang tidak seirama dengan bahasa ekonomi. Padahal, keputusan utang pemerintah adalah keputusan politik antara pemerintah dan DPR.

Klaim pemerintah bahwa rasio utang pemerintah terus menurun juga benar. Data Depkeu memperlihatkan bahwa pada akhir 2004, rasio utang terhadap PDB sebesar 56%, maka pada akhir 2008 tinggal sebesar 33%. Bahkan, pemerintah mengklaim bahwa rasio utang kita jauh lebih baik dibandingkan negara-negara lain, seperti Amerika Serikat (AS) sebesar 81% dan Jepang sebesar 217%.

Meski kedua klaim tersebut benar, namun publik perlu mendapat informasi yang lebih utuh terhadap isu utang pemerintah ini. Bahwa, bertambahnya utang pemerintah bukanlah sesuatu yang haram. Menggunakan analogi di swasta, semakin tinggi skala usaha perusahaan, utangnya pun biasanya bertambah besar. Dalam dunia bisnis sekarang, hampir mustahil, pengusaha menggunakan modalnya sendiri untuk membiayai seluruh kebutuhan ekspansi usaha. Maka, disinilah kemudian muncul peran perbankan dan pasar modal untuk membiayai kegiatan ekspansi usaha swasta.

Analog dengan swasta, kalau kita ingin mengembangkan ekonomi kita, utang sesungguhnya sebuah keniscayaan. Tak mungkin pemerintah hanya mengandalkan pajak untuk membiayai pembangunannya. Hampir tak ada negara di dunia ini yang tidak melakukan utang.

Sesungguhnya, masalah utang bukan terletak pada berapa besarnya tambahan utang secara nominal. Terdapat sejumlah isu yang perlu lebih dicermati dari isu utang pemerintah ini. *Pertama*, apakah utang telah dikelola dengan baik? *Kedua*, apakah utang kita telah mampu meningkatkan skala ekonomi? *Ketiga*, apakah peningkatan skala ekonomi tersebut telah dioptimalkan untuk peningkatan kemampuan membayar utang? *Keempat*, bagaimana kita memperoleh utang tersebut?

Penulis melihat bahwa utang pemerintah kini telah dikelola dengan manajemen yang lebih baik. Komposisi utang pemerintah kini dinilai lebih aman karena strukturnya yang lebih banyak ke utang domestik. Pada 2004, rasio utang luar negeri (ULN) terhadap PDB sebesar 28% dan rasio utang domestik sebesar 28% terhadap PDB. Pada 2008, rasio ULN terhadap PDB sebesar 12% dan rasio utang domestik sebesar 21% terhadap PDB. Kinerja pengelolaan utang pemerintah ini juga telah

---

* Dimuat di rubrik Analisis halaman 1, koran *REPUBLIKA*, Senin, 6 Juli 2009.

mendapat pengakuan sejumlah lembaga internasional. Pada 11 Juni 2009, Moody's menaikkan prospek utang Indonesia dari stabil ke positif, meski peringkat utang kita tidak mengalami perubahan yaitu tetap di posisi Ba3.

Skala ekonomi kita juga telah mengalami peningkatan yang signifikan, sebagaimana terlihat dari PDB kita. Pada tahun 2008, PDB kita mencapai Rp4.954 trilyun atau meningkat 116% dibandingkan akhir 2004 yang sebesar Rp2.296 trilyun. Peningkatan PDB ini kemudian menurunkan rasio utang kita. Namun demikian, menggunakan ukuran PDB untuk menentukan rasio utang pemerintah sesungguhnya memiliki sejumlah kelemahan.

PDB adalah ukuran ekonomi yang dihitung berdasarkan produk yang dihasilkan oleh pelaku ekonomi yang berada di Indonesia, baik itu domestik maupun asing. Sementara, utang pemerintah digunakan untuk kegiatan ekonomi domestik dan menjadi beban penduduk Indonesia.

Struktur PDB kita sangat berbeda dengan negara-negara lain. AS dan Jepang, misalnya, pertumbuhan ekonominya sebagian besar ditopang oleh investasi domestik. Sehingga, PDB mereka lebih merupakan cerminan dari kemampuan pelaku ekonomi domestiknya, termasuk kemampuan membayar utang pemerintahnya. Kondisi ini berbeda dengan Indonesia yang masih menggantungkan investasi asing yang cukup tinggi. Oleh karenanya, membandingkan rasio utang kita dengan rasio utang negara lain dengan menggunakan ukuran rasio utang terhadap PDB adalah sesuatu yang tidak *apple to apple*.

Atas kelemahan ini, kini muncul wacana agar kita tidak menggunakan ukuran PDB dalam menilai posisi utang pemerintah, tetapi menggunakan ukuran pendapatan nasional (*national income*), yaitu PDB dikurangi dengan pembayaran cicilan pokok dan bunga utang luar negeri (swasta dan pemerintah), keuntungan yang direpatriasi investor asing ke luar negeri, dan penyusutan.

Meskpun PDB kita telah mengalami peningkatan, namun optimalisasi manfaat PDB bagi kepentingan pemerintah sesungguhnya masih rendah. Setidaknya, ini bisa dilihat dari rasio perpajakan (*tax ratio*) kita terhadap PDB. Pada tahun 2008, *tax ratio* kita mencapai 13,6%. Bandingkan dengan *tax ratio*-nya AS sebesar 28,2% dan Jepang sebesar 27,4% pada tahun 2005. Semestinya, pada tahun 2009 ini *tax ratio* kita bisa mencapai 16%. Dengan kata lain, sesungguhnya bila kita dapat meningkatkan *tax ratio*, peran utang pemerintah dapat dikurangi.

Komposisi utang pemerintah memang telah membaik, karena utang yang bertambah adalah dalam bentuk Surat Utang Negara (SUN) rupiah yang diterbitkan di dalam negeri agar dapat mengurangi ULN. Namun, biaya untuk menerbitkan SUN cukup mahal. Setidaknya, ini bisa dibaca dari tingkat kupon SUN yang jauh di atas suku bunga deposito. Situasi inilah yang justru telah menyebabkan tekanan likuiditas perbankan di pasar finansial domestik, seperti yang terjadi pada pertengahan 2008.

Kesimpulannya, penambahan utang pemerintah sesungguhnya tak perlu dianggap sebagai suatu yang menakutkan apalagi diharamkan. Namun, penambahan utang pemerintah juga perlu memperhatikan bagaimana upaya pengembaliannya. Dengan kata lain, sekalipun utang pemeirntah telah memberikan dampak multiplier terhadap perekonomian, hal itu harus diikuti dengan optimalisasinya yaitu dengan memperkuat *tax ratio* kita. Tentunya, ini menjadi tantangan Depkeu bagaimana upayanya meningkatkan pajak, khususnya pajak bagi korporasi besar.***