

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Keberlanjutan fiskal menurut Adams *et al.* (2010) didefinisikan sebagai kondisi dimana anggaran pemerintah dapat lancar dibiayai tanpa menghasilkan peningkatan utang pemerintah (atau pasokan uang) dari waktu ke waktu. Bila kondisi ini terpenuhi, anggaran dikatakan berkelanjutan. Keberlanjutan fiskal meliputi keberlanjutan fiskal statis dan dinamis. Keberlanjutan fiskal statis adalah ketika anggaran dapat dibiayai lancar periode per periode, sedangkan keberlanjutan fiskal dinamis adalah ketika anggaran tidak mendorong peningkatan utang pemerintah dari waktu ke waktu.

Sementara itu, menurut Burnside (2005), keberlanjutan fiskal (*fiscal sustainability*) merupakan kemampuan pemerintah untuk mempertahankan pengeluaran saat ini, pajak, dan kebijakan lainnya dalam jangka panjang tanpa mengancam solvabilitas pemerintah atau terjadinya *default* (kegagalan bayar) pada beberapa kewajiban atau pengeluaran yang dijanjikan.

Menurut Adams *et al.* (2010), keberlanjutan fiskal sangat penting karena dapat berimplikasi pada stabilitas makroekonomi dan keuangan. Andersen (2012) dalam beberapa studi menghubungkan kondisi keberlanjutan fiskal suatu negara dengan kegagalan keuangan publik. Kegagalan keuangan tersebut berkaitan dengan krisis keuangan di masa lalu yang menyebabkan kegagalan pengembalian utang. Di sisi lain, pemeriksaan keberlanjutan fiskal sangat penting terutama saat

krisis, yaitu menyangkut kapan dan bagaimana mengeluarkan paket stimulus fiskal untuk mengatasi krisis. Pemeriksaan mengenai keberlanjutan fiskal akan mengingatkan para pembuat kebijakan dalam perhitungan fiskal seperti pengeluaran, pendapatan, dan utang pemerintah (Adams *et al.*, 2010).

Beberapa penelitian mencatat bahwa sejak tahun 1970 utang pemerintah terus meningkat secara bertahap di sebagian besar negara (termasuk negara G7) akibat guncangan harga minyak (Uctum *et al.*, 2004; Frankel dan Schmukler, 1996; Budina dan Wijnbergen, 2008). Bahkan di negara-negara Amerika Latin, rasio utang pemerintah telah meningkat bahkan sebelum guncangan harga minyak. Namun, setelah krisis utang tahun 1980-an, beberapa negara berhasil membalikkan tren akumulasi utang menjadi negatif (menurun).

Sementara itu, pola utang di negara-negara Asia lebih heterogen. Pola utang di Malaysia, Thailand, Indonesia, dan Korea berhasil menurun setelah pertengahan 1980-an, namun meningkat kembali setelah pertengahan 1990-an (Uctum *et al.*, 2004). Beberapa negara Asia mengalami ketidakseimbangan fiskal pada tahun 1998 yang ditandai oleh penurunan pendapatan pemerintah dan peningkatan tajam pada pengeluaran pemerintah (Iriana dan Sjöholm, 2002). Akibatnya, pemerintah berada di bawah beban utang yang berat untuk menutup defisit anggaran negara. Memburuknya neraca fiskal terjadi di beberapa negara yang memasuki krisis tanpa *buffer* fiskal yang cukup. Namun demikian, tahap pemulihan dari krisis keuangan Asia secara keseluruhan ditandai dengan konsolidasi fiskal yang cukup baik hingga terjadi krisis keuangan global pada tahun 2007 (Rajan *et al.*, 2015).

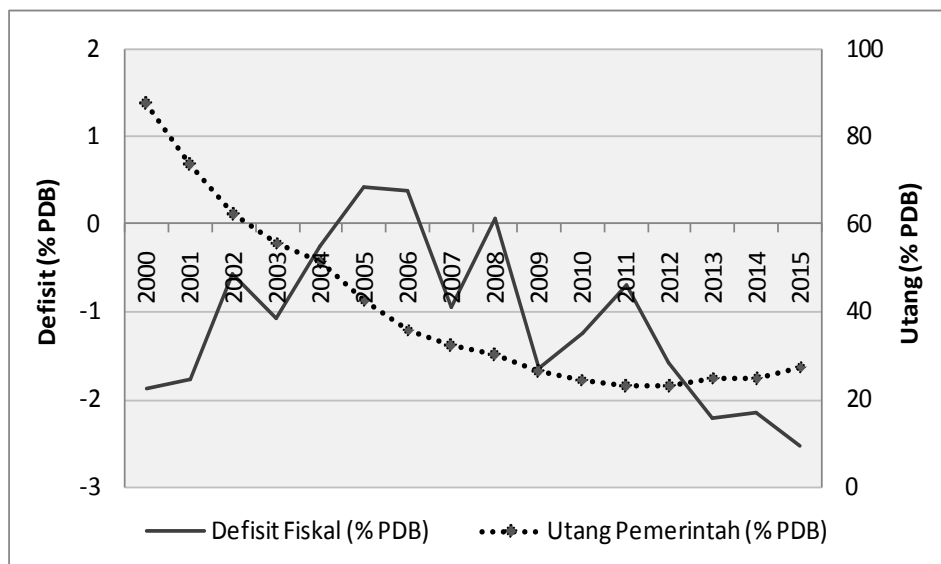
Kegagalan stabilitas fiskal yang terjadi di berbagai negara telah mengubah arah konsentrasi kebijakan fiskal negara-negara dunia dari analisis jangka pendek dengan fluktuasi siklus bisnis ringan menuju analisis jangka panjang (Frankel dan Schmukler 1996; Corsetti *et al.*, 1999; Budina dan Wijnbergen, 2008). Salah satu faktor yang mendorong terjadinya ketidakstabilan fiskal adalah adanya ketidakstabilan utang. Beban utang yang tinggi akan membatasi ruang gerak fiskal (*fiscal space*) pada masa mendatang, sehingga telah menggeser permasalahan dari stimulus fiskal menjadi keberlanjutan fiskal (Rahmany, 2004).

Di Indonesia, utang telah digunakan sebagai instrumen untuk pembiayaan negara sejak masa orde lama dan jumlahnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Setelah periode krisis 1998, utang masih menjadi instrumen utama pembiayaan yang digunakan tidak hanya untuk menutupi defisit anggaran, tetapi juga membayar kembali utang jatuh tempo (Marks, 2004; Simarmata, 2007).

Untuk mencapai keberlanjutan fiskal, diperlukan pengelolaan utang dan defisit anggaran yang berorientasi jangka panjang. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan rasio defisit anggaran (fiskal) maksimal sebesar 3 persen dan rasio utang maksimal 60 persen dari PDB. Gambar 1.1 menunjukkan perkembangan rasio utang dan defisit fiskal terhadap PDB tahun 2000-2015.

Berdasarkan gambar tersebut diketahui bahwa defisit fiskal (rasio terhadap PDB) berfluktuasi naik turun selama periode tahun 2000-2011. Namun setelah tahun 2012 defisit fiskal terus mengalami peningkatan, yaitu 1,7 persen pada tahun 2012 dan menjadi 2,6 persen pada tahun 2015. Sementara itu, rasio utang

terhadap PDB menunjukkan penurunan yang signifikan dari tahun 2000 hingga 2012. Batas aman utang terhadap PDB telah dicapai pada tahun 2003 dengan rasio 56 persen dan terus menurun hingga berada 23 persen pada 2012, namun kemudian meningkat kembali menjadi 27 persen pada tahun 2015. Meskipun rasio utang terhadap PDB mengalami perbaikan, namun kendala defisit masih terus terjadi hingga tahun 2015.



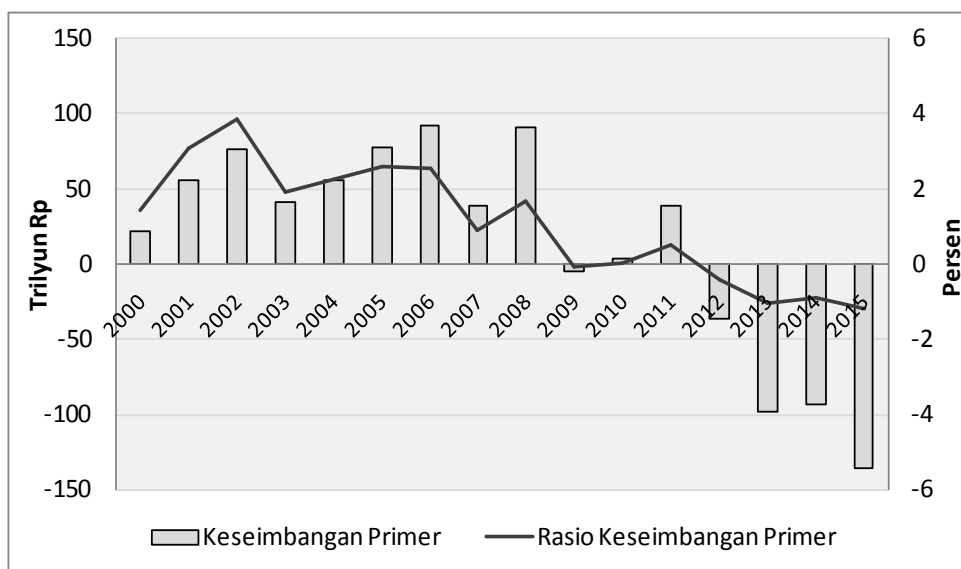
Sumber: *World Economic Outlook Database 2016*, IMF

Gambar 1.1 Perkembangan Rasio Utang dan Defisit Fiskal (2000-2015)

Kondisi kestabilan anggaran juga dapat dilihat dari posisi keseimbangan (surplus/defisit) primer. Keseimbangan primer merupakan total penerimaan dikurangi belanja negara yang tidak termasuk pembayaran bunga utang pemerintah. Jika keseimbangan primer berada dalam kondisi defisit, penerimaan negara tidak dapat menutup pembayaran kewajiban utang yang lama. Gambar 1.2

menunjukkan pergerakan keseimbangan primer Indonesia dari tahun 2000 sampai 2015.

Berdasarkan Gambar 1.2 diketahui bahwa kondisi keseimbangan primer mengalami defisit sejak tahun 2012 dan meningkat hingga 2015. Keseimbangan primer merupakan indikator yang menunjukkan kapasitas fiskal untuk membiayai belanja negara sehingga ketika posisi keseimbangan primer defisit, maka diperlukan utang baru untuk membayar kewajiban utang lama. Ketika kondisi defisit terus berlanjut dikhawatirkan menyebabkan peningkatan defisit di masa mendatang serta meningkatkan potensi gagal bayar. Oleh karena itu, demi tercapainya kestabilan fiskal maka diperlukan pengelolaan utang dan defisit anggaran yang berorientasi jangka panjang.



Sumber: *World Economic Outlook Database 2016*, IMF

Gambar 1.2 Perkembangan Keseimbangan Primer (2000-2015)

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implikasi jangka panjang dari kebijakan fiskal pemerintah Indonesia, yaitu untuk mengetahui apakah kebijakan fiskal pemerintah telah berkelanjutan dengan adanya perubahan struktur perekonomian serta untuk mengetahui apakah pemerintah melakukan kebijakan aktif untuk menghindari akumulasi utang yang berlebihan.

Salah satu pendekatan dalam menyelidiki keberlanjutan fiskal adalah dengan didasarkan pada kendala anggaran antarwaktu (*intertemporal budget constraint*, IBC) dari pemerintah. Kebijakan fiskal dianggap berkelanjutan jika IBC dalam nilai sekarang (*present value*) terus dapat dipertahankan. Dengan kata lain, jumlah utang pemerintah sekarang nilainya sama dengan nilai sekarang dari keseimbangan (surplus) primer di masa mendatang (Uctum *et al.*, 2004).

Metodologi yang paling banyak diadopsi adalah pengujian akar unit (stasioneritas) dari utang pemerintah terdiskonto (atau dalam bentuk rasio utang pemerintah per PDB) atau pengujian kointegrasi antara pengeluaran dan pendapatan pemerintah. Namun hasil dari pengujian stasioneritas sangat bergantung pada spesifikasi kendala anggaran, panjangnya set data, dan apakah data saat terjadi krisis dimasukkan dalam pengujian (Uctum *et al.*, 2004).

Pada bagian pertama, keberlanjutan fiskal akan dianalisis dengan pengujian akar unit rasio utang pemerintah terhadap PDB dengan uji *Augmented Dickey Fuller* (ADF) dengan analisis tren. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengujian akar unit standar memiliki kelemahan dalam menentukan stasioneritas utang (Uctum *et al.*, 2004; Chen, 2014). Oleh karena itu, pengujian akar unit dengan *endogenous breaks* (*breakpoint unit root test*) akan dilakukan

untuk memeriksa apakah stasioneritas terjadi saat *break* (terjadi guncangan ekonomi) dipertimbangkan.

Bagian kedua akan menjawab pertanyaan apakah akumulasi utang cenderung mendorong untuk melakukan kebijakan fiskal yang lebih ketat. Analisis dilakukan dengan fungsi reaksi fiskal untuk mengetahui respon kebijakan pemerintah (dalam bentuk penyesuaian keseimbangan primer) terhadap akumulasi utang. Fungsi reaksi fiskal dikembangkan berdasarkan pada model Bohn (1995) dimana umpan balik positif dari utang pemerintah terhadap keseimbangan (surplus) primer menunjukkan stasioneritas dalam variabel utang.

Variabel-variabel lain yang dapat mempengaruhi keseimbangan (surplus) primer juga dipertimbangkan, antara lain deviasi Produk Domestik Bruto (PDB), deviasi pengeluaran pemerintah, keterbukaan ekonomi, tingkat kemiskinan, dan harga minyak dunia. Secara bersama-sama kedua pendekatan tersebut (pengujian akar unit dan fungsi reaksi fiskal) akan memberikan bukti apakah kebijakan fiskal di Indonesia telah berkelanjutan.

1.2. Perumusan Masalah

Keberlanjutan fiskal berkaitan dengan kondisi utang dan keseimbangan primer (*primary balance*) suatu negara. Terjadinya defisit pada keseimbangan primer berisiko mengganggu keberlanjutan fiskal karena pembayaran kewajiban utang lama harus ditutup dengan utang baru yang mengakibatkan peningkatan akumulasi utang. Beban utang yang tinggi selanjutnya akan membatasi ruang

gerak fiskal dan memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan fiskal (*fiscal unsustainability*).

1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta permasalahan penelitian yang telah diuraikan, berikut pertanyaan penelitian yang ingin dijawab dalam studi ini:

1. Apakah terjadi keberlanjutan fiskal di Indonesia pada periode 1980-2015?
2. Bagaimanakah pengaruh utang pemerintah dan variabel makroekonomi lain (deviasi PDB, deviasi pengeluaran pemerintah, keterbukaan ekonomi, tingkat kemiskinan, dan harga minyak dunia) terhadap keseimbangan primer di Indonesia pada periode 1980-2015?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pertanyaan penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui apakah keberlanjutan fiskal terjadi di Indonesia pada periode 1980-2015.
2. Menganalisis pengaruh utang pemerintah dan variabel makroekonomi lain (deviasi PDB, deviasi pengeluaran pemerintah, keterbukaan ekonomi, tingkat kemiskinan, dan harga minyak dunia) terhadap keseimbangan primer di Indonesia periode 1980-2015.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan referensi bagi penelitian selanjutnya tentang keberlanjutan fiskal, utang pemerintah, dan keseimbangan primer, khususnya di Indonesia.
2. Penelitian ini diharapkan menjadi informasi kepada masyarakat untuk mengetahui kondisi perekonomian yang berkaitan dengan utang pemerintah dan keberlanjutan fiskal di Indonesia.

1.6. Keaslian Penelitian

Beberapa penelitian mengenai keberlanjutan fiskal telah dilakukan di beberapa negara. Penelitian ini akan menggunakan dua pendekatan dalam menjelaskan keberlanjutan fiskal di Indonesia. Analisis keberlanjutan fiskal dilakukan dengan pendekatan uji akar unit persamaan *intertemporal budget constraint* (IBC) sebagaimana dilakukan pada penelitian Uctum *et al.* (2004). Selanjutnya, penelitian ini memodifikasi persamaan fungsi reaksi fiskal dari Adams *et al.* (2010) dan Ghosh *et al.* (2013) untuk menganalisis keberlanjutan fiskal serta pengaruh utang terhadap keseimbangan primer. Keaslian penelitian ini dapat dilihat dari periode penelitian (1980-2015), unit analisis (Indonesia), variabel yang dipertimbangkan serta modifikasi metode yang digunakan.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan studi ini dipaparkan sebagai berikut:

- Bab I: berisi pendahuluan, meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, serta sistematika penulisan.
- Bab II: berisi landasan teori yang menguraikan tentang defisit anggaran, pengeluaran dan penerimaan pemerintah, utang pemerintah, keberlanjutan fiskal, teori kendala anggaran pemerintah, fungsi reaksi fiskal, tinjauan empiris sebelumnya, serta kerangka konseptual.
- Bab III: berisi metodologi penelitian yang terdiri dari pemaparan jenis dan sumber data yang digunakan, spesifikasi model, definisi operasional variabel, alat analisis, dan hipotesis.
- Bab IV: berisi analisis dan pembahasan yang menguraikan hasil analisis data dengan menggunakan pendekatan ekonomi yang disajikan pada sub-bab metode penelitian.
- Bab V: berisi kesimpulan dan saran kepada pihak terkait sebagai hasil penelitian.