

PEMBIAYAAN NEGARA

DARI PARIS CLUB SAMPAI PANDEMI COVID-19



BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN
KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

**PEMBIAYAAN
NEGARA
Dari *Paris Club*
sampai *Pandemi*
*Covid-19***

BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN
KEMENTERIAN KEUANGAN
Desember 2022

PEMBIAYAAN NEGARA

Dari Paris Club sampai Pandemi Covid-19

Copyright© 2022

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan, 2022

Gedung Soegito Sostroamidjojo

Jalan Purnawarman No 99, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan

Penulis dan editor:

Rachma Tri Widuri

Grace S Gandhi

Desain grafis: Novan

Sampul depan: Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

239 hlm.; 15 cm x 23 cm

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002
tentang Hak Cipta Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000 (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Pengantar

KEPALA BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN

Dalam konteks kompleksitas dan dinamika pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, manajemen atas pengetahuan dan pengalaman merupakan salah satu aspek penting yang dapat menjadi lesson learned untuk pengembangan dan implementasi kebijakan, sekaligus juga mitigasi risiko pengelolaan keuangan negara pada masa yang akan datang. Manajemen pengetahuan yang baik akan mendorong sinergi dalam berbagi pengetahuan, serta menghindarkan organisasi dari potential knowledge loss.

Bagi sektor publik, manajemen pengetahuan juga merupakan bagian dari akuntabilitas dan transparansi. Dengan dokumentasi dan diseminasi pengetahuan yang relevan, baik kepada pegawai maupun kepada publik, maka akan dapat meningkatkan keterbukaan, memfasilitasi partisipasi publik, dan membangun kepercayaan dengan para pemangku kepentingan.

Salah satu isu sensitif dalam pengelolaan keuangan negara yang krusial untuk dipahami dengan baik oleh masyarakat adalah terkait pembiayaan mengingat adanya penerapan dengan kebijakan defisit anggaran oleh Pemerintah Indonesia. Isu ini sering kali dimuat dalam berbagai media masa dengan bahasa yang cenderung provokatif sehingga rentan menimbulkan kesalahpahaman publik. Stigma negatif ini berpotensi menurunkan kepercayaan publik atas akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Pada dasarnya, pembiayaan APBN dilakukan dengan mengedepankan prinsip kebutuhan dan kepentingan publik, di mana pembiayaan

disusun untuk program-program yang memberi manfaat bagi masyarakat dan mendukung pembangunan nasional. Pemerintah memperhatikan keseimbangan antara pendapatan dan belanja untuk keberlangsungan anggaran dalam jangka panjang. Selain itu, pembiayaan APBN juga dijalankan secara prudent dengan diversifikasi sumber untuk mengurangi risiko ketergantungan pada sumber tertentu.

Pemerintah menyadari adanya risiko-risiko yang perlu dikelola dari kebijakan pembiayaan, termasuk adanya implikasi persepsi negatif dari publik. Oleh karena itu, prinsip-prinsip pengelolaan pembiayaan tersebut tidak akan memadai tanpa akuntabilitas dan transparansi untuk secara terus menerus menjaga kepercayaan publik. Dalam hal ini, salah satu upaya yang juga penting untuk dilakukan adalah dengan mengedukasi masyarakat tentang bagaimana pemerintah berusaha menyusun strategi pembiayaan.

Buku “Dari Paris Club hingga Pandemi Covid-19” ini menceritakan tentang perjalanan panjang pengelolaan utang pemerintah Indonesia sejak masa presiden pertama Indonesia—yang berfokus pada dua kejadian penting yaitu ketika pemerintah Indonesia berjuang menyelesaikan utang melalui Forum Paris Club, serta ketika pemerintah Indonesia bertahan saat Pandemi Covid-19 melanda dunia.

Sebagai penutup, kami sampaikan terima kasih dan penghargaan kepada para penulis yang telah berusaha secara maksimal serta pihak-pihak yang telah memberikan kontribusi berharga dalam upaya penyusunan buku Paris Club. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan membukakan pandangan kita seluas-luasnya terhadap sebagian kecil dari pengelolaan keuangan negara.

Andin Hadiyanto
Agustus 2023

Pengantar

DIREKTUR JENDERAL PENGELOLAAN PEMBIAYAAN DAN RISIKO

Infrastruktur dan sumber daya manusia merupakan dua pondasi utama yang diperlukan Indonesia guna mengejar ketertinggalan. Di sisi lain, kewajiban yang harus dipenuhi pemerintah tak terbatas pada dua hal tersebut saja. Pemerintah juga harus mengalokasikan anggaran untuk belanja lain yang sama pentingnya. Namun yang menjadi permasalahan, pendapatan negara seringkali tidak sebanding dengan besarnya kebutuhan belanja yang dianggarkan, sehingga membatasi ruang gerak Pemerintah untuk mengakselerasi pembangunan.

Untuk menutup *gap* tersebut, defisit anggaran tak terelakkan dan merupakan pilihan strategis yang bisa diambil pemerintah. Kebijakan defisit bukanlah suatu hal yang tabu, asalkan pelaksanaannya tetap mengikuti rambu-rambu. Maka dari itu, pemerintah terus memastikan bahwa defisit anggaran berada dalam batas aman dan terkendali. Pemerintah telah menyusun berbagai strategi pembiayaan untuk menutup defisit anggaran.

Buku ini mencoba menceritakan bagaimana dinamika pemerintah dalam mengawal pembiayaan, mulai dari masa Pemerintahan Presiden Soekarno hingga Joko Widodo. Pembiayaan anggaran dilakukan melalui utang dan non-utang dan saat ini pembiayaan utamanya dipenuhi melalui utang karena masih terbatasnya daya dukung sumber pembiayaan non-utang. Dalam mendukung pembangunan nasional, Pemerintah menggunakan utang bukan sebagai tujuan namun merupakan alat untuk dapat menjalankan fungsi penting dan mendesak dalam

mendukung percepatan pembangunan. Alat di sini digunakan sebagai cara untuk menghindarkan *opportunity loss* apabila ada penundaan akibat anggaran tidak mendukung.

Pembiayaan utang dilakukan dengan penuh kehati-hatian, melalui pinjaman dan Surat Berharga Negara (SBN) dengan diversifikasi portofolio yang optimal. Di sisi lain, pemerintah juga terus mengupayakan pembiayaan kreatif untuk mendukung perluasan *fiscal space*, di antaranya dengan menggunakan *blended financing*, *Public Private Partnership* atau sering dikenal Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), penjaminan pemerintah, penerbitan SGD's Bond, dan beberapa alternatif pembiayaan lainnya.

Sebagaimana ada riak dalam aliran air, perjalanan mengelola pembiayaan memang tak selalu mulus. Melalui buku ini, kita juga akan dihadapkan pada berbagai guncangan yang mengoyak perekonomian Indonesia, pun menjadi tantangan dalam pembiayaan utang. Misalnya, sebuah kisah tentang bagaimana melelahkannya proses negosiasi Paris Club. Di masa lalu, bahkan pemerintah pernah dihadapkan pada pilihan untuk lari dari tanggung jawab dengan tidak membayar utang lama. Namun pada akhirnya, Indonesia tetap memegang teguh prinsip dan integritas sebagai Negara peminjam dengan tetap membayar utangnya kembali. Untuk hal tersebut, strategi yang digunakan salah satunya adalah yang menjadi fokus dalam buku ini yaitu strategi penjadwalan kembali utang Pemerintah lewat forum *Paris Club*.

Seiring berjalannya waktu, Pemerintah secara bertahap mulai mengurangi ketergantungan pinjaman luar negeri untuk membiayai defisit APBN. Pemerintah berkomitmen untuk lebih mengutamakan pembiayaan utang yang bersumber dari dalam negeri, dan menggunakan utang luar negeri hanya sebagai pelengkap. Pemerintah dapat lebih leluasa menciptakan alternatif pembiayaan kreatif dan inovatif untuk menekan defisit seperti yang dilakukan pada beberapa tahun terakhir.

Namun, siapa yang menduga bahwa pada tahun 2020 terjadi wabah yang meluluhlantakkan hampir semua negara? Kejadian *extraordinary* berupa pandemi Covid-19 itu pun memaksa

pemerintah untuk mengambil kebijakan yang *extraordinary* pula melalui kebijakan pelebaran defisit. Bertambahnya defisit anggaran, tentu juga berdampak terhadap penambahan utang, yang diperlukan sebagai bagian dari kebijakan fiskal *countercyclical*. Atau dengan kata lain, pemerintah proaktif memberikan stimulus tambahan guna melawan siklus ekonomi yang sedang melemah. Kebijakan ini diambil guna mempertahankan momentum pertumbuhan ekonomi melalui perbaikan dari sisi kesehatan, bantuan sosial, subsidi maupun dukungan bagi dunia usaha.

Buku ini juga akan memaparkan upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah untuk memenuhi tambahan pembiayaan yang diperlukan guna mengatasi dampak pandemi. Meski berat, jatuh-bangun pengelolaan pembiayaan di masa pandemi mencatatkan hasil yang cukup baik. Penambahan jumlah utang dalam merespon pandemi tahun 2020-2021 tergolong moderat, pun demikian dengan rasio utang terhadap PDB Indonesia yang bahkan lebih rendah dibandingkan banyak negara. Tidak hanya itu, peringkat *Investment Grade* (layak investasi) yang diberikan oleh 5 lembaga pemeringkat kredit utama juga membuktikan bahwa fundamental ekonomi Indonesia masih cukup kuat. Hal ini juga membuktikan adanya kepercayaan bahwa Indonesia memiliki kemampuan untuk membayar kewajiban utangnya di masa mendatang dan memiliki risiko kecil untuk terjebak dalam utang.

Pemerintah tetap memastikan dan mengawasi meskipun adanya pelebaran defisit dan penambahan utang, namun tetap terkendali. Upaya pengendalian utang telah dilakukan melalui upaya menurunkan defisit APBN dari 6,1% pada tahun 2020 menjadi 4,57% pada tahun 2021 dan diperkirakan menurun kembali di tahun 2022 menjadi 3,92% (*Outlook* Laporan Semester I 2022). Adapun rasio utang terhadap PDB per Juli 2022 mencapai 37,91% dan angka ini tentu masih jauh dari batasan yang ditetapkan sebesar

60% dari PDB. Melalui pengelolaan utang yang prudent, fleksibel, oportunistik serta akuntabel, pemerintah terus berkomitmen mengendalikan utang ke level aman dan perlahan menurun sesuai arah konsolidasi fiskal, yaitu kembali ke batas defisit anggaran 3% PDB per tahunnya.

Buku ini diharapkan dapat memberikan edukasi kepada masyarakat terkait utang, diantaranya mampu menggambarkan perjalanan panjang Indonesia membangun negeri melalui instrumen pembiayaan serta menceritakan manfaat yang diperoleh bangsa ini dari pembiayaan. Buku ini juga kiranya memberi pemahaman bagaimana Kementerian Keuangan berhasil mengubah dirinya menjadi institusi yang transparan, rapi, dan terbuka, termasuk dalam hal pengelolaan utang.

Luky Alfirman
September 2022

Daftar Isi

PENGANTAR

vi	Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan
viii	Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan Luky Alfirman

BAB 1

1	PINJAMAN UNTUK MEMBANGUN NEGERI
4	1.1 Kembali ke GBK Setelah 56 Tahun
10	1.2 Proyek-proyek “Mercusuar” Soekarno
17	1.3 Dari Soekarno, Soeharto hingga Joko Widodo

BAB 2

27	MEMBIAYAI DENGAN BERBAGAI INSTRUMEN
32	2.1 Mengapa Sebuah Negara Perlu Melakukan Pinjaman
35	2.2 Pinjaman Luar Negeri dan Jenis-jenis Pinjaman Luar Negeri
42	2.3 Tidak Lagi Mengandalkan Pinjaman Luar Negeri

BAB 3

51	PARIS CLUB
54	3.1 Indonesia Berhasil Menegosiasikan Kembali Utang-utangnya di Forum Paris Club
59	3.2 Penjadwalan Ulang Pinjaman Luar Negeri Pemerintah di Paris Club
61	3.3 Krisis 1998, 2008, dan 2020
74	3.4 Awalnya Mau Ngemplang, tapi Akhirnya Tetap Bertekad Melunasi
81	3.5 Paris Club
92	3.6 Pinjaman Baru Lewat IGGI dan CGI

BAB 4

99	MENJAGA ASA DI TENGAH BADAI PANDEMI
104	4.1 Gelombang Pandemi Tak Terbendung
109	4.2 Perekonomian Terpukul
117	4.3 Penerimaan Negara Tersendat
124	4.4 Realokasi Anggaran untuk Program Prioritas
128	4.5 Berjibaku dengan Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional
131	4.6 Menambal Defisit dengan Langkah Luar Biasa
144	4.7 Pinjaman vs Surat Utang
152	4.8 <i>Burden Sharing</i>
156	4.9 Badai Pasti Berlalu

BAB 5

163	MENGELOLA PEMBIAYAAN NEGARA DENGAN TERPERCAYA
165	5.1 Badai Telah Berlalu
168	5.2 Posisi dan Rasio Utang
174	5.3 Kemampuan Membayar Utang
176	5.4 Peringkat Utang Indonesia
179	5.5 Dari Rakyat untuk Rakyat
187	5.6 Mendulang Kepercayaan Pasar

BAB 6

191	REFORMASI PENGELOLAAN UTANG
195	6.1 Belantara Sarang Penyamun
199	6.2 Motor Reformasi Birokrasi
202	6.3 Perubahan Signifikan
204	6.4 Tantangan
208	6.5 Reformasi di Bidang <i>Treasury</i> • Treasury Single Account • SPAN: <i>Milestone</i> Penting Keuangan Negara • Kesaktian SAKTI • CEISA Andalan Bea dan Cukai • Mengamankan Kekayaan Negara dengan SIMAN • Reformasi Pajak
221	6.6 Pembelajaran Berharga

226	WAWANCARA
227	CATATAN PENULIS
228	TERIMA KASIH
230	PROFIL PENULIS DAN REDAKTUR
232	DAFTAR PUSTAKA



INSTRUMEN PEMBIAYAAN UNTUK MEMBANGUN NEGERI

1

BAB



1.1 Kembali ke GBK Setelah 56 Tahun

Delapan bulan menjelang penyelenggaraan Asian Games XVIII 2018 di Jakarta dan Palembang 18 Agustus-4 September 2018, Stadion Utama Gelora Bung Karno atau GBK selesai bersolek. Sebanyak 12 *venues*, fasilitas pelatihan, juga penataan lainnya di kawasan GBK Senayan rampung direnovasi, dan Wisma Atlet Kemayoran selesai dibangun.

Presiden Joko Widodo meresmikan Stadion GBK yang telah bersalin rupa semakin cantik itu pada 14 Januari 2018. Acara peresmian diakhiri dengan pertandingan persahabatan sepakbola antara Indonesia melawan Islandia. Lebih dari 36.000 penonton sore itu menikmati stadion utama yang telah berubah wajah.

Proses renovasi stadion mulai dilakukan sejak Agustus 2016 dan merupakan renovasi terbesar sepanjang sejarah pembangunan GBK. Stadion ini menjadi stadion terbesar, terlengkap, dan terancang di Indonesia. Bahkan, saat ini menjadi salah satu stadion terbaik dan terindah di dunia. Stadion Utama Gelora Bung Karno sekarang dilengkapi total pencahayaan sebesar 3.500 *lux*.¹

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam laman Facebook-nya tanggal 5 Maret 2021 menuliskan, “Setelah 56 tahun, Indonesia kembali terpilih menjadi tuan rumah Asian Games ke-18. Untuk memberikan performa terbaik, Kawasan GBK direnovasi. Seluruh renovasi Kawasan GBK menggunakan biaya APBN sebesar Rp 2,03 triliun. Berbagai fasilitas diperbaiki dan GBK bertransformasi menjadi stadion olahraga dengan fasilitas terbaik di Asia,” katanya.

Sri Mulyani juga menekankan, GBK adalah aset negara yang tidak hanya memiliki nilai sejarah perjuangan, tetapi selamanya akan menjadi api, energi yang menyalakan semangat juang bangsa dalam meraih cita-citanya. “Mari jaga aset negara karena ini milik masyarakat Indonesia!”

Rencana membangun sebuah stadion bertaraf internasional dimulai saat Asian Games III di Tokyo pada 1958, ketika Asian Games Federation menunjuk Indonesia sebagai penyelenggara Asian Games IV Tahun 1962.

Presiden pertama Republik Indonesia, Soekarno, langsung membentuk tim agar fasilitas pertandingan olahraga bisa selesai tepat pada waktunya. Pembangunan sarana olahraga inipun dimulai pada 1960. Soekarno memilih kawasan Senayan sebagai tempat didirikannya stadion utama. Kawasan ini awalnya bernama Gelanggang Olahraga Senayan.

Presiden Soekarno tahu betul apa yang ia inginkan, karena ia seorang arsitek lulusan de Technische Hoogeschool te Bandung atau TH Bandung. TH Bandung kemudian berkembang dan dikenal sebagai Institut Teknologi Bandung atau ITB.

Soekarno atau lebih dikenal dengan panggilan Bung Karno lulus tahun 1926. Pada tahun itu, untuk pertama kalinya TH Bandung menghasilkan insinyur orang Indonesia. Dari 19 orang yang lulus, empat di antaranya adalah pribumi. Satu dari empat orang itu adalah Ir R Soekarno yang kemudian menjadi proklamator dan Presiden pertama Republik Indonesia.²

¹ Presiden RI Resmikan Stadion Utama Gelora Bung Karno Pasca Renovasi, Humas GBK, 16 Januari 2018, <https://gbk.id/presiden-ri-resmikan-stadion-utama-gelora-bung-karno-pasca-renovasi/>

² Institut Teknologi Bandung (ITB), Tentang ITB, Sejarah, <https://www.itb.ac.id/sejarah>



Bung Karno menginginkan rancangan yang unik untuk Stadion Utama Senayan. Dia mau atap gelanggang berbentuk melingkar atau “atap temu gelang”. Meski mendapat banyak kritikan karena membangun mega proyek di tengah perekonomian masih tertatih-tatih, Soekarno tetap pada pendiriannya. Keinginannya tak bisa dibendung.

“Seluruh negeriku membeku ketika mendengar Asian Games 1962 akan diselenggarakan di ibu kotanya. Kami lalu mendirikan stadion dengan atap melingkar yang tak ada duanya di dunia. Kota-kota di mancanegara memiliki stadion yang lebih besar, tapi tak ada yang memiliki atap melingkar,” begitu kata Soekarno kepada Cindy Adams.³ Cindy Adams adalah jurnalis, penulis, dan kolomnis gosip dari Amerika Serikat yang menulis autobiografi Soekarno. Di tahun 2021, dia berusia 91 tahun.

Pada 8 Februari 1960, Soekarno meresmikan pemancangan tiang pertama Stadion Senayan berkapasitas 100.000 kursi, sedangkan pemancangan tiang ke-100 dilakukan oleh Perdana Menteri Uni Soviet Nikita Khrushchev.⁴

Untuk membentuk Dewan Asian Games Indonesia (DAGI), Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 113 Tahun 1959 pada 11 Mei 1959. Tugas lembaga ini adalah menyiapkan perhelatan Asian Games Tahun 1962. Soekarno memberi mandat kepada Menteri Muda Penerangan R Maladi untuk melaksanakan pembangunan itu. Dalam mandatnya, Soekarno meminta agar Maladi membangun *sport venues* (tempat olahraga), perkampungan atlet, Hotel Indonesia, jalan baru dari Grogol ke Cawang, siaran televisi, dan sarana prasarana lainnya.

Pemberian mandat itu sempat menuai pertanyaan, karena kepala negara memberikan tanggung jawab teramat besar kepada seorang menteri muda. Padahal, ada menteri senior lainnya di bidang terkait. Namun, Soekarno memastikan dalam sidang kabinet, DAGI yang kala itu diurus oleh Maladi, merupakan lembaga non-pemerintah yang memang bertanggungjawab langsung kepada Asian Games Federation.⁵

³ Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia (Sukarno An Autobiography As Told To Cindy Adams)*, Bab 32 Soekarno Menjawab, Yayasan Bung Karno, Penerbit Media Pressindo, Edisi Revisi 2007

⁴ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

⁵ *Sejarah Stadion Utama GBK Senayan, Pemancangan Tiang Pertama Dihadiri Nikita Khrushchev*, Kompas.com, 22 Maret 2021, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/22/210941921/sejarah-stadion-utama-gbk-senayan-pemancangan-tiang-pertama-dihadiri?page=all#page2>

Menurut catatan GBK, sebanyak 110.000 orang antusias menyaksikan secara langsung upacara pembukaan Asian Games IV di Stadion Utama Gelora Bung Karno pada 24 Agustus 1962. Suasana riuh dan ramai dengan kebanggaan masyarakat Indonesia. Perhelatan akbar olahraga bangsa-bangsa Asia ini berlangsung selama 10 hari hingga 4 September 1962.

Dalam pidatonya, Presiden Soekarno mengatakan peristiwa ini merupakan tonggak sejarah bagi bangsa Indonesia, khususnya di bidang olahraga. Ini merupakan bagian dari *nation and character building* maupun dalam rangka pergaulan dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Setelah Asian Games IV, setahun kemudian dilaksanakan GANEFO (Games of The New Emerging Forces) I. Seiring selesainya pembangunan Gelanggang Olahraga Bung Karno pada saat itu membuktikan bahwa bangsa Indonesia mampu melaksanakan pembangunan sebuah kompleks olahraga bertaraf internasional, yang pada masa itu belum banyak dimiliki oleh negara maju sekalipun. Seiring dengan perkembangan zaman, kompleks Gelora Bung Karno dibangun berbagai pembangunan fasilitas olahraga maupun fasilitas pendukung lainnya.

Saat ini, di kawasan Gelora Bung Karno berdiri berbagai macam fasilitas untuk kegiatan olahraga sebanyak 36 *venues*. Selain kegiatan olahraga, GBK sering digunakan untuk kegiatan politik, seperti kampanye calon presiden. Kawasan GBK juga sering digunakan untuk pameran bisnis, rekreasi, maupun pariwisata.

Kawasan Gelora Bung Karno juga memiliki 84% kawasan terbuka hijau, menjadi daerah resapan air, dan ditanami aneka pepohonan langka yang besar dan rindang. Kawasan itu juga menjadi salah satu tujuan pengamatan burung. Tak heran, kawasan ini menjadi tempat pilihan banyak warga Jakarta untuk melakukan kegiatan olahraga maupun sekedar menikmati kuliner yang tersedia di kawasan itu.⁶

Stadion Utama GBK dibangun lewat pinjaman luar negeri dari Pemerintah Uni Republik Soviet Sosialis (USSR). Berdasarkan persetujuan kerja sama kedua negara yang ditandatangani pada 15 September 1956, Uni Soviet memberikan pinjaman sebesar US\$ 100 juta.

Berdasarkan Undang-Undang tentang Pinjaman Republik Indonesia dari Uni Republik Soviet Sosialis yang termuat dalam lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 20 tahun 1958, pinjaman itu untuk membiayai pembelian barang-barang konsumsi,

⁶ Sejarah Gelora Bung Karno, *Mengenal dari Dekat Gelora Bung Karno*, GBK, Profil, https://gbk.id/sejarah_gbk/

bahan pakaian, alat-alat pertanian, alat-alat perhubungan, termasuk kapal-kapal dan pendirian industri-industri atau bangunan. Untuk keperluan Asian Games IV, Uni Soviet menambah pinjaman lagi sebesar US\$ 12,5 juta.⁷

1.2 Proyek-proyek ”Mercusuar” Soekarno

Dalam autobiografi Soekarno yang ditulis Cindy Adams, jurnalis dari Amerika Serikat, Soekarno mengemukakan alasan-alasannya mengapa dirinya membangun berbagai proyek yang dikenal dengan sebutan proyek ”mercusuar”.

”Meski gang-gang di Jakarta penuh lumpur dan jalanan masih kurang, aku memutuskan membangun gedung-gedung bertingkat, jembatan berbentuk daun semanggi, dan sebuah jalan raya superhighway, Jakarta Bypass. Aku menganggap pengeluaran uang untuk simbol-simbol penting seperti itu tidak akan sia-sia. Aku harus membuat bangsa Indonesia bangga terhadap diri mereka. Mereka sudah terlalu lama kehilangan harga diri,” kata Soekarno menjawab berbagai hal seputar tekadnya melakukan pembangunan besar-besaran.

Begitulah cara Presiden Soekarno mulai melaksanakan pembangunan, khususnya di ibu kota negara, Jakarta. Meski Republik Indonesia waktu itu bisa dikatakan hampir tidak memiliki apa-apa dan rakyat masih banyak yang menderita kelaparan, pembangunan gedung-gedung, jalan, dan stadion untuk menyelenggarakan Asian Games 1962 tetap jalan terus.

Soekarno menolak berbagai tuduhan yang menuduhnya menghambur-hamburkan uang rakyat. ”Ini semua bukanlah untuk keagunganku, tapi agar seluruh bangsaku dihargai oleh seluruh dunia.”⁸

Pembangunan di saat perekonomian negara belum pulih dari dampak penjajahan dan masih terjadinya berbagai konflik politik di dalam negeri itu menuai kritik tajam dari berbagai pihak, termasuk kritikan dari sahabatnya sesama proklamator, Mohammad Hatta. Wakil Presiden RI yang pertama 1945-1956 itu ikut mengkritik Soekarno lewat-lewat tulisannya.

⁸ Cindy Adams, *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia (Sukarno An Autobiography As Told To Cindy Adams)*, Bab 32 Soekarno Menjawab, Yayasan Bung Karno, Penerbit Media Pressindo, Edisi Revisi 2007

”Di mana-mana orang merasa tak puas. Pembangunan dirasakan tidak berjalan sebagaimana mestinya, seperti yang diharapkan. Kemakmuran rakyat yang dicita-citakan masih jauh saja, sedangkan nilai uang makin merosot. Rencana yang terlantar banyak sekali. Keruntuhan dan kehancuran barang-barang kapital tampak di mana-mana, seperti rusaknya jalan-jalan raja, irigasi, pelabuhan, berkembangnya erosi dan lain-lain,” tulis Hatta dalam *Demokrasi Kita*.⁹

Demokrasi Kita pertama kali dimuat di Majalah *Pandji Masyarakat* milik Buya Hamka pada 1960. Tak lama setelah pemuatan tulisan itu, *Pandji Masyarakat* dilarang terbit. *Demokrasi Kita* diterbitkan sebagai buku pada 1966.¹⁰

Di awal-awal kemerdekaan tahun 1945 hingga era tahun 1960-an, perekonomian negara belum sepenuhnya pulih akibat penjajahan Belanda dan Jepang. Waktu itu pemerintah tengah menghadapi berbagai permasalahan ekonomi. Kondisi perekonomian negara pada waktu itu digambarkan dengan sangat jelas dalam Buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia*¹¹. Kas negara masih kosong dan penghasilan utama pemerintah waktu itu hanya bergantung pada sektor pertanian. Sementara sektor perkebunan dan instalasi industri rusak berat akibat adanya politik bumi hangus saat menghadapi serangan Belanda.

Belum lagi, jumlah penduduk meningkat tajam, sementara jumlah produksi makanan terbatas. Pemerintah saat itu belum memiliki pola dan cara untuk mengatur keuangan. Di saat yang sama, Pemerintah Indonesia tetap harus menanggung dan mengembalikan pinjaman luar negeri semasa Indonesia masih dikuasai pemerintahan Hindia-Belanda.

Masalah-masalah itu masih ditambah kondisi Indonesia waktu itu yang harus menghadapi tekanan-tekanan dari Belanda yang terus saja berusaha mengganggu kedaulatan wilayah RI. Perjuangan Indonesia mempertahankan kedaulatan negara itu tentu membutuhkan biaya yang tidak sedikit.¹²

Pada periode 1950-an, penerimaan utama negara berasal dari pajak perdagangan luar negeri. Namun, sejak awal 1960an, penerimaan pajak jatuh karena melemahnya pasar komoditas

⁹ Petrik Matanasi, *Cara Legendaris ala Hatta Mengkritik Sukarno*, tirto.id, 7 Februari 2017

¹⁰ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, Nukilan, 7 Juli 2020, <https://kutukata.id/2020/07/07/nukilan/demokrasi-kita-1/>

¹¹ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

¹² *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021



ekspor dan meningkatnya penyelundupan akibat nilai tukar rupiah yang *overvalued*. Pada saat bersamaan, pemerintah tidak mampu menekan pengeluaran yang terus meningkat, terutama untuk membiayai kampanye politik, operasi militer pembebasan Irian Barat dan ganyang Malaysia, impor beras dan subsidi, serta pembangunan proyek-proyek “mercusuar”.

Pada 1959, pemerintah menambah anggaran belanja sebesar Rp 15,7 miliar sehingga terjadi defisit sebesar Rp 20,6 miliar. Dengan adanya penambahan anggaran belanja, mau tidak mau pemerintah juga harus meningkatkan penerimaan. Penerimaan pada masa itu sebagian besar bersumber dari pampasan perang Jepang dan pinjaman luar negeri yang berasal dari Uni Soviet (Rusia), Republik Rakyat Tiongkok, dan negara-negara lainnya.

Kondisi ini bertambah buruk dengan menurunnya penerimaan pajak, sehingga terjadi defisit anggaran. Untuk mengatasinya, pemerintah melakukan pencetakan uang baru atau ekspansi moneter. Namun, kebijakan mencetak uang baru ini membuat pertumbuhan uang yang beredar melonjak, dari 37% pada tahun 1960 menjadi 302% pada 1965. Akibatnya, inflasi pun meningkat tajam dari 19% pada 1960 menjadi 594% lima tahun kemudian.

Pada 1962, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk merebut kembali Irian Barat (Papua) dari tangan Belanda lewat operasi militer Trikora. Indonesia mencari bantuan senjata dari luar negeri. Uni Soviet bersedia memasok persenjataan militer Indonesia melalui skema pinjaman luar negeri senilai US\$ 2,5 miliar dengan persyaratan pembayaran jangka panjang. Pada 28 Desember 1960, Indonesia menandatangani kontrak pengadaan peralatan militer dan pada awal tahun 1962 peralatan militer mulai dikirim secara berkesinambungan ke Indonesia.

Setelah pembelian ini, Indonesia memiliki angkatan udara terkuat di belahan bumi selatan. Indonesia juga berhasil mendapat perjanjian kredit ekspor dari US Exim untuk pembelian pesawat Lockheed Electra, pesawat Convair 340, serta alat-alat telekomunikasi dan lokomotif-lokomotif diesel dari General Electric dan General Motors.

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia dalam perkembangan selanjutnya juga memanfaatkan pinjaman dari luar negeri. Beberapa proyek industri yang dibangun dengan pinjaman luar negeri, di antaranya adalah pabrik pupuk urea (PT Pusri) di Palembang, Sumatera Selatan, dan pabrik semen di Gresik (PT Semen Gresik).¹³

¹³ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

Meski mendapat berbagai kritikan tajam, pemerintahan Orde Lama pada masa Presiden Soekarno tampaknya meninggalkan semua permasalahan-permasalahan ekonomi di belakang dan memilih untuk tetap jalan terus dengan persoalan politik internasionalnya. Asian Games IV menjadi titik tolak terjadinya pembangunan secara besar-besaran, terutama di ibu kota. Demi keberhasilan Asian Games, selain stadion utama dan tempat fasilitas olahraga lainnya, Bung Karno membangun Hotel Indonesia.

Hotel Indonesia merupakan hotel pertama di Indonesia yang dibangun dengan standar internasional. Presiden Sukarno menugaskan arsitek asal Amerika Serikat, Abel Sorensen, dan istrinya, Wendy, untuk merancang bangunan seluas 25.082 meter persegi.

Bangunan dirancang membentuk huruf “T” agar para tamu bisa menikmati pemandangan tanpa halangan ke ibu kota dan menikmati kehangatan sinar matahari dari seluruh ruangan. Sorensen berhasil menciptakan Hotel Indonesia sebagai hotel modern dan efisien dengan mengusung unsur arsitektur lokal, yakni Sumatera Barat.

Presiden Soekarno meresmikan pembukaan hotel ini pada 5 Agustus 1962. Masih berkaitan dengan perhelatan olahraga bangsa-bangsa Asia Tenggara, tepat di depan hotel, berdiri “Patung Selamat Datang” yang dirancang pematung Edhi Sunarso, yang kemudian bergelar Empu Ageng dari Institut Seni Indonesia (ISI) Yogyakarta. Patung ini dimaksudkan untuk menyambut para tamu berkunjung ke Jakarta saat berlangsungnya Asian Games IV.

Pada 2004, Hotel Indonesia direnovasi dan berubah menjadi Hotel Indonesia Kempinski, dikelola di bawah Kempinski Hotels S.A. Grup. Salah satu hotel mewah tertua di Eropa¹⁴. Wajah depan Hotel Indonesia tetap dipertahankan, sama sekali tidak berubah seperti bentuk aslinya, karena Pemerintah Daerah DKI Jakarta telah menetapkan Hotel Indonesia sebagai cagar budaya pada 1993.

Proyek lainnya untuk menyambut Asian Games IV adalah stasiun Televisi Republik Indonesia atau TVRI. Hanya disiapkan dalam waktu 10 bulan, tanggal pendirian TVRI sama dengan saat pembukaan perhelatan Asian Games IV, yaitu 24 Agustus 1962. Siaran perdana stasiun televisi ini adalah pertandingan-

¹⁴ Hotel Indonesia Kempinski Jakarta, Sejarah lebih dari 50 Tahun, Informasi Lokal, Sejarah, <https://www.kempinski.com/id/jakarta/hotel-indonesia/informasi-lokal/sejarah/>

pertandingan olahraga selama berlangsungnya Asian Games.

Pemerintah menyiapkan pembangunan infrastruktur TVRI di kompleks olahraga Senayan. Stasiunnya menempati gedung yang semula direncanakan sebagai Kampus Akademi Penerangan Departemen Penerangan RI di Gerbang Pemuda-Senayan Jakarta. Pembangunan tahap berikutnya di luar Jawa, meliputi Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi.

Genap seperempat abad, infrastruktur penyiaran televisi sudah tersebar hampir di seluruh penjuru Nusantara. TVRI menjadi stasiun televisi tertua di Indonesia dan satu-satunya televisi yang jangkauannya mencapai seluruh wilayah NKRI.¹⁵

Soekarno juga membangun pusat perbelanjaan atau toko serba ada (toserba) Sarinah di Jalan MH Thamrin. Menilik sejarah pembangunannya, perusahaan ini didirikan berdasarkan Akta Nomor 33 tanggal 17 Agustus 1962 dengan nama PT Department Store Indonesia.

Peresmian Gedung Sarinah pada 15 Agustus 1966 menandai kehadirannya sebagai pusat perbelanjaan pertama di Indonesia. Presiden Soekarno menginginkan Sarinah menjadi pusat perdagangan dan promosi barang-barang produksi dalam negeri, terutama hasil pertanian dan perindustrian rakyat. Hingga saat ini, Sarinah yang berbentuk badan usaha milik negara (BUMN) ini masih terus menjunjung tinggi komitmennya untuk mendukung kemajuan produk-produk usaha kecil, menengah, dan koperasi. Nama Sarinah diambil dari nama salah satu pengasuh Presiden Soekarno di masa kecil.

Di usianya yang lebih dari lima dekade, Sarinah telah melebarkan sayap usaha dengan menelurkan sejumlah anak usaha. Sarinah sebagai mitra yang menjangkau perajin tradisional di pelosok, koperasi di berbagai desa dan kota, hingga desainer busana ternama di ibukota. Kegiatan perdagangan perusahaan telah mencakup aktivitas ekspor dan impor beragam komoditas dan mebel. Produk-produk tersebut turut melengkapi etalase sejumlah gerai Sarinah di Jakarta, Semarang, dan Malang.¹⁶

Stadion Utama Senayan atau GBK, Hotel Indonesia, dan Sarinah adalah monumen-monumen dari proyek “mercusuar” Soekarno. Sejarawan Restu Gunawan mengungkapkan, Soekarno selalu mengangankan Indonesia sebagai “mercusuar dunia” dengan

Jakarta sebagai pusatnya. Asian Games IV adalah momen awal pembangunan fisik besar-besaran di Jakarta.

“Dalam gagasan Bung Karno ada sebuah paket segitiga pembangunan. Kawasan sekitar Monumen Nasional ditentukan sebagai pusat pemerintahan, Senayan pusat olahraga dan budaya, sebelah barat Senayan sebagai *political venue*,” tulis Restu dalam buku *Gagalnya Sistem Kanal: Pengendalian Banjir Jakarta dari Masa ke Masa* (2010, hlm. 74-75).¹⁷

1.3 Dari Soekarno, Soeharto, hingga Joko Widodo

Indonesia telah mengalami kepemimpinan tujuh presiden, dari Soekarno sebagai presiden pertama (1945-1967) hingga ke Joko Widodo, presiden ketujuh yang sedang memasuki masa pemerintahan periode kedua (2014-2019 dan 2019-2024).

Masing-masing presiden memiliki fokus kebijakan ekonomi dan keuangan sendiri, sesuai dengan kondisi perekonomian di dalam negeri dan global pada masanya. Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno misalnya, Indonesia masih bergantung kepada pinjaman luar negeri untuk menutup defisit anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Selain dari pinjaman luar negeri, pemerintah waktu itu juga banyak menggunakan dana kompensasi pampasan perang dari Jepang untuk melakukan pembangunan.

Seiring berjalannya waktu, pemerintah secara bertahap mulai mengurangi ketergantungan pinjaman luar negeri untuk menambal kekurangan anggaran. Pemerintah lebih kreatif menciptakan alternatif-alternatif pembiayaan lain untuk menekan defisit, seperti yang dilakukan pada masa pemerintahan Jokowi sekarang ini.

Buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia*¹⁸ mengungkapkan bahwa dalam mengelola APBN, sejak awal 1950-an pemerintah selalu mengalami defisit. Pengeluaran jauh lebih besar dibanding penerimaan. Pendapatan dari pajak terbatas, sementara tekanan belanja sangat tinggi. Belanja untuk menggaji tentara dan pegawai negeri besar akibat membengkaknya birokrasi.

Kondisi keuangan negara semakin berat, karena jaringan bisnis milik Belanda masih beroperasi di Indonesia. Pemerintah juga terpaksa mengambil alih utang Pemerintah Belanda sebelum perang

¹⁵ TVRI, Tentang TVRI, Sejarah, TVRI dari Masa ke Masa, <http://tvri.go.id/about>

¹⁶ Sarinah, *The Window of Indonesia*, Tentang Kami, Sejarah Sarinah, Sejarah Perusahaan, <https://sarinah.co.id/sejarah>

¹⁷ Fadrik Aziz Firdausi, *Asian Games 1962 dan Politik Mercusuar Bung Karno*, tirtio.id, 17 Agustus 2018, <https://tirtio.id/asian-games-1962-dan-politik-mercusuar-bung-karno-cs69>

¹⁸ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021



sekitar 4,3 miliar gulden. Pada saat yang sama, kondisi politik di dalam negeri semakin tidak stabil, karena berbagai pemberontakan yang terjadi di daerah dan pemerintahan kabinet parlementer yang berganti-ganti.

Untuk mengatasi defisit anggaran di era 1950-1960-an, pemerintah menggunakan dana pampasan perang dari Jepang dan dari pinjaman luar negeri. Berkaitan dengan dana pampasan perang, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Persetujuan Pampasan Perang antara Republik Indonesia dan Jepang. Peraturan itu menyebutkan dana yang diterima digunakan seluruhnya untuk usaha-usaha pembangunan di Indonesia. Pemerintah berharap agar dana itu dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

Presiden Soekarno mengeluarkan dan menetapkan peraturan pemerintah ini di Jakarta pada 23 April 1958, sebagai kelanjutan dari Perjanjian Perdamaian dan Persetujuan Pampasan Perang antara Republik Indonesia dan Jepang, yang ditandatangani pada 20 Januari 1958.

Berdasarkan kesepakatan soal pampasan perang itu, Pemerintah Jepang bersedia membayar US\$ 223,08 juta dalam kurun waktu 20 tahun. Selain itu, Jepang menghapuskan utang dagang Indonesia senilai US\$ 117 juta. Jepang juga akan menyediakan kredit sebesar US\$ 400 juta dalam kerangka kerja sama ekonomi Jepang-Indonesia.

Dalam *Statement of Policy* tentang penggunaan hasil pampasan perang dan kerja sama ekonomi dengan Jepang, Pemerintah Indonesia menyebut bahwa hasil pampasan perang dan kerja sama ekonomi dengan Jepang itu untuk menambah pembiayaan rencana pembangunan lima tahun atau rencana-rencana pembangunan lainnya. Sementara untuk menambah pembiayaan usaha memenuhi kebutuhan hidup primer, seperti diputuskan oleh Musyawarah Nasional Pembangunan -yakni untuk memenuhi kebutuhan hidup primer- harus didahulukan industri-industri yang langsung menghasilkan bahan-bahan makanan, pakaian, perumahan, dan alat-alat ringan.

Dana kompensasi dari Jepang itu juga untuk menambah pembiayaan usaha mengatasi penderitaan hidup sehari-hari yang timbul sebagai akibat tindakan-tindakan Jepang selama perang, akibat revolusi, dan akibat tindakan-tindakan dalam rangka pembebasan Irian Barat.

Pemerintah membangun berbagai proyek di Tanah Air dari dana pampasan perang tersebut. Di Jakarta, dana tersebut untuk membangun hotel bertaraf internasional, Hotel Indonesia berlantai 14. Selain itu untuk membangun Toserba Sarinah berlantai 14, dan Gedung Wisma Nusantara berlantai 29. Ketiganya terletak di Jalan MH Thamrin, Jakarta Pusat.

Di luar Jakarta, ada Hotel Ambarukmo Yogyakarta, Samudera Beach Hotel Pelabuhanratu, Sukabumi, Jawa Barat, dan Bali Beach Hotel, Sanur, Bali. Namun, Hotel Indonesia yang paling berhasil. Sejak dibuka, Hotel Indonesia selalu beroperasi dengan kapasitas penuh dibandingkan ketiga hotel lainnya. Bahkan, sampai tahun 1969, hotel ini menjadi sumber devisa negara karena para tamu diwajibkan membayar dengan mata uang dolar Amerika Serikat.¹⁹

Pemerintah waktu itu juga membangun pabrik-pabrik kertas di Jawa dan luar Jawa, pabrik tekstil, Jembatan Ampera (Palembang), bendungan, pengadaan gerbong dan rel kereta api, kapal, serta proyek-proyek lainnya.

Presiden Indonesia ketujuh, Joko Widodo, juga menggenjot pembangunan infrastruktur secara besar-besaran di seluruh pelosok Tanah Air, baik pada periode pertama maupun pada periode kedua kepemimpinannya. Selain itu, fokus pada pengembangan pendidikan dan selama dua tahun terakhir, anggaran banyak ditujukan untuk mengatasi pandemi Covid-19.

Untuk membiayai berbagai infrastruktur itu, APBN jelas tidak akan mencukupi. Oleh karena itu, pemerintah berusaha mencari alternatif pembiayaan lain agar tidak tergantung pada pinjaman luar negeri dan juga tidak bergantung kepada pinjaman dalam mata uang valuta asing atau valas.

Pada tahun anggaran 2020 dan 2021 dana banyak tersedot untuk membiayai persoalan kesehatan akibat adanya pandemi Covid-19. Namun, pemerintah kembali menekankan pembiayaan untuk melanjutkan pembangunan infrastruktur pada tahun anggaran 2022.

Saat menyampaikan Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 di Dewan Perwakilan Rakyat pada 16 Agustus 2021,

¹⁹ Dewi dan Pampasan Perang, Majalah Tempo, edisi 9 Oktober 1993, nukilan buku *Sukarno, Ratna Sari Dewi, dan Pampasan Perang: Hubungan Indonesia-Jepang 1951-1966* karya Masashi Nishihara

Presiden Jokowi mengajukan alokasi anggaran infrastruktur 2022 sebesar Rp 384,8 triliun atau 14,2% dari total belanja pemerintah. Lebih besar dari anggaran kesehatan yang mencapai Rp 255,3 triliun.²⁰

Dalam Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2022 disebutkan dana sebesar Rp 384,8 triliun itu antara lain untuk membangun rumah susun 3.501 unit dan rumah khusus 2.250 unit, bendungan 37 unit (33 unit lanjutan dan 4 unit baru), serta pembangunan jaringan irigasi seluas 5.000 hektare (ha) dan rehabilitasi jaringan irigasi seluas 100.000 ha. Dana itu juga untuk membangun jalan sepanjang 205 km, pembangunan jembatan sepanjang 8.244 meter, pembangunan jalur kereta api sepanjang 6.624 kilometer spoor (km'sp), dan pembangunan bandara baru di enam lokasi.

Di tahun 2022, pembangunan bidang infrastruktur tetap menjadi salah satu agenda prioritas pembangunan nasional, terutama untuk melanjutkan dukungan pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid-19. Pembangunan bidang infrastruktur diarahkan untuk pemerataan pembangunan, mendorong daya saing usaha, dan menumbuhkan sekaligus menopang iklim investasi.

Pemerintah menyebutkan untuk jangka pendek, pembangunan infrastruktur menjadi motor penggerak ekonomi dari sisi permintaan melalui penciptaan lapangan kerja dan peningkatan konsumsi. Sedangkan dalam jangka panjang, infrastruktur berkontribusi di sisi penawaran melalui peningkatan kapasitas produksi, perbaikan arus barang dan jasa sehingga tercipta efisiensi ekonomi.

Sementara selama periode 2017-2021, beberapa *output* prioritas bidang infrastruktur antara lain pembangunan jalan baru sepanjang 776 kilometer pada 2017 dan ditargetkan menjadi sepanjang 817 km pada tahun 2021, pembangunan rumah susun sebanyak 13.251 unit pada 2017 dan ditargetkan menjadi 8.425 unit pada 2021, pembangunan bandara di tiga lokasi pada tahun 2017 dan ditargetkan sebanyak 10 lokasi (kumulatif) pada 2021, serta pembangunan jalur kereta api sepanjang 224,9 km'sp pada 2017 dan ditargetkan sepanjang 6.326 km'sp (kumulatif) pada 2021.

Salah satu upaya pemerintahan Jokowi untuk mengisi *gap* pembiayaan, dalam beberapa tahun terakhir pemerintah giat

mendorong pendanaan infrastruktur dengan memberdayakan peran swasta dan BUMN melalui *creative financing* dengan beberapa skema kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU) atau *public-private partnership* (PPP). Skema ini sebenarnya bukan hal baru. Skema itu telah diterapkan pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan nama kerja sama pemerintah swasta (KPS).

Dengan skema KPBU ini ada pembagian risiko antara pemerintah dan swasta, sehingga dapat mendorong kualitas layanan infrastruktur yang dihasilkan swasta. Swasta diminta untuk menginvestasikan dananya sehingga sebagian risiko, seperti risiko keterlambatan konstruksi, risiko desain, dan risiko lainnya pada masa konstruksi maupun operasi ditanggung swasta.

Sementara dengan skema pengadaan konvensional, yang pembangunan infrastrukturnya menggunakan APBN, seluruh risiko sejak masa konstruksi sampai dengan operasi ditanggung pemerintah. Dana yang digunakan sepenuhnya berasal dari pemerintah, termasuk utang pemerintah.

Pemerintah tetap mengeluarkan dana, baik yang bersifat dukungan ataupun pembayaran atas layanan yang telah disediakan badan usaha atau swasta (*availability payment* atau AP). Dukungan pemerintah dapat diberikan dalam bentuk barang (*in-kind*) yang dikelola instansi pemerintah. Instansi ini yang bertanggungjawab atas proyek ataupun dukungan untuk pembangunan sebagian konstruksi dalam bentuk tunai (*viability gap fund* atau VGF) yang dikelola Kementerian Keuangan.

Dalam Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2022, pemerintah mengungkapkan sebagian besar proyek infrastruktur publik memiliki karakter layak secara ekonomi, tetapi tidak layak secara finansial. Oleh karena itu, dana dukungan kelayakan proyek (VGF) diberikan untuk meningkatkan kelayakan finansial. Caranya, *project cost* diturunkan dan *internal rate of return* (IRR) proyek ditingkatkan.

VGF diberikan kepada proyek dengan sistem pembiayaan KPBU yang menerapkan prinsip pengguna membayar, termasuk proyek yang membebankan tarif kepada masyarakat (*userpay*). Jadwal pencairan VGF diatur dalam perjanjian KPBU antara pemerintah dan badan usaha atau swasta.

Untuk tahun 2022, pemerintah mengalokasikan kembali dana VGF tahap I untuk proyek KPBU Sistem Penyediaan Air Minum atau SPAM Pekanbaru sebesar Rp 51,7 miliar. Di tahun-tahun

²⁰ *Jokowi Rancang Anggaran Infrastruktur 2022 Lebih Besar dari Kesehatan*, Katadata.co.id, 16 Agustus 2021, <https://katadata.co.id/maesaroh/berita/611a0f253c910/jokowi-rancang-anggaran-infrastruktur-2022-lebih-besar-dari-kesehatan>



sebelumnya, dana VGF yang mencapai Rp 1.076,8 miliar telah diberikan untuk dua proyek KPBU, yakni SPAM Umbulan dan SPAM Kota Bandar Lampung.

Untuk mempercepat tahapan KPBU, pemerintah membentuk lembaga pendukung, seperti Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) yang kemudian berganti nama menjadi Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP).

Dalam skema KPBU, lembaga pembiayaan infrastruktur di bawah Kementerian Keuangan juga ikut berperan. Ada PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) yang mendampingi dan membiayai badan usaha, kemudian PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) yang memberikan instrumen penjaminan atas proyek pembangunan infrastruktur untuk memperkecil risiko investor.





MEMBIAYAI DENGAN BERBAGAI INSTRUMEN

2 **BAB**



Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati seperti tak kenal lelah menjelaskan mengapa pemerintah Indonesia terpaksa melakukan pinjaman atau berutang. Sri Mulyani mengatakan, pinjaman bukanlah sesuatu yang harus dimusuhi, melainkan harus didudukkan sebagai sebuah instrumen kebijakan yang tetap dikelola pemerintah dengan sangat berhati-hati dan bertanggung jawab.¹

Pada kesempatan lain, Sri Mulyani mengatakan, kebutuhan belanja idealnya memang dibiayai diri sendiri. Namun, realitanya kebutuhan yang ada lebih banyak dibanding anggaran yang tersedia, dan itu tidak bisa ditunda. Oleh karena itu, pemerintah terpaksa berutang dan utang tersebut dipakai sebagai alat atau instrumen melakukan investasi sumber daya manusia, infrastruktur, dan sektor-sektor lainnya sehingga ekonomi masyarakat semakin kompetitif dan produktif.²

¹ Sri Mulyani: Utang Bukan Sesuatu yang Harus Dimusubi, Kompas.com mengutip Antara, Rabu, 29 September 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/09/29/020300726/sri-mulyani-utang-bukan-sesuatu-yang-harus-dimusubi?page=all>.

² Indonesia Darurat Utang?, Rosi, acara bincang-bincang Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dengan Rossiana Silalahi, Kompas TV, Kamis, 10 Agustus 2017, https://www.youtube.com/watch?v=D1AAJdo_kQ4

Bahkan, kerap kali Menteri Keuangan mengingatkan agar jajaran pejabat di Kementerian Keuangan (Kemenkeu) bekerja keras mengedukasi masyarakat mengenai peran utang atau pinjaman sebagai instrumen memajukan bangsa Indonesia. Edukasi dan pemberian informasi yang terus menerus ke masyarakat itu diperlukan, karena adanya politik dan persepsi yang cenderung gaduh, memandang negatif perihal instrumen pinjaman luar negeri.

Sri Mulyani menekankan perlunya para pejabat di kementeriannya lebih sering melakukan komunikasi kepada masyarakat bahwa sekarang ini pemerintah sudah mampu mengelola dan menggunakan pinjaman dengan baik. Dia juga meminta agar para pejabat di bawahnya bisa menjelaskan efektivitas dari pinjaman itu kepada publik, karena pemberian informasi yang transparan menjadi salah satu bagian dari akuntabilitas keuangan negara kepada masyarakat.

“Tunjukkan dengan bukti bahwa pemerintah sudah mengelola seluruh utang dan pinjaman secara bertanggung jawab, berhati-hati, dan berhasil guna,” kata Menteri Sri Mulyani.³

Sri Mulyani mengatakan, pengelolaan anggaran negara tak bisa dilepaskan dari pinjaman. Pinjaman pemerintah dipakai untuk menambal defisit APBN. Dia mengakui, kenaikan utang pemerintah ibarat dua sisi. Di satu sisi, pinjaman pemerintah bisa menjadi penggerak ekonomi, dan sebaliknya bisa menjadi beban apabila tidak dikelola secara baik.⁴

Sesuai Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah menyebutkan bahwa untuk membiayai defisit APBN, pemerintah melakukan pinjaman dalam bentuk Pinjaman Tunai.

Dalam penjelasan pasal 5 PP Nomor 10 Tahun 2011 itu dijelaskan Pinjaman Tunai dapat berupa pinjaman program, *standby loan*, pembiayaan likuiditas jangka pendek, pembiayaan kontijensi, pembiayaan untuk permodalan dan lain-lain, yang pencairannya bersifat tunai dalam bentuk antara lain *Official Development Assistance/ODA* (bilateral), *Concessional* (multilateral), *Non Official Development Assistance/Non-ODA* (bilateral), *Non*

³ Sri Mulyani: Utang Bukan Sesuatu yang Harus Dimusubi, Kompas.com mengutip Antara, Rabu, 29 September 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/09/29/020300726/sri-mulyani-utang-bukan-sesuatu-yang-harus-dimusubi?page=all>.

⁴ Sri Mulyani Jelaskan Kaitan Utang Pemerintah dan Krisis Ekonomi 1998, Kompas.com mengutip Kontan, Rabu, 27 Oktober 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/10/27/113205226/sri-mulyani-jelaskan-kaitan-utang-pemerintah-dan-krisis-ekonomi-1998?page=all>

Concessional (multilateral), komersial, dan *Mixed Credit*/pinjaman campuran (bilateral).

Sebagai catatan, dalam lima tahun terakhir, pemerintah belum melakukan pinjaman lagi dalam bentuk pinjaman siaga, namun lebih banyak menggunakan pinjaman program.

2.1 Mengapa Sebuah Negara Perlu Melakukan Pinjaman

Hampir setiap tahun, terutama menjelang dan memasuki tahun politik atau tahun pemilihan umum, masalah utang — khususnya pinjaman luar negeri — selalu gaduh ramai diperbincangkan dan diperlakukan seperti bahan bakar untuk menyerang lawan politik ketika berkampanye. Sayangnya, seringkali yang disampaikan itu tidak dibarengi data lengkap dan utuh, sehingga seringkali menimbulkan persepsi keliru. Publik pun bergunjing tanpa arah dan menganggapnya sebagai sebuah kebenaran yang buruk, karena kesalahpahaman itu.

Memang secara angka atau nilai, utang atau yang terutama berkaitan dengan pinjaman luar negeri, dari tahun ke tahun cenderung terus meningkat. Namun, sekarang pemerintah selalu menjaga agar jumlah pinjaman-pinjaman itu tetap berada dalam koridor yang diperbolehkan undang-undang. Pinjaman, yang masuk dalam pembiayaan, dikelola secara *prudent* dengan memperhitungkan kemampuan bayar pemerintah. Defisit anggaran dijaga agar tidak melebihi 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) per tahun. Begitu pula total pinjaman tidak boleh melebihi 60% dari PDB per tahun.

“Ini yang kita jaga. Kita pakai sebagai tolok ukur, sebagai penjaga keamanan dalam tata kelola pinjaman luar negeri,” kata Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022 Luky Alfirman.⁵

Outstanding utang pemerintah per November 2022 menunjukkan dari total utang yang mencapai Rp 7.554,19 triliun, sebesar 89% atau Rp 6.697,83 triliun merupakan Surat Berharga Negara atau SBN. Sementara pinjaman luar negeri dan dalam negeri hanya mencapai 11% atau Rp 856,36 triliun dari total utang.

⁵ Luky Alfirman, Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022, wawancara di Jakarta, 8 September 2021. Per 1 November 2022, Luky menjadi Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan

Pinjaman luar negeri mencapai Rp 838,84 triliun dan dalam negeri Rp 17,52 triliun.

Jika berbicara tentang utang, seringkali banyak yang salah memahami bahwa semua utang atau pinjaman yang nilai atau persentasenya besar adalah pinjaman luar negeri. Padahal, meski angka pinjaman luar negeri itu memang tinggi, sebesar Rp 838,84 triliun per November 2022, namun pinjaman luar negeri dan dalam negeri hanya mengambil porsi 11% dari total utang. Sebagian besar atau 89% sudah diambil alih oleh instrumen pembiayaan lain berbentuk Surat Berharga Negara atau SBN.

(triliun rupiah)

Instrumen	2017	2018	2019	2020	2021*	2022**
Pinjaman	746,2	810,2	771,8	852,9	842,5	856,36
1. Pinjaman Luar Negeri	740,4	803,1	761,6	840,9	829,8	838,84
- Bilateral	314,5	334,6	297,9	333,8	312,6	278,06
- Multilateral	381,6	425,0	424,4	464,2	474,4	510,28
- Komersial	43,1	43,5	39,2	43,0	42,7	50,49
- Suppliers	1,2	-	-	-	-	-
2. Pinjaman Dalam Negeri	5,8	7,1	10,2	12,0	12,7	17,52
Surat Berharga Negara	3.248,6	3.656,0	4.014,8	5.221,7	5.727,7	6.697,83
- Denominasi Valas	907,5	1.054,4	1.053,5	1.196,0	1.290,1	938,39
- Denominasi Rupiah	2.341,1	2.601,6	2.961,3	4.025,6	4.437,6	5.759,44
Jumlah	3.994,8	4.466,2	4.786,6	6.074,6	6.570,2	7.554,19

*Realisasi s.d Juli 2021

**Realisasi s.d November 2022

Sumber: Kementerian Keuangan

Grafik 2.1 Perkembangan Outstanding Utang Pemerintah Berdasarkan Jenis Instrumen 2017-2022

Sebelum pandemi Covid-19, pemerintah juga selalu menjaga agar rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto atau PDB bisa berada di bawah 30%. Namun, seiring pandemi, rasio utang terhadap PDB per Juli 2021 mencapai 40,51%. Angka ini masih di bawah batasan maksimal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara sebesar 60%. Pemerintah juga berkomitmen mengembalikan defisit setinggi-tingginya 3% terhadap PDB pada 2023.

Belajar dari pengalaman masa lalu, ketika Indonesia diterpa krisis ekonomi dan keuangan yang membuat nilai tukar rupiah terjun bebas, pemerintah sekarang juga semakin melepaskan

ketergantungan pinjaman pada valuta asing atau valas dan lebih memilih rupiah. Komposisi utang dalam mata uang rupiah per Juli 2021 mencapai 68%. Disusul mata uang dolar Amerika Serikat (US\$) sebesar 22%, Euro 5%, Yen Jepang 5%, dan lain-lain 1%.

Luky menambahkan, setelah Indonesia mengalami krisis keuangan tahun 1998, utang pemerintah pernah mencapai 90% dari PDB. Meski demikian, pemerintah berhasil menurunkan secara konsisten. Sebelum pandemi Covid-19, pemerintah bisa menjaga total pinjaman itu pada kisaran 30% dari PDB. Bahkan, pada awal tahun 2020, total pinjaman itu hanya 1,7% dari PDB.

Sayangnya, begitu pandemi melanda Indonesia, patokan defisit 3% dari PDB itu terpaksa harus “dilanggar”, karena situasinya memang sedang tidak memungkinkan. Pandemi Covid-19 membuat defisit anggaran yang tadinya kurang 3% dari PDB melebar menjadi 5,1%, dan bahkan pada pertengahan tahun 2020 melebar lagi menjadi 6,3% dari PDB atau tiga kali lipat dari sebelum pandemi. Dengan defisit 6,3% itu, berarti pembiayaan yang harus dicari pemerintah juga menjadi tiga kali lipatnya.

Mengapa negara sampai melakukan pinjaman, menurut Direktur Jenderal DJPPR Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022 Luky Alfirman, karena ada kebutuhan-kebutuhan belanja yang tidak bisa ditunda, seperti penyediaan fasilitas kesehatan dan menjaga ketersediaan bahan pangan. Itulah penyebab mengapa negara perlu meminjam. Penundaan pembiayaan justru akan mengakibatkan biaya atau kerugian yang lebih besar di masa mendatang. Pinjaman diperlukan agar pemerintah bisa menjalankan fungsi-fungsi yang penting dan mendesak.

Pemerintah terpaksa meminjam sebagai konsekuensi atas belanja negara yang lebih besar dari pendapatan negara. Ada selisih atau kekurangan antara pendapatan dan belanja negara, sehingga terjadi defisit anggaran pendapatan dan belanja negara atau APBN.

Belanja pemerintah menjadi besar, karena pemerintah memberikan stimulus bagi perekonomian, terutama di masa pandemi Covid-19 seperti sekarang ini. Belanja itu masih belum dapat terpenuhi seluruhnya dari penerimaan atau pendapatan negara. Penerimaan atau pendapatan negara diperoleh dari pajak, bea dan cukai, penerimaan negara bukan pajak atau PNBP, serta dari hibah.

Untuk menjaga agar tetap berada pada koridor yang telah diatur dalam undang-undang, pemerintah sekarang memprioritaskan

belanja yang produktif untuk sektor-sektor infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. “Pembiayaan pembangunan saat ini dioptimalkan untuk menutup *gap* penyediaan infrastruktur dan meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia yang masih relatif tertinggal dibanding negara lain. Peningkatan IPM dapat dipenuhi, antara lain melalui peningkatan sektor pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial,” kata Luky.⁶

Luky mengatakan, berbicara tentang pinjaman, mau tidak mau terlebih dahulu harus melihat anggaran pendapatan dan belanja negara atau APBN secara keseluruhan. APBN terdiri atas tiga komponen, yaitu sisi penerimaan atau pendapatan negara, sisi pengeluaran atau belanja negara, dan sisi pembiayaan anggaran.

Jika sisi penerimaan lebih besar dari sisi pengeluaran, berarti mengalami surplus. Sebaliknya, kalau sisi pengeluaran belanja lebih besar dari penerimaan, terjadi defisit dan defisit itulah yang harus dicarikan pembiayaannya oleh pemerintah.

2.2 Pinjaman Luar Negeri dan Jenis-jenis Pinjaman Luar Negeri

Sepanjang sejarah berdirinya Republik ini hingga kini, pemerintah selalu menambal kekurangan atau defisit APBN dengan pinjaman luar negeri. Bahkan, pada masa pemerintahan Soekarno dan Soeharto, pemerintah sangat mengandalkan pinjaman luar negeri itu untuk membiayai anggaran. Namun, setelah era Reformasi, pemerintah secara bertahap mulai mengurangi ketergantungan kepada pinjaman luar negeri dan lebih memberdayakan pinjaman dari dalam negeri atau mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan lainnya.

Pada masa pemerintahan Soekarno, meskipun pemerintah sudah bertekad bahwa sumber pembiayaan untuk pembangunan nasional dari kekuatan di dalam negeri sendiri atau berdiri di atas kaki sendiri, pada kenyataannya pemerintah sangat mengandalkan pinjaman luar negeri untuk melaksanakan pembangunan.

Saat itu, utang pemerintah sebagian besar didominasi pinjaman luar negeri. Pinjaman luar negeri dianggap sebagai sumber pembiayaan yang sangat dibutuhkan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat.

⁶ *Memahami Utang*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/pahamiutang/index.php>

Pada awal 1966, utang luar negeri Indonesia untuk jangka pendek dan jangka panjang diperkirakan mencapai US\$ 2,3 miliar. Dari jumlah tersebut, yang jatuh tempo serta bunga yang harus dibayar pada tahun 1966 diperkirakan mencapai US\$ 530 juta.

Sementara, seluruh penerimaan ekspor hanya US\$ 430 juta dan kebutuhan impor untuk barang US\$ 620 juta serta jasa US\$ 170 juta. Ini berarti seluruh devisa yang tersedia tidak cukup untuk menutup kebutuhan devisa.⁷

Pada masa Orde Lama, tepatnya di era pemerintahan Demokrasi Terpimpin 1959-1966⁸, pinjaman luar negeri yang diterima dibedakan menjadi Pinjaman Program untuk menghasilkan dana rupiah guna menutup kekurangan bahan pangan di dalam negeri dan untuk membiayai proyek-proyek sektoral maupun regional. Pinjaman Proyek untuk membiayai proyek-proyek pembangunan, termasuk tenaga ahli atau *expert* yang didatangkan dari luar negeri atau pengiriman tenaga Indonesia ke luar negeri untuk menimba ilmu atau studi banding.

Selama periode ini, pinjaman luar negeri—yang saat itu disebut sebagai bantuan luar negeri—juga digunakan untuk penyediaan pangan, pembiayaan proyek-proyek politik “mercusuar” Soekarno, dan pembangunan proyek-proyek industri yang sebagian besar dibiayai oleh negara-negara Blok Timur.

Selain pinjaman, pemerintah juga menerbitkan obligasi sebagai salah satu instrumen utang pemerintah. Beberapa obligasi yang telah diterbitkan pemerintah pada periode ini adalah Obligasi Konsolidasi 1959 dengan bunga 3,5% dan berjangka waktu 40 tahun dengan total *outstanding* sebesar Rp 5 miliar.

Selain itu, ada Obligasi Berhadiah 1959 yang diterbitkan pada 17 Agustus 1959 senilai Rp 2 miliar dengan bunga 6% dan berjangka waktu 30 tahun. Penerbitan obligasi ini untuk pembiayaan pembangunan dengan menggali potensi sumber pembiayaan yang ada, tanpa bergantung pada bantuan luar negeri.

Pada 1964, pemerintah kembali menerbitkan obligasi yang dikenal dengan nama Obligasi Pembangunan 1964. Obligasi Pada 1964, pemerintah kembali menerbitkan obligasi yang dikenal dengan nama Obligasi Pembangunan 1964. Obligasi Pembangunan

1964 diterbitkan dengan bunga 6% dengan total *outstanding* sebesar Rp 10 miliar. Penerbitan obligasi ini untuk membiayai pembangunan nasional dengan memanfaatkan dana pinjaman dari masyarakat Indonesia.

Di masa Orde Baru selama periode 1969-1998⁹ dan di awal masa pemerintahan Soeharto, pemerintah mewarisi beban utang yang sangat besar dari pemerintahan Soekarno. Selain menghadapi hiperinflasi, hampir pada saat yang bersamaan, ada kewajiban-kewajiban membayar cicilan pinjaman luar negeri yang jatuh tempo.

Meskipun warisan pinjaman luar negeri sempat menjadi beban di awal-awal masa Orde Baru, pemerintah saat itu tetap menganggap bahwa pinjaman luar negeri menjadi alternatif terbaik untuk membiayai pemulihan ekonomi masa itu. Lagi-lagi, karena memang penerimaan negara sangat terbatas. Pemerintahan Orde Baru kembali menjalin kedekatan dengan lembaga-lembaga multilateral, seperti Dana Moneter Internasional atau IMF dan Bank Dunia. Kedua lembaga ini sempat “dimusuhi” pemerintahan Orde Lama yang cenderung berkiblat ke negara-negara Blok Timur dibanding ke Barat.

Sejak tahun anggaran 1969-1970, postur anggaran pendapatan dan belanja negara atau APBN, yang disusun dengan menggunakan format T-Account, memasukkan pinjaman luar negeri sebagai penerimaan. Pinjaman luar negeri masuk ke pos Penerimaan Pembangunan, terdiri dari Pinjaman Program dan Pinjaman Proyek.

Pada 1969, pemerintahan Orde Baru mulai mencanangkan Rencana Pembangunan Lima Tahun, yang lebih dikenal dengan singkatan Repelita. Selama periode Repelita I (1969-1974) hingga Repelita V (1989-1994), perekonomian Indonesia mengalami perkembangan yang luar biasa.

Bahkan, di era 1990an, Indonesia disebut-sebut sebagai salah satu dari delapan negara yang mengalami keajaiban ekonomi. Di bawah Soeharto, Indonesia pernah mencapai pertumbuhan ekonomi 10,92% pada 1968.

Tiga tahun sebelum krisis keuangan di Asia, pertumbuhan ekonomi Indonesia juga masih tinggi, sebesar 8,22% pada 1995. Setelah krisis masuk ke Indonesia, pertumbuhan ekonomi turun

⁷ Prof Dr Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Mizan Pustaka, 2016

⁸ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

⁹ *Sejarah Pembiayaan Indonesia*, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

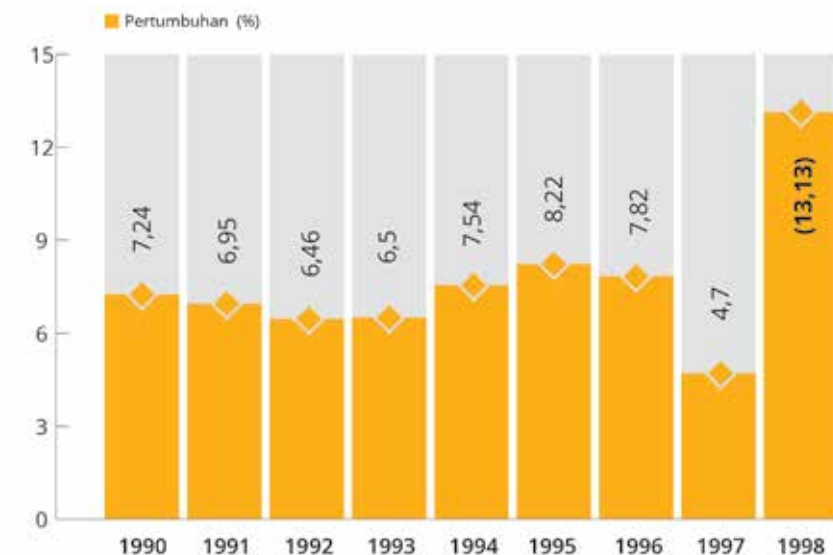
PENERIMAAN NEGARA	T-Account	BELANJA NEGARA
A. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Migas 2. Penerimaan Non-migas: Pajak penghasilan, Bea masuk, Cukai, Pajak ekspor, PBB dan BPHTB, PNPB, dan Pajak lainnya B. Penerimaan Pembangunan - Pinjaman luar negeri		A. Belanja rutin 1. Belanja pegawai 2. Belanja barang 3. Belanja rutin daerah 4. Bunga dan cicilan utang 5. Pengeluaran rutin lainnya B. Belanja Pembangunan 1. Pembangunan Rupiah 2. Pembangunan Proyek

Sumber: Sejarah Pembiayaan Indonesia

Grafik 2.2 Format dan Struktur APBN dalam T-Account di Masa Orde Baru

drastis menjadi 4,7% pada 1997 dan menjadi minus 13,13% pada 1998.¹⁰

Krisis finansial yang diawali dari Thailand dan merembet cepat ke negara-negara Asia lainnya pada 1997-1998, termasuk Indonesia,



Sumber: Databoks Katadata dari data Bank Dunia 2017

Grafik 2.3 Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 1990-1998

¹⁰ Inilah Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Sejak 1961, Databoks Katadata, 31 Januari 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/31/inilah-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-sejak-1961>

meruntuhkan struktur ekonomi yang sudah dibangun sedemikian rupa. Indonesia baru menemukan kembali ketangguhan ekonominya dengan pertumbuhan hampir mencapai 5% mulai tahun 2000 di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi di atas 5% itu berlanjut setelah kepemimpinan beralih ke Presiden Megawati Soekarnoputri dan berlanjut ke Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Tak hanya menjadi krisis finansial, di Indonesia krisis itu kemudian berubah menjadi krisis ekonomi, sosial, dan akhirnya menjadi krisis politik yang panas. Presiden Soeharto jatuh, mengundurkan diri setelah 32 tahun berkuasa. Repelita VI yang dimulai tahun 1994 dan seharusnya berakhir pada 1999, kandas tak sampai selesai setelah pada 21 Mei 1998, Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya, yang waktu itu terkenal dengan istilah *lingser keprabon*.

Padahal, dua bulan sebelum mengumumkan pengunduran dirinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) baru saja melantik kembali Soeharto sebagai Presiden untuk yang ketujuh kalinya pada 11 Maret 1998. Jika tidak dilanda demonstrasi besar mahasiswa hampir di semua kota besar di Tanah Air dan diterpa krisis finansial, Soeharto seharusnya menjadi Presiden hingga tahun 2003.

Pada akhir masa pemerintahannya, Soeharto seperti mengulang kembali sejarah ketika terjadi peralihan kekuasaan dari Soekarno ke tangannya. Sebagaimana Soekarno, Soeharto juga mewariskan beban tidak mampu membayar pinjaman luar negeri yang sudah jatuh tempo. Cicilan dan beban bunga pinjaman luar negeri itu harus ditanggung para penerusnya.

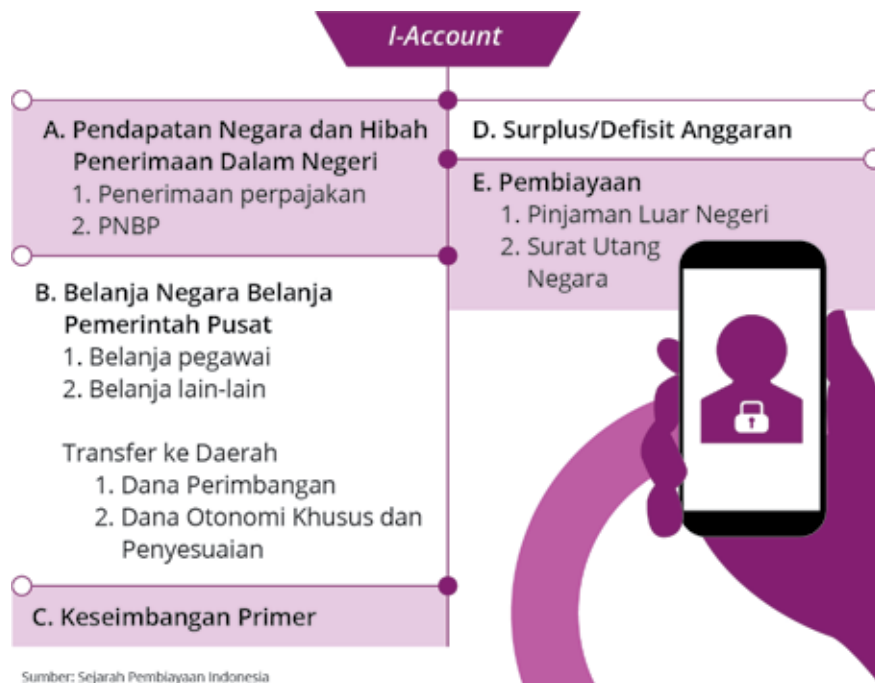
Setelah Soeharto *lingser*, pemerintah Indonesia dari tangan Presiden BJ Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid hingga Presiden Megawati Soekarnoputri, terpaksa kembali harus melakukan negosiasi dengan para kreditor lewat forum Paris Club. Barulah setelah berhasil keluar dari keanggotaan di Dana Moneter Internasional (IMF) pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah Indonesia tidak perlu lagi berurusan dengan para kreditor lewat forum Paris Club.

Dari krisis tahun 1997-1998 itu, IMF¹¹ kemudian merekomendasikan perubahan mendasar dalam kebijakan fiskal di Indonesia, yaitu berupa perubahan tahun fiskal dan format APBN. Sejak tahun 2000, tahun fiskal yang semula berawal di

¹¹ Sejarah Pembiayaan Indonesia, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

bulan April dan berakhir bulan Maret diubah menjadi sama dengan tahun kalender, sehingga berawal pada bulan Januari dan berakhir Desember.

Selain itu, struktur dan format APBN juga diubah mendekati standar yang berlaku secara internasional, seperti yang digunakan dalam Government Financial Statistics (GFS) untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas pemerintah. Sejak Tahun Anggaran 2001, format APBN berubah dari semula *T-account* menjadi *I-account*.



Grafik 2.4 Perubahan Format dan Struktur APBN

Dengan format baru itu, defisit anggaran tercermin secara eksplisit, termasuk sumber-sumber pembiayaan defisit. Berbeda dengan prinsip anggaran berimbang yang menjadi dasar penyusunan APBN pada masa Orde Baru, format dan struktur APBN saat ini tidak lagi mencatat defisit pinjaman luar negeri sebagai sumber penerimaan, melainkan sebagai sumber pembiayaan defisit

anggaran. Pinjaman luar negeri tidak lagi sebagai pelengkap atau penerimaan pembangunan, tetapi sebagai pembiayaan atas defisit anggaran.

Selain itu, untuk memperluas sumber pembiayaan APBN, pemerintah juga mulai mencari sumber-sumber pembiayaan lain, seperti Surat Utang Negara atau SUN, Surat Berharga Syariah Negara atau SBSN, penjualan aset, dan privatisasi. Pemerintah lebih memilih mengoptimalkan pembiayaan utang yang bersumber dari penerbitan SBN daripada pengadaan pinjaman luar negeri untuk pembiayaan defisit APBN.

Pemerintah tetap melakukan pinjaman luar negeri, tetapi hanya digunakan sebagai instrumen pembiayaan untuk kebutuhan fleksibilitas pembiayaan dan tambahan pembiayaan menutup defisit, untuk bantalan (buffer) APBN dalam bentuk pinjaman siaga dan sebagai instrumen pembiayaan pembangunan nasional melalui pinjaman kegiatan.

Kementerian Keuangan menyebutkan bahwa pinjaman luar negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh pemerintah dari luar negeri. Pembiayaan ini diikat suatu perjanjian dan tidak berbentuk Surat Berharga Negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Sesuai pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, ada empat sumber pinjaman luar negeri yang berasal dari bilateral, multilateral, kreditor swasta asing, dan Lembaga Penjamin Kredit Ekspor.

Pinjaman bilateral merupakan pinjaman luar negeri yang berasal dari pemerintahan suatu negara melalui suatu lembaga keuangan dan atau lembaga non-keuangan yang ditunjuk pemerintah negara bersangkutan untuk memberikan pinjaman. Adapun pinjaman multilateral merupakan pinjaman luar negeri pemerintah yang berasal dari lembaga multilateral.

Pinjaman luar negeri terdiri atas pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan. Pinjaman tunai berupa pinjaman program, *stand by loan*, pembiayaan likuiditas jangka pendek, pembiayaan kontijensi, atau pembiayaan permodalan yang pencairannya bersifat tunai. Adapun pinjaman kegiatan adalah pinjaman yang digunakan membiayai kegiatan tertentu. Kegiatan ini dapat bersifat *tangible* (pembangunan atau pengadaan) maupun *intangible* (*capacity building/scholarship*).

2.3 Tidak Lagi Mengandalkan Pinjaman Luar Negeri

Setelah era Soeharto berakhir dan pemerintahan Indonesia berganti dengan era reformasi, pemerintah tidak lagi mengandalkan pinjaman luar negeri untuk membiayai pembangunan di tanah air atau bahkan mencantumkan pinjaman luar negeri itu sebagai penerimaan pembangunan. Penerimaan negara terdiri dari penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan. Pada masa Orde Baru, pinjaman difokuskan ke penerimaan pembangunan.

Khususnya pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerintah semakin mengandalkan pembiayaan dari dalam negeri sendiri yang lebih banyak menggunakan mata uang rupiah. Tidak lagi semata-mata hanya mengandalkan pinjaman luar negeri untuk membiayai anggaran.

Pemerintah sampai hari ini masih terus mengembangkan kebijakan pembiayaan yang kreatif dan inovatif. Di tahun anggaran 2022 ini, pemerintah mengoptimalkan peran badan usaha milik negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), *Sovereign Wealth Fund* (SWF), dan *Special Mission Vehicle* (SMV). Pemerintah juga meningkatkan skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) yang lebih masif.

“Sekarang kita telah memiliki SWF INA (Indonesia Investment Authority), punya SMV yang telah membangun berbagai *blended finance*, seperti SDG Indonesia One dari PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). Tujuannya untuk terus menciptakan peluang bagi masuknya modal-modal secara produktif. Di sisi lain, mengurangi risiko pembiayaan, terutama yang berasal dari utang,” kata Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati.¹²

Pemerintah juga telah melakukan optimalisasi sumber pembiayaan non-pinjaman melalui Sisa Anggaran Lebih (SAL) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), serta memanfaatkan pinjaman program dari lembaga multilateral dan bilateral berbasis penanganan Covid-19 dengan bunga ringan. Selain itu, pemerintah terus berkoordinasi dan bekerja sama dengan Bank Indonesia (BI) melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) I sampai dengan III.

Selain dengan BI, pemerintah bekerja sama dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) melalui Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), juga dengan *self-regulatory organization*, seperti Bursa Efek Indonesia, Kliring

Penjaminan Efek Indonesia, Kustodian Sentral Efek Indonesia, serta investor-investor dalam *public private partnership* (PPP).

Menurut Menteri Keuangan, sekarang ini pemerintah sudah memiliki lebih banyak skema pembiayaan dari berbagai sumber pendanaan untuk membiayai program-program atau proyek pembangunan yang disebut campuran keuangan (*blended finance*). “Dibandingkan dengan 15-20 tahun yang lalu, sekarang kita sudah punya sofistikasi yang makin besar dari *blended finance* ini,” kata Sri Mulyani.¹³

Tentusaja, setiap sumber pendanaan itu membutuhkan prosedur dan persyaratannya masing-masing. Menkeu mencontohkan apabila sumber pembiayaan dari belanja pemerintah, maka dalam pelaksanaannya terdapat kebijakan pengadaan (*policy procurement*) sendiri. Jika sumber pembiayaan dari perbankan, bank juga akan memberikan prasyarat dan penilaian risiko sendiri sesuai dengan proyek yang diajukan.

Tidak seperti pada masa-masa pemerintahan Soekarno dan Soeharto yang sangat mengandalkan pinjaman luar negeri untuk membiayai APBN, pemerintahan masa sekarang lebih mengandalkan sumber pembiayaan dari dalam negeri. Pemerintah lebih menginginkan investor domestik yang lebih banyak terlibat. Lebih baik pemerintah berutang kepada rakyatnya sendiri daripada bergantung pinjaman dari negara atau lembaga internasional lain.

Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022 Luky Alfirman¹⁴ mengatakan, pembiayaan pemerintah sekarang sudah jauh lebih bervariasi. Kini, instrumen pembiayaan terdiri atas SBN. SBN meliputi Surat Utang Negara atau SUN dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau sukuk.

Direktorat Jenderal PPR Kemenkeu juga rajin menyambangi secara virtual kampus-kampus lewat InFest Merah Putih dan InFest Goes to Campus. Tujuan diselenggarakannya program-program ini adalah sarana edukasi publik mengenai peran pembiayaan APBN dalam penanganan pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional, termasuk menjelaskan lebih detail mengenai peran instrumen pembiayaan SBN dalam pembangunan.

Selain SBN, untuk pembiayaan, pemerintah juga menarik dana

¹² Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam acara Investor Gathering 2021. Acara dilaksanakan secara daring, pada 13 Desember 2021, Publikasi Berita Kementerian Keuangan, *Pemerintah Terus Kembangkan Pembiayaan Kreatif dan Inovatif Tahun 2022*

¹³ Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati saat memberikan arahan pada Rapat Kerja Transportasi Nasional Tahun 2022 secara daring pada Rabu, 23 Februari 2022, Publikasi Berita Kementerian Keuangan, *Menkeu: Blended Finance Alternatif Pembiayaan Infrastruktur*

¹⁴ Luky Alfirman, Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, wawancara di Jakarta, 8 September 2021

tunai dari pinjaman luar negeri. Pinjaman luar negeri ini bisa secara bilateral dengan satu negara atau multilateral dengan lembaga-lembaga keuangan dunia, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (ADB), atau Bank Pembangunan Islam (IDB).

Namun, porsi penarikan dana tunai dari pinjaman luar negeri ini sudah semakin mengecil. Pemerintahan sekarang tidak mau lagi kecolongan seperti di masa-masa lalu yang terlalu bergantung kepada pinjaman luar negeri saja, karena begitu terjadi krisis keuangan, akhirnya terancam tidak sanggup membayar cicilan pokok dan bunga utang. Negara bisa jatuh bangkrut karena tidak memiliki apa-apa lagi begitu terjadi krisis dan bergantung pada pinjaman luar negeri yang menggunakan valuta asing.

Keinginan kuat pemerintah melepas ketergantungan kepada pinjaman luar negeri itu membuat pemerintah menjadi lebih kreatif dan inovatif dalam menemukan sumber-sumber pembiayaan lain, terutama sumber pembiayaan dari dalam negeri yang menggunakan mata uang rupiah. Pembangunan infrastruktur secara masif hampir ke seluruh pelosok negeri sudah mengandalkan beragamnya campuran keuangan atau *blended finance* ini.

Dengan dana dari SBSN misalnya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) pada tahun 2021 membiayai 60 proyek infrastruktur pembangunan jalan dan jembatan, serta preservasi rehabilitasi jalan senilai Rp 10,53 triliun dan 37 proyek pembangunan pengendalian banjir dan lahar, pengelolaan bendungan dan embung, serta pengelolaan drainase utama perkotaan senilai Rp 4,23 triliun.

Lalu, infrastruktur yang dibangun dengan dana SBSN di bidang jalan dan jembatan di antaranya penyelesaian pembangunan Jalan Paralel Perbatasan Nanga Badau-Entikong-Aruk-Temajok, penyelesaian Jalan Perbatasan Kalimantan Timur, pembangunan Jalan Lingkar Timur Kuningan Jawa Barat, Jalan Perbatasan Kalimantan Utara, pembangunan Jalan Layang Akses Bandara Jenderal Ahmad Yani Semarang, pembangunan Fly Over Kopo Jawa Barat, pembangunan Jembatan Nilo Riau, dan Jembatan Pulau Balang Balikpapan.

Di bidang sumber daya air, infrastruktur yang dibiayai SBSN pada tahun 2021, di antaranya Pembangunan saluran pelimpah (*spillway*) Bendungan Tugu di Kabupaten Trenggalek, penyelesaian pembangunan Embung Universitas Sriwijaya Kabupaten Ogan Ilir, Pengaman Pantai Weda Maluku Utara, Rehabilitasi Bendung D.I Krueng Jrue Aceh, Rehabilitasi Jaringan Irigasi D.I Ciujung Jawa

Barat, Rehabilitasi Jaringan Irigasi D.I Batang Gadis dan D.I Batang Ilung Sumatera Utara, dan Pembangunan D.I Slinga Kiri Kabupaten Purbalingga.

Tahun 2021, Kementerian PUPR mengalokasikan dana dari SBSN senilai Rp 14,76 triliun dari total anggaran kementerian sebesar Rp 149,81 triliun. Menteri PUPR Basuki Hadimuljono mengungkapkan, kementeriannya memanfaatkan secara optimal potensi alternatif pembiayaan, seperti SBSN, untuk mengurangi kesenjangan antara kebutuhan dengan kemampuan pembiayaan APBN dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur.¹⁵

Selain Kementerian PUPR, di tahun 2021 pembiayaan infrastruktur melalui SBSN juga dilakukan 11 kementerian/lembaga untuk 847 proyek dengan alokasi dana Rp 27,58 triliun. Kesebelas kementerian dan lembaga tersebut adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Standardisasi Nasional (BSN), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan), Kementerian Pertahanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Agama, Kementerian Perhubungan, serta Kepolisian Republik Indonesia.

Kementerian PUPR juga menggunakan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) untuk pembangunan jembatan Batam-Bintan sepanjang 14,7 kilometer. Jembatan ini terdiri atas dua jembatan, yakni Batam-Tanjung Sauh dan Tanjung Sauh-Bintan. Jembatan bertipe *cabl-stayed* ini akan menjadi jembatan terpanjang di Indonesia yang membelah laut, lebih panjang dari Jembatan Suramadu dengan panjang 5,4 kilometer. Saat ini, Jembatan Batam-Bintan sedang dalam tahap studi kelayakan, pembebasan lahan, izin lingkungan, penyiapan dokumen lelang, dan penyampaian *readiness criteria*.

Proyek ini merupakan *major project* sesuai Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan dan Rencana Kerja Pemerintah (RPJMN) Tahun 2020-2024. Seiring keberadaan jembatan itu diharapkan turut mempercepat pemerataan pembangunan dan mengurangi biaya logistik antardua pulau, serta dapat mengefisiensikan mobilitas kendaraan dari kedua wilayah di Kepulauan Riau, yaitu Batam dan Bintan.

¹⁵ Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Basuki Hadimuljono, seperti dikutip Kementerian Keuangan, Publikasi Berita, *Melalui Kemen PUPR, Pembiayaan SBSN 2021 Dialokasikan Rp 14,76 Triliun untuk Infrastruktur*, 15 Januari 2021

Direktur Pembangunan Jembatan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR Yudha Handita Pandjiriawan menjelaskan, nantinya pembangunan proyek jembatan Batam-Bintan ini akan menggunakan skema KPBU dan anggaran dari pemerintah. “Dalam evaluasi yang dilakukan oleh Ditjen Pembiayaan Infrastruktur, tidak bisa totalitas dibiayai oleh KPBU, tetapi harus ada porsi dibantu oleh pemerintah. Porsi pemerintah sekitar 30%,” kata Yudha.¹⁶

Untuk porsi pembiayaan dari pemerintah pada jembatan penghubung Batam-Tanjung Sauh, sedangkan Tanjung Sauh-Bintan akan dibangun oleh investor melalui proses lelang menggunakan skema KPBU.

Desain awal pembangunan jembatan ini sudah dibuat Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau pada 2005 dan diperbarui tahun 2010. Namun, karena nantinya berbentuk jembatan tol atau kendaraan yang lewat akan dikenakan tarif, maka dilakukan perubahan desain menyesuaikan standar jalan tol. Lebar jembatan yang sebelumnya 28 meter pun disesuaikan menjadi 33 meter.

Sementara itu, proyek Sistem Penyediaan Air Minum atau SPAM Umbulan merupakan proyek sektor air minum pertama di Indonesia yang menggunakan skema KPBU dan fasilitas *viability gap fund* atau VGF. Dalam sistem VGF, pembangunan sebagian konstruksi dalam bentuk tunai yang dikelola Kementerian Keuangan.

Di proyek ini, Kementerian Keuangan berperan menyediakan fasilitas penyiapan proyek atau *project development facility* (PDF). Fasilitas ini diberikan melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) atau PT SMI untuk membantu Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyiapkan dan melaksanakan transaksi pendanaan Proyek SPAM Umbulan. PT SMI merupakan perusahaan di bawah Kementerian Keuangan di bidang pembiayaan pembangunan nasional.¹⁷

Menurut Basuki Hadimuljono, pembiayaan KPBU memiliki keunggulan dibandingkan APBN, di antaranya pihak swasta memiliki kepastian pengembalian (investasi) plus keuntungan.

Sementara keuntungan pemerintah adalah proyeknya banyak yang mengawasi, sehingga tercipta tertib administrasi dan tertib teknis untuk melayani masyarakat lebih baik.¹⁸

Dalam kurun waktu selama tujuh tahun terakhir, pemerintah telah melakukan penambahan jalan tol secara signifikan. Saat ini Indonesia sudah memiliki 1.900 kilometer jalan tol. Sebelumnya, selama 40 tahun terakhir hingga tahun 2014, Indonesia hanya memiliki 780 km jalan tol. Pembangunan ini menggunakan beragam skema pembiayaan yang didesain untuk mewujudkan proyek-proyek strategis nasional ini, salah satunya melalui pembentukan *Sovereign Wealth Fund* (SWF) Indonesia Investment Authority.

Sistem pembiayaan ini untuk meringankan tekanan terhadap APBN dengan cara memunculkan alternatif pembiayaan sumber pembiayaan infrastruktur yang melibatkan investor swasta. “Skema ini juga memberikan sinyal positif pada dunia internasional bahwa Indonesia memiliki iklim investasi yang aman dan menarik,” kata Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati.¹⁹

Proyek strategis lainnya yang mendapatkan dukungan pembiayaan dari *Special Mission Vehicle* (SMV) dari PT SMI adalah ruas jalan tol Semarang-Solo. SMI menyalurkan pembiayaan senilai Rp 923,8 miliar dari total anggaran proyek jalan tol Semarang-Solo sebesar Rp 7,47 triliun.²⁰

Sri Mulyani mengatakan, pembangunan-pembangunan itu merupakan wujud nyata pembangunan jalan tol yang pesat di seluruh penjuru negeri, hasil dari pembiayaan dan investasi negara. Pemerintah melihat pentingnya pembangunan infrastruktur yang akan membawa beragam *multiplier effect* dan turut memicu laju pertumbuhan ekonomi dengan cukup signifikan, khususnya di masa depan.

Pada tahun 2022, pemerintah masih mengoptimalkan potensi pendanaan dari sumber pinjaman dari dalam negeri. Menurut Kepala Badan Kebijakan Fiskal Febrio Nathan Kacaribu, sumber pinjaman dari luar negeri hanya akan digunakan sebagai pelengkap. Pemerintah juga meningkatkan koordinasi dengan Bank Indonesia dalam pemenuhan pembiayaan pinjaman, baik BI sebagai *backstop*

¹⁶ Direktur Pembangunan Jembatan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR Yudha Handita Pandjiriawan, seperti dikutip Kementerian Keuangan, Publikasi Berita, *Keuntungan Skema KPBU dalam Pembiayaan Konstruksi Jembatan Batam-Bintan*, 29 April 2021

¹⁷ *Laporan Khusus 3 Tahun Jokowi-JK, Beragam Cara Mendanai Proyek Infrastruktur*, Katadata.co.id, 20 Oktober 2017, <https://katadata.co.id/mettadharماسaputra/berita/5e9a562fc7e41/beragam-cara-mendanai-proyek-infrastruktur>

¹⁸ Menteri PUPR Basuki Hadimuljono, seperti dikutip Kementerian Keuangan, Publikasi Berita, *Keuntungan Skema KPBU dalam Pembiayaan Konstruksi Jembatan Batam-Bintan*, 29 April 2021

¹⁹ Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, akun Facebook, 15 April 2022

²⁰ Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, akun Facebook, 30 April 2022



(Surat Keputusan Bersama atau SKB I tahun 2020) maupun pelaksanaan SKB III tahun 2021.

Selanjutnya, pengembangan pasar SBN melalui diversifikasi instrumen untuk mendorong efisiensi biaya dan risiko, serta kebutuhan pasar. Hal lain yang dilakukan memperluas basis investor dan melakukan pengelolaan portofolio dengan memanfaatkan instrumen lindung nilai maupun mekanisme *liabilities management* lainnya.

Terakhir, mengendalikan rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto atau PDB pada batas aman dengan memperhatikan kondisi perekonomian dan pasar keuangan pasca Covid-19 melalui pengelolaan yang baik, seperti mempertimbangkan kemampuan membayar kembali, keserasian antara komposisi aset dan utang valuta asing, serta parameter risiko keuangan negara lainnya.²¹

²¹ Kepala Badan Kebijakan Fiskal Febrio Nathan Kacaribu, jawaban tertulis untuk buku *Sri Muliyani Indrawati Reformasi dengan Hati* yang ditulis oleh Metta Dharmasaputra, Yandi M Rofiandi dkk





PARIS CLUB

3

BAB



Sulitnya berunding dan menegosiasikan penjadwalan kembali utang-utang bilateral Pemerintah Indonesia di sidang pleno Paris Club, membuat mereka yang pernah terlibat langsung berharap Indonesia tidak lagi mengulangi masa-masa itu lagi.

3.1 Indonesia Berhasil Menegosiasikan Kembali Utang-utangnya di Forum Paris Club

Wajah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2001-2004 Dorodjatun Kuntjoro-Jakti dan Menteri Keuangan 2001-2004 Boediono tampak kelelahan begitu keluar dari ruang pertemuan di markas Paris Club, Paris. Selama 20 jam berdebat dengan negara-negara kreditur dan mengemukakan alasan-alasan mengapa Republik Indonesia masih membutuhkan bantuan untuk menjadwalkan kembali utang-utang luar negeri bilateral pemerintah, tak hanya membuat fisik saja yang lelah, tapi juga mental. Apalagi sebelum pertemuan di Paris, energi Dorodjatun sudah terkuras habis karena harus keliling ke 15 negara kreditur untuk melakukan negosiasi.

Dorodjatun, yang memimpin delegasi Pemerintah Republik Indonesia di sidang pleno Paris Club III pada 11-12 April 2002, tengah melakukan misi untuk kepentingan negara, yaitu berhadapan dengan negara-negara kreditur anggota Paris Club untuk menjadwalkan kembali utang-utang luar negeri pemerintah yang sudah jatuh tempo.

Selain harus berhadapan dengan 18 negara anggota Paris Club, delegasi RI juga harus berhadapan dengan non-anggota dari lembaga-lembaga multilateral atau internasional, seperti Dana Moneter Internasional atau International Monetary Fund (IMF), Bank Dunia (World Bank), Asian Development Bank (ADB) dan United Nation for Cooperation on Trade and Development (UNCTAD).

Dorodjatun, Boediono, dan pejabat Indonesia lainnya secara maraton, tanpa henti, tidak tidur, terus duduk berhadapan dengan wakil-wakil dari 18 negara kreditur anggota Paris Club, mulai pukul 10.00 waktu Paris pada Kamis, 11 April 2002, hingga pukul 18.00 waktu Paris pada Jumat, 12 April 2002. Frans Seda yang sudah berusia 76 tahun tidak ketinggalan ikut begadang tidak tidur selama dua hari itu. Menteri Keuangan 1966-1968 itu turut dalam rombongan delegasi RI dalam kedudukannya sebagai Penasihat Ekonomi Presiden Megawati Soekarnoputri.

“Begitu *meeting* selesai, saya cuma sempat mengambil jas di hotel supaya waktu acara penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) Paris Club, saya tidak kelihatan *kere* (bahasa Jawa, miskin) banget,” kata Dorodjatun.¹

Setelah pertemuan dengan negara-negara anggota dan non-anggota Paris Club rampung, Menteri Keuangan 2001-2004 Boediono langsung mengajak Dorodjatun salaman. “Mas Djatun, ayo bersalaman mas,” kata Dorodjatun menirukan Boediono. Namun, sebelum menyambut uluran tangan Boediono itu, ia bertanya alasan mengapa mereka harus bersalaman. Boediono hanya mengatakan, “Sudahlah, jabatan tangan saja.”

Setelah saling menjabat tangan, baik Dorodjatun maupun Boediono hampir bersamaan mengatakan, “*Never again. Never again* harus berunding dengan negara-negara kreditur di Paris Club. *Never again*,” kenang Dorodjatun.

Indonesia memang akhirnya memutuskan untuk keluar dari keanggotaan IMF. Dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Agustus 2002, MPR mengambil keputusan politik untuk tidak lagi memperpanjang program IMF pada akhir tahun 2003. Khusus dengan IMF, selama periode 31 Oktober 1997 hingga 10 Desember 2003, ada sebanyak 24 pertemuan antara Pemerintah

¹ Wawancara dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2001-2004 Dorodjatun Kuntjoro-Jakti via Zoom pada 28 April 2022

Indonesia dengan IMF dan ada sebanyak 21 *Letter of Intent* (LOI) yang ditandatangani.²

Sayangnya, realisasi lepas dari bayang-bayang IMF ternyata tidak bisa dilaksanakan pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Baru pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pada 2006, Indonesia akhirnya mampu mempercepat pelunasan utang kepada IMF. Dengan keluar dari IMF, maka Indonesia tidak bisa meminta penjadwalan kembali utang-utang luar negeri pemerintah lewat Paris Club, karena syarat untuk *rescheduling* utang di Paris Club adalah menjadi anggota IMF.

Dorodjatun tidak menginginkan Indonesia mengalami situasi seperti saat pemerintah harus meminta penjadwalan kembali utang luar negeri pemerintah di Paris Club, karena sulitnya berunding dengan negara-negara kreditur. Negara-negara kreditur selalu mengaitkan permintaan Indonesia dengan komitmen Indonesia menjalankan semua hal yang sudah disepakati dalam *Letter of Intent* (LOI). Sementara ada komitmen yang terpaksa belum bisa dijalankan sepenuhnya, karena kondisi-kondisi di dalam negeri belum memungkinkan.

“Negara kreditur selalu kembali ke LOI. Kalau Indonesia minta ini, mereka akan mempertanyakan kenapa penjualan badan usaha milik negara (BUMN) misalnya, tidak segera diselesaikan. Ya, hal-hal seperti itu,” kata Dorodjatun.

Meskipun demikian, negara-negara kreditur selalu menilai Indonesia dengan positif. Walaupun Indonesia terpaksa harus meminta penundaan pembayaran kembali utang luar negeri pemerintah atau terlambat melaksanakan salah satu atau beberapa poin yang ada dalam LoI, Indonesia dikenal tidak pernah mengingkari perjanjian internasional manapun.

Selain berhasil meminta penjadwalan kembali utang luar negeri pemerintah, pada pertemuan Paris Club III yang dipimpin Dorodjatun tersebut juga berhasil menerima usulan Indonesia melakukan konversi utang (*debt swap*) untuk program-program kesehatan, pendidikan, dan sosial di Tanah Air.

Meski berhasil memperoleh kesepakatan di Paris Club III, ada satu peristiwa yang masih disesali Dorodjatun. Mungkin karena teramat lelah, catatan hitung-hitungan yang diajukan saat

bernegosiasi dengan negara-negara kreditur dalam bentuk *flip chart paper* tertinggal di ruang pertemuan. Dorodjatun mengira Boediono yang membawanya. Boediono juga berpikir catatan-catatan itu sudah aman bersama Dorodjatun. Ternyata keduanya sama-sama lupa. Kembali ke ruang pertemuan, catatan-catatan itu sudah tidak ada. Ruangan sudah dibersihkan.

“Itu *may be the deepest regret in my life, how can I forget it*,” kata Dorodjatun. “Bagaimana saya sampai bisa lupa? Boediono juga lupa. Mungkin karena kami sama-sama *excited* pertemuan sudah selesai.”

Sri Mulyani Indrawati juga merasakan bagaimana melelahkannya mengikuti sidang pleno negosiasi penjadwalan kembali utang luar negeri Pemerintah Indonesia di Paris Club. Sri Mulyani terlibat dalam Paris Club II pada 12-13 April 2000 sewaktu mendampingi penasehat ekonomi pemerintahan Abdurrahman Wahid, Widjojo Nitisastro. Ketika masuk dalam delegasi RI tahun 2000 itu, Sri Mulyani yang menjadi Menteri Keuangan 2005-2010 dan 2016-sampai sekarang, adalah Sekretaris Dewan Ekonomi Nasional dan Ketua Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (1998-2001).

Dalam opini yang berjudul ‘Pesan dari Paris Club’ yang dimuat di Majalah Berita Mingguan Tempo tanggal 23 April 2000, Sri Mulyani menuliskan.³

Proses negosiasi Paris Club sungguh sangat melelahkan dan menyakitkan. Pertemuan sepanjang lebih dari 30 jam nonstop tanpa tidur itu menyerap seluruh energi dan bahkan bisa menyulut emosi. Ketahanan fisik dan mental serta kecerdikan negosiasi sungguh diperlukan. Bagi para menteri baru, tentu pengalaman ini sangat pahit dan sama sekali tidak menyenangkan. Apalagi ditambah dengan perasaan bahwa utang tersebut dibuat oleh Orde Baru dan sekarang pemerintah baru mendapat bagian cuci piringnya yang sangat berat. Pemerintah baru, terutama tim ekonomi di Paris Club, kembali disadarkan pada realitas bahwa situasi ekonomi yang sudah terpuruk ini memerlukan tindakan nyata dalam bentuk penyelesaian. Retorika-retorika politik sudah tidak lagi sesuai untuk menyelesaikan

² Pernyataan tertulis Dorodjatun Kuntjoro-Jakti dalam surat pengantar pengiriman dokumen kepada Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan pada 22 September 2021

³ Sri Mulyani Indrawati, Pesan dari Paris Club, Opini, Majalah Berita Mingguan Tempo, 23 April 2000

masalah teknis. Yang tersedia adalah pilihan-pilihan sulit, yang harus ditelan dan dikunyah tanpa kompromi.

Yang menarik dari pelajaran Paris Club ini adalah bahwa pemerintah Indonesia masih terus dipandang sebagai “good boy” dalam berhubungan dengan pihak kreditur internasional. Pengelolaan utang pemerintah yang cukup hati-hati pada masa lalu dan ketetapan kita untuk membayar utang menjadi modal yang sangat berguna pada saat kita menghadapi hari-hari sulit saat ini. Kepercayaan kreditur asing pada pemerintah masih tampak, meskipun selalu masih dengan “sikap cadangan”, yakni apakah pemerintah baru saat ini akan terus bersikap konsisten. Kepercayaan internasional ini, meskipun agak menurun, harus bisa dikelola secara baik.

Sayangnya, sikap hati-hati dan upaya keras pemerintah untuk menjaga kepercayaan internasional tidak sejalan dengan sikap swasta kita. Sampai saat ini, pihak swasta yang telah melakukan utang besar-besaran pada masa lalu masih banyak yang tidak menunjukkan good will dalam upaya penyelesaian. Bahkan, mereka lebih banyak memusatkan energi untuk menukangi hukum agar bebas dari segala kewajiban.

Susiana Nurprasetyanti, Kepala Subdirektorat Perencanaan dan Analisis Pinjaman dan Hibah, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, masih ingat betapa rumit dan melelahkannya selama dan sesudah perundingan Paris Club itu. Tumpukan dokumen di mejanya sampai melebihi kepalanya. Jika dia sedang duduk di meja kerjanya, tubuhnya sama sekali tidak kelihatan, karena tertutup tumpukan kertas-kertas dokumen layaknya menara penghalang.

Susiana terlibat secara tidak langsung dalam Paris Club II, terutama setelah sidang pleno yang berlangsung pada 12-13 April 2000. Di Paris Club II, delegasi RI bertemu dengan 17 negara kreditur serta lembaga atau negara pengamat (*observer*) lainnya.

Setelah sidang pleno, Pemerintah Indonesia harus melakukan banyak korespondensi dengan masing-masing negara kreditur untuk melaporkan hal-hal yang sudah disepakati dalam MoU Paris Club maupun perkembangan pelaksanaan LOI dengan IMF. Kementerian Keuangan, khususnya di Direktorat Dana Luar Negeri waktu itu, juga ikut sebagian urusan administrasi surat menyurat untuk masing-masing negara-negara kreditur pasca disepakatinya

penjadwalan ulang utang-utang pemerintah di Paris Club ini.

Susiana yang pada tahun 2000 belum setahun bekerja di Kementerian Keuangan dan ditempatkan di Sekretariat Direktur Dana Luar Negeri, ikut membantu administrasi surat menyurat dalam bahasa Inggris untuk masing-masing negara kreditur. Tak jarang, ia terpaksa harus pulang malam untuk menyelesaikan pekerjaannya.

Oleh karena saat itu internet dan teknologi belum berkembang secanggih seperti sekarang, dokumen masih banyak yang berbentuk lembaran-lembaran kertas. Surat menyurat lebih banyak yang dilakukan lewat mesin faksimil. Tidak seperti sekarang yang bisa dilakukan lewat surat elektronik. Akibatnya, tumpukan dokumen di meja Susiana tingginya sudah melebihi kepalanya. Hari-harinya saat duduk di meja kerjanya itu, ia tenggelam dalam tumpukan dokumen-dokumen.

Ribetnya berurusan dengan negara-negara kreditur inilah yang membuat orang-orang yang pernah terlibat secara langsung atau tidak langsung berharap agar Indonesia tidak perlu lagi harus meminta-minta atau memohon-mohon kepada negara kreditur di forum seperti Paris Club.

3.2 Penjadwalan Ulang Pinjaman Luar Negeri Pemerintah di Paris Club

Bank Indonesia mengungkapkan keikutsertaan Indonesia dalam program rescheduling pinjaman negeri melalui forum Paris Club dibagi dalam tiga periode:⁴

Periode pertama berlangsung pada awal masa pemerintahan Orde Baru. Penjadwalan pinjaman luar negeri pemerintah pada periode ini ditujukan pada pinjaman-pinjaman lama atau dikenal dengan *Pre-1996 Debt*.

Pada 20 Desember 1966, pemerintah Indonesia pertama kalinya memanfaatkan forum Paris Club untuk *rescheduling* pinjaman luar negeri pemerintah Orde Lama. Negara-negara kreditur yang

⁴ Hilde Dameria S dan Felicia Virna I. Barus, *Paris Club*, Seri Kebanksentralan, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, Jakarta, Mei 2006; Club de Paris (Paris Club), About Us, <https://clubdeparis.org/en/communications/page/observers>; Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo, 1998

hadir ada 10 negara, yaitu Amerika Serikat, Australia, Belanda, Inggris, Italia, Jepang, Jerman, Prancis, Selandia Baru, dan Swiss. Adapun pengamat atau peninjau yang hadir adalah Komisi Eropa, Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), Bank Dunia, dan IMF.

Negara-negara blok komunis kembali diundang hadir, tetapi lagi-lagi mereka memilih tidak hadir dan mengadakan pertemuan sendiri tanpa melibatkan negara-negara anggota Paris Club. Jumlah utang yang di-*reschedule* pada pertemuan pertama ini mencapai US\$ 310 juta.

Menurut catatan Paris Club⁵, setelah pertemuan di akhir tahun 1966 itu Pemerintah Indonesia melakukan pertemuan tiga kali lagi untuk membahas pinjaman-pinjaman luar negeri pemerintahan Orde Lama.

Secara rinci, pada pertemuan 18 Oktober 1967 jumlah pinjaman yang di-*reschedule* mencapai US\$ 110 juta, pertemuan 17 Oktober 1968 jumlah pinjaman yang di-*reschedule* US\$ 180 juta, dan terakhir pada 24 April 1970 jumlah pinjaman yang di-*reschedule* US\$ 2,09 miliar. Keempat penyelesaian pinjaman luar negeri dari pemerintahan sebelumnya ini menggunakan pola *Classic Terms* dan semuanya telah dibayar lunas.

Periode kedua berlangsung setelah terjadi krisis nilai tukar yang berawal di Thailand dan merambat ke negara-negara Asia lainnya pada pertengahan tahun 1997. Penjadwalan pinjaman luar negeri pada periode ini dikenal sebagai Paris Club I, Paris Club II, dan Paris Club III.

Paris Club I berlangsung pada 23 September 1998. Jumlah pinjaman luar negeri pemerintah yang dijadwal ulang mencapai US\$ 4,2 miliar dan menggunakan skema penyelesaian *ad hoc*. Paris Club II pada 13 April 2000 dan jumlah pinjaman luar negeri yang di-*reschedule* mencapai US\$ 5,4 miliar. Terakhir, Paris Club III pada 12 April 2002 dan jumlah pinjaman luar negeri yang di-*reschedule* sebesar US\$ 5,5 miliar. Paris Club II dan III menggunakan skema penyelesaian Houston Terms.⁶

Periode ketiga penjadwalan ulang pinjaman luar negeri pemerintah dilakukan setelah terjadi bencana tsunami Aceh yang

menewaskan lebih dari 200.000 orang pada Desember 2004. Pertemuan dengan kreditur Paris Club berlangsung pada 10 Mei 2005 dan jumlah utang yang disepekat di-*reschedule* mencapai US\$ 2,7 miliar.

Berbeda dengan *treatment* pada tahap-tahap sebelumnya, penjadwalan ulang pada periode ini sifatnya hanya berupa penundaan pembayaran kewajiban pinjaman luar negeri pemerintah, tanpa disertai tuntutan *comparability treatment* terhadap kewajiban pinjaman komersial, baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta. Istilah yang digunakan dalam penjadwalan ini adalah *debt moratorium* dan menggunakan pola penyelesaian *ad hoc*.

Pemerintah Indonesia terpaksa harus meminta penjadwalan ulang pembayaran utang luar negeri pemerintah ke negara-negara kreditur, karena Indonesia dilanda krisis ekonomi dan moneter. Bahkan, krisis itu ada yang kemudian berkepanjangan sehingga mewujudkan sebagai resesi. Krisis menjadi resesi jika selama dua kuartal berturut-turut atau lebih, pertumbuhan ekonomi berkontraksi atau menjadi minus.

Krisis terbaru di Tanah Air yang menjadi resesi adalah krisis akibat pandemi penyakit virus korona yang ditemukan dan merebak pertama kali pada tahun 2019 atau Covid-19. Akibat pandemi ini, Indonesia pada kuartal III 2020 resmi memasuki masa resesi. Apalagi, pada kuartal sebelumnya pertumbuhan ekonomi juga sudah minus. Namun, Indonesia berhasil mengatasi pandemi dan berhasil memulihkan perekonomian yang berkontraksi atau minus 2,07% pada 2020 menjadi 3,69% pada 2021 (*year on year*).

3.3 Krisis 1998, 2008, dan 2020

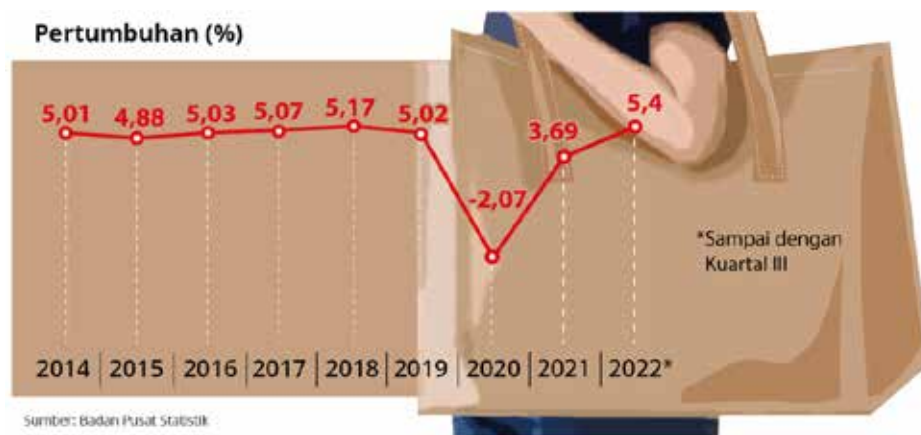
Badan Pusat Statistik mencatat perekonomian Indonesia sepanjang tahun 2020 mengalami kontraksi atau minus 2,07%. Pertumbuhan ini yang terendah sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1998. Pada tahun itu, ekonomi Indonesia tumbuh minus 13,13%. Gara-gara pandemi, perekonomian Indonesia mulai minus sejak kuartal II 2020 dan berlanjut hingga kuartal IV 2020. Pada kuartal IV 2020, ekonomi Indonesia mengalami kontraksi pertumbuhan sebesar 2,19% atau minus 2,19%.⁷

⁵ Club de Paris (Paris Club), About Us, <https://clubdeparis.org/en/communications/page/observers>

⁶ Club de Paris (Paris Club), About Us, <https://clubdeparis.org/en/communications/page/observers>

⁷ Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik, Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2020, 5 Februari 2021 dan *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia pada 2020 Terendah Sejak 1998*, Databoks, Katadata.co.id, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/02/05/pertumbuhan-ekonomi-indonesia-pada-2020-terendah-sejak-1998>

Kondisi itu berbanding terbalik, karena sebelum Covid-19 merebak, pertumbuhan ekonomi Indonesia selama periode 2014 hingga 2019 rata-rata selalu tumbuh di atas 5%. Tak salah kalau pemerintah merasa optimistis dan mematok proyeksi pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3% di awal tahun 2020. Namun, proyeksi-proyeksi dalam asumsi dasar ekonomi makro tahun 2020 tersebut terpaksa harus diubah setelah Indonesia ikut terkena dampak pandemi Covid-19.



Grafik 3.1 Pertumbuhan Produk Domestik Bruto 2014-2022

Tak hanya Indonesia, seluruh negara di dunia juga terkena dampak pandemi Covid-19 sehingga pertumbuhan ekonomi global juga sempat ikut berkontraksi. Pertumbuhan ekonomi global secara keseluruhan pada 2020 diperkirakan berkontraksi 3,8% (*yoy*), di bawah pertumbuhan tahun 2019 sebesar 2,8% (*yoy*). Kondisi yang tak terbayangkan sebelumnya, sehingga memicu kepanikan global dalam mengatasi dan mengendalikan virus ini.

Covid-19 pertama kali muncul di Wuhan, Tiongkok, Desember 2019, yang menyebar sangat cepat ke-178 negara atau 99,5% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dunia. Dalam Laporan Perekonomian Indonesia 2020⁸, Bank Indonesia menyebut pertumbuhan ekonomi berkontraksi dalam, baik di negara maju maupun negara berkembang, pada semester I 2020.

Namun, sejalan dengan kemajuan penanganan Covid-19, peningkatan mobilitas dan dampak stimulus kebijakan, kinerja

⁸ Bank Indonesia, *Laporan Perekonomian Indonesia 2020, Bersinergi Membangun Optimisme Pemulihan Ekonomi*, 27 Januari 2021, https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/Documents/LPI_2020.pdf

perekonomian global mulai membaik pada semester II 2020. Kontraksi pertumbuhan ekonomi di beberapa negara berkurang, seperti Amerika Serikat dan Kawasan Eropa. Bahkan, ekonomi Tiongkok mulai tumbuh positif. Perbaikan ekonomi global itu mendorong peningkatan volume perdagangan dunia dan harga komoditas.

Tekanan di pasar keuangan global juga mulai menurun, didorong ekspektasi positif terhadap prospek perekonomian. Kondisi-kondisi ini mendorong aliran modal global kembali masuk ke negara berkembang secara gradual dan menopang penguatan nilai tukar.

Meski masih diliputi ketidakpastian karena pandemi Covid-19 belum akan berlalu dengan cepat, pemerintah tetap optimistis perekonomian nasional di tahun 2022 akan kembali pulih. *World Economic Outlook* dalam publikasinya pada Juli 2021 memprediksi, perekonomian global tahun 2022 berangsur pulih dan tumbuh sebesar 4,9%.

World Economic memperkirakan pertumbuhan yang tinggi terutama akan terjadi di negara-negara berkembang yang akan mampu tumbuh 5,2%. Dengan berbagai faktor maupun proyeksi lembaga internasional itu, pemerintah memproyeksikan perekonomian Indonesia tahun 2022 mampu tumbuh 5,0% hingga 5,5%.

Sampai dengan triwulan III 2022, Badan Pusat Statistik Indonesia mencatat perekonomian Indonesia secara kumulatif mengalami pertumbuhan sebesar 5,40 persen (*c to c*). Sejak awal tahun 2022, pertumbuhan ekonomi Indonesia cenderung terus mengalami peningkatan dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada 2021.

Apa yang tengah dialami Indonesia dan negara-negara lain di seluruh dunia sekarang membawa ingatan publik mau tidak mau kembali ke saat situasi krisis moneter, yang saat itu populer disebut krismon (krisis moneter) pada 1997-1998. Apalagi, pada 2020 dan 1998, rupiah juga menyentuh level Rp 16.500 hingga Rp 16.600 per dolar AS.⁹



⁹ *Krisis ekonomi akibat pandemi: Apa yang membuat Indonesia mampu bertahan?*, Bank DBS Indonesia, *DBS Insights for Business Leaders*, 15 Juli 2020, https://www.dbs.com/newsroom/Krisis_ekonomi_akibat_pandemi_Apa_yang_membuat_Indonesia_mampu_bertahan

Krisis 1997-1998 berawal dari krisis mata uang baht di Thailand pada Juli 1997 yang dengan cepat merambat ke negara-negara Asia Tenggara lainnya, termasuk Indonesia, serta negara-negara Asia lainnya. Namun di Indonesia, krisis keuangan ini membesar menjadi krisis ekonomi, sosial, dan politik yang berujung pada kejatuhan Presiden Soeharto, yang kemudian dikenal dengan gerakan reformasi.

Bahkan, krisis moneter di Tanah Air yang berubah menjadi resesi ini tercatat yang paling parah dibanding negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Pertumbuhan ekonomi Indonesia minus selama enam bulan di tahun 1997 dan masih minus di sembilan bulan pertama tahun 1998.¹⁰

Krisis yang seakan tak berkesudahan itu membuat Presiden Soeharto yang sudah berkuasa selama 32 tahun, akhirnya mengundurkan diri atau *lengser keprabon* pada Kamis, 21 Mei 1998, yang didahului gelombang demonstrasi mahasiswa selama berhari-hari di sebagian besar wilayah Indonesia. Di Jakarta saja, tak terhitung jumlah mahasiswa yang turun ke jalan, hingga menduduki atap gedung parlemen di Senayan. Dukungan pun datang dari banyak pihak sampai akhirnya Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya.

Mengenakan baju safari gelap dan peci yang menjadi ciri khasnya, Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya di Ruang Credentials di Istana Negara pada pukul 09.00 WIB pada 21 Mei 1998 itu. Saat berbicara, wajah Soeharto tetap terlihat tenang. Di jalan-jalan, suasana diliputi sorak-sorai kemenangan para pendukung gerakan reformasi.

“Assalamual’aikum warahmatullahi wabarakatuh. Sejak beberapa waktu terakhir, saya mengikuti dengan cermat perkembangan situasi nasional kita, terutama aspirasi rakyat untuk mengadakan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Atas dasar pemahaman saya yang mendalam terhadap aspirasi tersebut, dan terdorong oleh keyakinan bahwa reformasi tersebut perlu dilaksanakan secara tertib, damai, dan konstitusional demi terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan pembangunan nasional, saya telah menyatakan rencana pembentukan Komite Reformasi dan mengubah susunan

Kabinet Pembangunan VII. Namun demikian, kenyataan hingga hari ini menunjukkan Komite Reformasi tersebut tidak dapat terwujud, karena tidak adanya tanggapan yang memadai terhadap rencana pembentukan komite tersebut.

Dalam keinginan untuk melaksanakan reformasi dengan cara yang sebaik-baiknya tadi, saya menilai bahwa dengan tidak dapat diwujudkannya Komite Reformasi, maka perubahan susunan Kabinet Pembangunan VII menjadi tidak diperlukan lagi. Dengan memperhatikan keadaan di atas, saya berpendapat sangat sulit bagi saya untuk dapat menjalankan tugas pemerintahan negara dan pembangunan dengan baik.

Oleh karena itu, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, dan setelah dengan sungguh-sungguh memperhatikan pandangan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan pimpinan fraksi-fraksi yang ada di dalamnya, saya memutuskan untuk menyatakan berhenti dari jabatan saya sebagai Presiden Republik Indonesia, terhitung sejak saya bacakan pernyataan ini pada hari ini, Kamis, 21 Mei 1998. Pernyataan saya berhenti dari jabatan sebagai Presiden Republik Indonesia, saya sampaikan di hadapan Saudara-saudara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang juga adalah pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹¹

Saat Soeharto mundur, perekonomian Indonesia tengah terpuruk. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat terus melemah, anjlok. Dalam jangka waktu kurang dari satu tahun di pertengahan 1997 hingga awal tahun 1998, rupiah sudah terdepresiasi hingga pernah mencapai 600%, yaitu dari Rp 2.350 menjadi Rp 16.000 per dolar AS.

Sejak awal paruh kedua Juli 1997, nilai tukar rupiah terdepresiasi terhadap valuta asing, terutama dolar AS. Proses penurunan rupiah itu terjadi cepat sehingga menimbulkan kepanikan pasar. Berbagai kebijakan yang ditempuh Bank Indonesia (BI) tak berhasil menyetop laju penurunan nilai tukar itu, baik dalam bentuk pelebaran *band* intervensi, pembatasan transaksi valuta asing oleh perbankan dan pengetatan likuiditas perbankan, maupun seruan moral atau moral suasi (*suasion*) kepada para pelaku pasar.

Berbagai langkah yang diambil tidak mampu menahan laju

¹⁰ Apa Saja yang Terjadi Saat Resesi Ekonomi Indonesia Tahun 1998?, Kompas.com, 6 Agustus 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/08/06/082004526/apa-saja-yang-terjadi-saat-resesi-ekonomi-indonesia-tahun-1998?page=all>

¹¹ 21 Mei 1998 Pukul 09.00, Soeharto Resmi “Lengser Keprabon”, Kompas.com, 21 Mei 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/21/09000051/21.Mei.1998.Pukul.09.00.Soeharto.Resmi.Lengser.Keprabon.?page=all>

depresiasi rupiah, karena krisis itu dalam waktu singkat telah berkembang menjadi krisis multidimensi, dari yang semula krisis moneter menjadi krisis ekonomi, krisis sosial budaya, dan krisis politik. Hingga akhir periode ini, pertumbuhan ekonomi menurun 13,7%, harga barang-barang melonjak, perusahaan-perusahaan gulung tikar, pengangguran meningkat drastis, dan beberapa fasilitas umum serta pusat perdagangan rusak berat.¹²

Melemahnya rupiah, terutama terhadap dolar AS, ini membuat harga barang-barang impor meroket tak terkendali. Harga susu formula untuk bayi adalah salah satunya. Banyak warga, terutama ibu-ibu yang baru memiliki bayi atau anak berusia di bawah lima tahun dan sangat membutuhkan susu, menjerit karena situasi yang teramat memberatkan ini.

Menteri Keuangan 2005-2010 dan 2016-sampai hari ini, Sri Mulyani Indrawati, termasuk salah satu ibu yang merasakan langsung sulitnya mendapatkan susu untuk anak keduanya yang tahun 1998 itu baru berusia dua tahun. Namun, sebelum kerusuhan massal pada 13-15 Mei 1998 melanda Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Tanah Air, Sri Mulyani akhirnya berhasil membeli susu untuk putra keduanya itu.

“Waktu itu hampir setiap hari rupiah berubah dari Rp 2.500 jadi Rp 5.000, Rp 7.000, sampai ke Rp 16.000 per dolar AS. Ya, hilang itu barang. Susu saat itu susah. *So I have this first experience, ngalamin* krisis dari mulai sosial, ekonomi, politik yang bisa meruntuhkan Indonesia secara nasional,” kata Sri Mulyani.¹³

Saat krisis moneter yang puncaknya pada 1998, Sri Mulyani adalah dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan anggota Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Keuangan dan Moneter Departemen Keuangan, serta Kepala Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Direktur Pelaksana Bank Dunia 2010-2014 itu juga pengamat ekonomi yang dikenal berani mengkritisi kondisi perekonomian, terutama di tahun-tahun terakhir pemerintahan Soeharto.

¹² Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Moneter Periode 1997-1999 dan Sejarah Bank Indonesia Periode V: 1997-1999, Bank Indonesia pada Masa Krisis Ekonomi, Moneter, dan Perbankan

¹³ Wawancara dengan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati di Rumah Dinas Widya Chandra, 16 Februari 2020 untuk buku *Sri Mulyani Indrawati Reformasi dengan Hati* yang ditulis oleh Metta Dharmasaputra, Yandi M Rofiandi dkk

Atas situasi kala itu, kaum ibu dan aktivis perempuan dalam Suara Ibu Peduli berdemonstrasi memprotes keras kenaikan harga susu ini di Bundaran Hotel Indonesia, 23 Februari 1998. Suara Ibu Peduli dimotori Gadis Arivia dan Karlina Supelli dari Yayasan Jurnal Perempuan.¹⁴

“Kebetulan di dekat rumah saya, di Hero Jalan Gatot Subroto, mengalami kelangkaan susu karena harga susu naik hingga 400%. Ketika itu anak saya berumur tiga tahun dan delapan bulan membutuhkan susu,” tulis Gadis dalam Jurnal Perempuan.¹⁴

Awalnya, Suara Ibu Peduli merupakan divisi sosial di bawah Jurnal Perempuan, yang selanjutnya memisahkan diri menjadi organisasi tersendiri. Akibat demo memprotes harga susu ini, Gadis, Karlina, dan Wilsasih ditangkap polisi.

Warga lainnya seperti MM Dewi Wahyundari juga mengalami kesulitan yang sama. Anak bungsu Dewi lahir pada 1998 dan saat itu sedang banyak membutuhkan susu formula. Harga susu kemasan kaleng Chil Mil 400 gram misalnya, yang sebelum krisis sekitar Rp 90.000 melonjak tinggi menjadi lebih dari Rp 200.000.

Ada lagi. Anak bungsu Rita Padyo Suryodiningrat baru berusia satu tahun pada saat krisis 1998 dan terbiasa minum susu NAN. Sebelum krisis harganya hanya sekitar Rp 30.000, tetapi kemudian naik menjadi di atas Rp 100.000. Kenaikan yang sangat tidak wajar.

Selain mahal, susu bayi waktu itu juga sulit didapat karena toko-toko banyak yang tutup akibat kerusuhan massal 13-15 Mei 1998. Kalaupun masih ada stok, tiap orang hanya boleh membeli satu kaleng. Gusti Ngurah Putra mengisahkan, harus sabar mengantre demi mendapatkan susu untuk anak bungsunya yang baru berusia satu tahun. “Waktu itu ada kelangkaan. Ada toko masih punya stok, membuat aturan satu pembeli hanya boleh membeli satu kaleng,” katanya.

Iwan Fals lewat lagunya yang berjudul Galang Rambu Anarki menggambarkan dengan jelas soal mahalnya harga susu ini, meskipun lagu ini sudah dirilis tahun 1982.

Maafkan kedua orangtuamu kalau tak mampu beli susu

BBM naik tinggi susu tak terbeli

¹⁴ Gadis Arivia, *Politik Representasi Suara Ibu Peduli*, Jurnal Perempuan, 17 September 2019, <https://www.jurnalperempuan.org/wacana-feminis/politik-representasi-suara-ibu-peduli>

Orang pintar tarik subsidi

Mungkin bayi kurang gizi (anak kami)

Selain nilai tukar rupiah, pasar modal saat itu juga ikut terkena imbas. Dana-dana asing banyak yang keluar dari Bursa Efek Jakarta (sekarang menjadi Bursa Efek Indonesia). Indeks Harga Saham Gabungan atau IHSG Bursa Efek Jakarta anjlok ke titik terendah, 292,12 poin, pada 15 September 1998, dari 467,339 pada awal krisis 1 Juli 1997. Sementara kapitalisasi pasar menciut drastis dari Rp 226 triliun menjadi Rp 196 triliun pada awal Juli 1998.¹⁵

Perusahaan-perusahaan, terutama dari sektor konstruksi, manufaktur, dan perbankan banyak yang bangkrut dan terpaksa melakukan pemecatan atau pemutusan hubungan kerja (PHK). Akibatnya sungguh tak terkira, pengangguran melonjak ke level yang belum pernah terjadi sejak akhir 1960-an, yakni sekitar 20 juta orang atau 20% lebih dari angkatan kerja. Situasinya sungguh muram.

Dampak berikutnya dari PHK dan kenaikan harga-harga, jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan juga meningkat sekitar 50% dari total penduduk. Orang beramai-ramai menyerbu toko-toko sembako dalam suasana kepanikan luar biasa, khawatir harga akan terus melonjak.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) saat itu menunjukkan, perekonomian masih mencatat pertumbuhan positif 3,4% pada kuartal III 1997 dan 0% pada kuartal IV 1997. Lalu, terus menciut tajam menjadi terkontraksi sebesar 7,9% pada kuartal I 1998, 16,5% pada kuartal II 1998, dan 17,9% pada kuartal III 1998.



Krisis yang mengakibatkan dampak besar lainnya adalah krisis yang terjadi pada 2008-2009. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas¹⁶ memberi gambaran, krisis ini bermula dari krisis kredit perumahan di Amerika Serikat. Undang-Undang

¹⁵ *Apa Saja yang Terjadi Saat Resesi Ekonomi Indonesia Tahun 1998?*, Kompas.com, 6 Agustus 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/08/06/082004526/apa-saja-yang-terjadi-saat-resesi-ekonomi-indonesia-tahun-1998?page=all>

¹⁶ *Buku Pegangan 2009, Penguatan Ekonomi Daerah: Langkah Menghadapi Krisis Keuangan Global*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2009, https://www.bappenas.go.id/files/4413/5027/4149/ringkasan-eksekutifhandbook-2009060509__20090518105300__0.pdf

tentang Perumahan (*mortgage*), termasuk di dalamnya diatur soal kredit kepemilikan rumah.

UU ini memberi banyak kemudahan kepada masyarakat untuk membeli rumah. Banyak lembaga keuangan pemberi kredit properti di Amerika Serikat menyalurkan kredit kepada masyarakat yang sebenarnya secara finansial tidak layak memperoleh kredit, yaitu masyarakat yang sebenarnya tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk memenuhi kredit tersebut. Situasi ini memicu terjadinya kredit macet di sektor properti (*subprime mortgage*).

Kredit macet di sektor properti tersebut mengakibatkan efek domino yang mengarah pada kebangkrutan beberapa lembaga keuangan di Amerika Serikat, karena lembaga pembiayaan sektor properti rata-rata meminjam dana jangka pendek dari pihak lain yang umumnya adalah lembaga keuangan. Jaminan yang diberikan perusahaan pembiayaan kredit properti adalah surat utang (*subprime mortgage securities*) yang dijual kepada lembaga-lembaga investasi dan investor di berbagai negara. Padahal, surat utang tersebut tidak ditopang dengan jaminan debitor yang memiliki kemampuan membayar kredit perumahan yang baik.

Dengan adanya tunggakan kredit properti, perusahaan pembiayaan tidak bisa memenuhi kewajibannya kepada lembaga-lembaga keuangan, baik bank investasi maupun aset manajemen. Hal tersebut memengaruhi likuiditas pasar modal maupun sistem perbankan. Kondisi itu mengarah kepada terkurasnya likuiditas lembaga-lembaga keuangan, karena tidak memiliki dana aktiva untuk membayar kewajiban yang ada.

Ketidakmampuan membayar kewajiban tersebut membuat lembaga keuangan yang memberikan pinjaman dicekam kebangkrutan. Kondisi yang dihadapi lembaga-lembaga keuangan besar di Amerika Serikat memengaruhi likuiditas lembaga keuangan lain, baik yang berada di negeri itu maupun di luar Amerika Serikat, terutama lembaga yang menginvestasikan uangnya melalui instrumen lembaga keuangan besar di Amerika Serikat. Di sinilah krisis keuangan global itu bermula dan Indonesia turut terkena dampaknya.

Bappenas mencatat¹⁷, dampak yang ditimbulkan oleh krisis keuangan global terhadap perekonomian Indonesia mulai dirasakan pada triwulan IV tahun 2008. Saat itu pertumbuhan ekonomi

¹⁷ *Buku Pegangan 2009, Penguatan Ekonomi Daerah: Langkah Menghadapi Krisis Keuangan Global*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2009, https://www.bappenas.go.id/files/4413/5027/4149/ringkasan-eksekutifhandbook-2009060509__20090518105300__0.pdf

triwulan IV 2008 turun minus 3,6% dibandingkan triwulan III 2008 (q to q) dan meningkat 5,2% (yoy) dibandingkan triwulan IV 2007. Pertumbuhan ini lebih lambat dari pertumbuhan ekonomi pada triwulan-triwulan sebelumnya pada 2008, yaitu 6,2% di triwulan I, 6,4% pada triwulan II, dan 6,4% pada triwulan III.

Waktu itu upaya penyelamatan Bank Century yang dilakukan Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan agar tak menimbulkan kepanikan dan merembet ke bank-bank lain malah dianggap salah oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan, dalam persidangan-persidangan kasus Bank Century di pengadilan, jaksa penuntut umum tidak mempercayai adanya krisis di Indonesia, sehingga bank ini dianggap tidak perlu diselamatkan.

Gubernur Bank Indonesia 2008-2009 dan Menteri Keuangan 2001-2004, Boediono¹⁸, menjelaskan, penyelamatan Bank Century saat terjadi krisis 2008 untuk mencegah efek berantai seperti terjadi pada krisis 1997-1998. Terlebih, saat itu Indonesia tidak menerapkan penjaminan penuh (*blanket guarantee*) seperti yang dilakukan negara-negara tetangga.

Pada periode Oktober-November 2008, situasi sistem keuangan yang terjadi di Indonesia sudah sangat gawat. Situasinya mirip kondisi menjelang krisis 1997, seperti keringnya likuiditas perbankan akibat mengalirnya dana keluar. Uang yang keluar rata-rata US\$ 3 miliar per bulan.

“Ini pengalaman kita sendiri, bukan teori. Pada saat itu kami ingin benar-benar mengamankan jangan sampai terulang pengalaman yang kita alami pada 1997-1998,” kata Boediono saat memberikan kesaksian dalam persidangan kasus Bank Century di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada 9 Mei 2014.

Dalam situasi krisis yang menegangkan, banyak isu beredar mengenai bank mana yang mengalami masalah likuiditas. “Dengan tidak adanya *blanket guarantee*, menutup bank pada situasi seperti itu risikonya luar biasa,” katanya.

Boediono memberi gambaran. Setelah pemerintah menutup 16 bank pada November 1997 terjadi kepanikan di masyarakat. Padahal, nilai aset ke-16 bank tersebut di bawah 2% dari total

aset perbankan pada waktu itu. Masyarakat menarik tabungan atau deposito dan dipindahkan ke bank yang lebih aman, ke bank pemerintah atau ke luar negeri.

Kepanikan itu baru berhenti pada Januari 1998 setelah pemerintah memberikan *blanket guarantee* melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum yang ditandatangani 26 Januari 1998. “Setelah *blanket guarantee* diterapkan pada Januari 1998 itu, pemerintah menutup beberapa bank, tapi masyarakat tenang-tenang saja,” kata Boediono.

Dalam persidangan itu, Boediono juga menegaskan bahwa memang terjadi krisis ekonomi pada 2008. Rupiah melemah dari Rp 9.000 per dolar AS menjadi Rp 13.000 per dolar AS, terjadi fenomena keluarnya modal ke luar negeri (*capital outflow*), dan likuiditas mandek. “Saya 30 tahun lebih menangani masalah ini dalam pemerintahan di berbagai posisi. Saya sangat yakin kalau kami biarkan bank jatuh pada Oktober-November 2008, kita akan mengalami seperti apa yang terjadi pada 1997-1998,” kata Boediono.¹⁹

Boediono lewat tulisannya, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*²⁰, menjelaskan, dalam setiap krisis keuangan, ada satu gejala yang selalu hadir dan berada pada pusaran krisis. Gejala itu adalah aliran likuiditas di perekonomian yang terganggu secara masif dan mendadak. Likuiditas bagi perekonomian itu ibarat darah bagi manusia. Jika aliran darah tiba-tiba terganggu, dampaknya bisa mengenai organ vital seperti jantung, otak, dan bagian-bagian tubuh lain. Jika aliran likuiditas terganggu, semua sektor ekonomi dipastikan terganggu.

Kebangkrutan Lehman Brothers misalnya, yang pada pertengahan September 2008 menimbulkan *shock* pada sistem keuangan dunia. Kelangkaan likuiditas dirasakan di Kawasan Asia segera setelah itu. Di Indonesia, kekeringan likuiditas mulai terasa awal Oktober 2008. Situasi memburuk cepat dan mencapai klimaksnya pada November dan Desember 2008.

Kelangkaan likuiditas terjadi karena uang global yang sebelumnya ditanamkan di surat-surat berharga dan pasar saham “pulang kandang”. Terjadilah *deleveraging global*, yaitu investor global menjual dalam jumlah besar saham dan surat-surat berharga

¹⁸ Boediono memegang berbagai jabatan pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie, Presiden Megawati Soekarnoputri, dan Presiden Susilo Bambang Yudoyono. Boediono menjadi Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas 1998-1999, Menteri Keuangan 2001-2004, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2005-2008, dan Gubernur Bank Indonesia 2008-2009. Terakhir, Boediono dipinang Yudhoyono atau SBY untuk menjadi Wakil Presiden 2009-2014

¹⁹ *BI Khawatir Krisis 1997 Terulang*, Katadata.co.id, Jumat, 9 Mei 2014, <https://katadata.co.id/arsip/finansial/5e9a574d53018/bi-khawatir-krisis-1997-terulang>

²⁰ Prof Dr Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Mizan Pustaka, 2016

rupiah yang mereka pegang dan membeli dolar atau devisa lain untuk ditransfer kembali ke negara asalnya.

Akibatnya, pasar keuangan di Indonesia guncang. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) jatuh, dari sekitar 2.500 pada pertengahan tahun menjadi 1.200 pada November 2008. Pada saat bersamaan, harga Surat Utang Negara atau SUN juga ikut anjlok. Imbal hasil (yield) SUN meningkat dari sekitar 10% menjadi di atas 17%, suatu kenaikan drastis dalam waktu singkat. “Ini mencerminkan keinginan pemegangnya untuk cepat-cepat mendapatkan likuiditas (rupiah) untuk dibeli dolar dan dibawa pergi,” kata Boediono.

SUN memberikan imbalan bunga tetap setiap bulan. Jadi, jika harganya di pasar sekunder turun, imbal hasil atau *yield* sebagai persentase harga pasar, naik. Ulah investor portofolio ini membuat rupiah langka, yang dibarengi melonjaknya kurs dolar AS. Baik likuiditas devisa maupun likuiditas rupiah pun mengering. “Kondisi yang mempersulit kegiatan ekonomi dan keuangan normal,” kata Boediono.

Perbankan nasional pun mengalami kekeringan likuiditas sangat serius sampai-sampai tiga bank besar milik Badan Usaha Milik Negara meminta injeksi dari pemerintah sebesar Rp 15 triliun. Bahkan, bank-bank nasional kelas menengah dan kecil menghadapi masalah lebih berat, karena biasanya mendapat suplai dana dari bank-bank besar, mendadak terhenti. Tentu saja bank-bank besar saat itu juga mau mengamankan kondisi likuiditasnya sendiri.



Mundur ke belakang, satu periode lagi tentang memburuknya kondisi perekonomian di dalam negeri adalah periode di akhir-akhir masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga awal-awal pemerintahan Soeharto. Radius Prawiro²¹ menggambarkan dengan jelas kondisi perekonomian waktu itu.²²

²¹ Radius Prawiro (1928-2005) memiliki berbagai jabatan, baik di masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto. Pada 1965 menjabat sebagai Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan. Pada 1966-1973 menjadi Gubernur Bank Indonesia. Jabatan lainnya adalah Menteri keuangan 1983-1988 dan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pengawasan Pembangunan Indonesia 1988-1993. Pada 1998 menjadi Ketua Tim Penanggulangan Masalah Utang-utang Swasta Indonesia

²² Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo, 1998

Pada masa Orde Lama di era Soekarno, pemerintah membuat berbagai kebijakan ekonomi yang tidak populer. Meskipun pendapatan pemerintah terbatas, pengeluaran membengkak.

Akibatnya, sejak 1958, keuangan negara menjadi defisit. Apalagi setahun sebelumnya, dengan sistem “perekonomian terpimpin”, kebebasan Bank Indonesia diakhiri. Bank Indonesia secara *de facto* menjadi instrumen pemerintah, mencetak lebih banyak uang untuk menyiasati pengeluaran yang defisit. Pengeluaran pemerintah melonjak besar-besaran tanpa diikuti kenaikan penerimaan.

Pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang besar, terutama untuk belanja militer, impor beras, subsidi, proyek-proyek mercusuar, dan dana bebas. Pengeluaran pemerintah untuk aksi militer meningkat ketika tahun 1961, pemerintah membebaskan Irian Barat. Dua tahun kemudian, pemerintah berkonfrontasi dengan Malaysia. Situasi tersebut masih ditambah dengan aksi-aksi militer dalam rangka menumpas sejumlah pemberontakan di dalam negeri.

Tahun	Operasi Keamanan	Irian Barat & Malaysia	Subsidi BUMN & Swasta	Lain-lain	Total
1958	5,0	-	0,9	-	5,9
1959	8,2	-	3,1	-	11,4
1960	11,3	-	5,2	-	16,5
1961	11,2	10,4	7,4	14,6	33,2
1962	12,3	23,6	9,3	2,6	47,8
1963	11,4	21,0	13,9	7,5	53,8
1964	4,2	90,5	15,6	6,1	116,4
1965	5,6	567,1	15,8	388,0	985,5

Sumber: LP3ES, Prof Dr Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*

(dalam miliar rupiah)

Grafik 3.2 Pos-Pos Pengeluaran Pemerintah yang Jadi Prioritas Politik 1958-1965

Lalu, selama periode 1957-1965 terjadi kekurangan pasokan beras. Pemerintah mengimpor beras dan Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor beras terbesar di dunia. Padahal, negara tidak punya uang. Akibatnya, cadangan devisa terkuras. Di sektor subsidi, sebagai upaya pelindung nilai terhadap inflasi, pemerintah banyak memberi subsidi untuk barang konsumsi, khususnya produk minyak dan beras.

Tanpa menghiraukan besarnya defisit anggaran pada awal dekade 1960-an, pemerintah mulai membangun proyek-proyek mercusuar. Terakhir, dana bebas adalah departemen dan proyek-proyek diberi anggaran yang besarnya tergantung kebijaksanaan presiden. Departemen diberi anggaran tambahan sesuai petunjuk presiden. Dana khusus, yang disebut dana revolusi, membiayai proyek serba-serbi dan membalas jasa teman-teman. Dana bebas ini berada di luar anggaran, tetapi diambil dari dana negara.

Perekonomian pada waktu itu sudah sedemikian parahnya sehingga rakyat sangat menderita. Dengan inflasi yang melaju hingga 650% setahun, nilai uang hampir tidak ada artinya lagi. “Fokus kehidupan sehari-hari terpusatkan pada bagaimana dapat bertahan hidup dalam keadaan ekonomi yang amburadul,” kata Radius.

3.4 Awalnya Mau Mengemplang, tapi Akhirnya Tetap Bertekad Melunasi

Pemerintahan Orde Lama Soekarno, dari sisi ekonomi, mewariskan banyak persoalan kepada pemerintahan Orde Baru Soeharto, di antaranya adalah hiperinflasi dan utang luar negeri.

Laju inflasi pada 1966 mencapai lebih dari 650%. Pendapatan per kapita negara turun 3,7% selama periode 1961-1965. Nilai tukar rupiah melemah dari Rp 186,67 per dolar Amerika Serikat pada 1961 menjadi Rp 14.083 per dolar AS pada 1965.

Gubernur Bank Indonesia 1966-1973 Radius Prawiro menjelaskan, ada banyak penyebab inflasi, tetapi yang paling sederhana berasal dari dua sumber, yaitu kekurangan pasokan barang atau surplus permintaan pasar yang seringkali terjadi akibat pertumbuhan pasokan uang yang terlalu cepat. Menjelang dekade 1960-an, Indonesia mengalami kedua jenis penyebab itu secara ekstrem.²³

Pada akhir 1965, cadangan devisa negara praktis habis (nol) atau bahkan negatif. Sejumlah kewajiban devisa yang jatuh tempo tidak dapat dibayar. Awal 1966, utang luar negeri Indonesia untuk jangka pendek dan jangka panjang diperkirakan mencapai US\$ 2,3 miliar. Dari jumlah itu, yang jatuh tempo beserta bunganya yang harus dibayar pada 1966 diperkirakan mencapai US\$ 530 juta.

²³ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

Seluruh penerimaan ekspor hanya US\$ 430 juta, sedangkan kebutuhan impor untuk barang US\$ 620 juta dan jasa US\$ 170 juta. Artinya, seluruh devisa yang tersedia tidak cukup untuk menutup kebutuhan devisa. Impor terancam terhenti total dan dampaknya akan sangat luas bagi ketersediaan pangan, produksi, dan kegiatan ekonomi dalam negeri pada umumnya.²⁴

Tim ekonomi di awal-awal masa pemerintahan Soeharto bekerja keras untuk memulihkan kembali perekonomian, terutama mengatasi hiperinflasi dan bagaimana caranya menyelesaikan utang luar negeri saat itu. Tim ekonomi dipimpin Wakil Perdana Menteri Bidang Ekonomi Sultan Hamengku Buwono IX.

Pada 3 Oktober 1966²⁵, pemerintah secara resmi meluncurkan program stabilisasi perekonomian, antara lain dengan mengatasi hiperinflasi. Demi menghapus hiperinflasi, pemerintah fokus pada pengendalian permintaan domestik. Di tingkat makro, pemerintah mengendalikan belanja dan di tingkat mikro pemerintah memberlakukan kebijakan untuk mengembalikan pengembangan ekonomi formal yang tidak produktif.

Akhirnya, pemerintah berhasil menekan inflasi. Laju inflasi turun lebih dari 650% pada kuartal I 1966 menjadi 120% di akhir 1967. Setelah dua tahun sejak Soeharto memimpin negeri, inflasi masih tetap luar biasa tinggi dan pertumbuhan ekonomi masih terlalu rendah. Namun, berkat kegigihan dan kerja keras, pemerintah secara bertahap berhasil menurunkan inflasi. Laju inflasi pada 1970 sebesar 8,88% dan pada 1971 turun menjadi 2,47%.

Dalam empat tahun, Indonesia berhasil menurunkan laju inflasi hingga 650%. Pada April 1970, laju inflasi berhasil ditekan di bawah 3% per tahun. Selama periode 1966-1970, bukan hanya terjadi penurunan inflasi, tetapi perdagangan juga meningkat dan Produk Domestik Bruto atau PDB tumbuh dengan laju riil 5,8%. Tahun 1970 berembus angin segar, menjadi akhir dari periode stabilisasi jangka pendek dan pemerintah beralih ke stabilisasi jangka panjang.

Selain hiperinflasi, pemerintah juga memberi prioritas mengendalikan krisis utang atau pinjaman luar negeri Indonesia pada periode itu. Radius Prawiro menggambarkan Indonesia saat itu tengah terimpit gunung utang.²⁶

²⁴ Prof Dr Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Mizan Pustaka, 2016

²⁵ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

²⁶ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

Menurut Radius, tumpukan laporan statistik Bank Indonesia dan Biro Pusat Statistik tak sanggup menggambarkan parahnya bencana ekonomi Indonesia. “Selain miskin dan bangkrut, negara juga menanggung beban utang yang mengimpit untuk tetap berada di lembah kemiskinan selama beberapa dekade mendatang,” kata Radius.

Pada 1966, pembayaran pertama dari pinjaman selama 20 tahun mulai jatuh tempo. Negara tak sanggup membayar dan Indonesia tidak bisa mendapat pinjaman baru. Investasi baru terpaksa dipotong dan negara berangsur-angsur bertambah miskin. “Indonesia jatuh ke dalam jebakan utang yang telah melilit begitu banyak negara lain,” kata dia.

Penghasilan ekspor Indonesia pada 1966 mencapai US\$ 679 juta, jumlah yang tidak cukup untuk membayar cicilan utang yang jatuh tempo. Di sisi lain, impor Indonesia pada tahun yang sama sebesar US\$ 527 juta, yang juga harus dibayar.

“Beban utang yang berat ini diperparah oleh ekonomi yang sangat tidak berkembang. Negara praktis tidak punya uang untuk membangun jalan, rumah sakit, atau sekolah. Tidak ada devisa untuk impor benang tekstil, obat-obatan untuk yang sakit, atau makanan untuk yang kelaparan,” Radius menambahkan.

Ia menyebut, semua prospek kemajuan ekonomi hancur luluh terimpit gunungan utang negara. Oleh karena sektor swasta kecil dan lemah, Indonesia tak punya alternatif lain selain mengandalkan pemerintah membangkitkan kembali ekonomi. Pilihan pemerintah benar-benar terbatas akibat kemiskinan berkelanjutan. Namun, tragedi paling menyedihkan adalah posisi utang Indonesia yang pasti menyebabkan negara tetap miskin sampai beberapa generasi.

“Anak-anak dan generasi yang belum lahir yang akan menderita konsekuensi dari kebijakan ekonomi yang salah,” kata Radius.

Selama dekade lima puluhan dan enam puluhan, banyak negara yang memberi pinjaman kepada Indonesia, tetapi tidak memperhatikan dampak dari utang itu kepada kesehatan ekonomi negara. Indonesia mau menerima pinjaman yang tidak mampu dibayarnya. Hampir dua dekade sebelum dunia mengalami krisis utang dunia ketiga, Indonesia sudah menjadi korban yang dua dekade kemudian mengancam kestabilan ekonomi dunia. “Baru pada saat utang jatuh tempo itu terkuak implikasi dari ketidakmampuan membayar,” kata Radius.

Kreditur	Jumlah (US\$ juta)
I. Negara IGGI	1.557,7
Amerika Serikat	564,6
Jepang	372,6
Jerman Barat	226,8
Italia	149,9
Perancis	142,0
II. Negara Blok Timur (termasuk RRC)	1.172,5
Uni Soviet	864,1
Polandia	16,7
Cekoslavia	74,3
Jerman Timur	62,1
III. Negara-negara lain	157,1
(Denmark, India, Yugoslavia, Austria, Pakistan, Panama, Swedia, Swiss, Tanzania, United Arab Republic/UAR)	
IV. Utang lain	245,7
V. Total	3.133,0

Jatuh tempo pada tahun	Jumlah
1969-1973	948,5
1974-1978	1.082,7
1979-1983	664,7
1984-1988	164,6
1989 dan sesudahnya	272,5
Total	3.133,0

Keterangan:
Angka berdasarkan laporan tentang utang Indonesia kepada negara kreditur barat oleh Herman Abs. Jumlah yang tertulis dalam subtotal tidak sama dengan jumlah dari angka rinciannya. Alasannya tidak disebut dalam laporan Abs, tapi tampaknya hal ini disebabkan hanya sebagian dari kreditur yang disebutkan dalam rincian, sementara jumlah subtotal merupakan total dari semua item, baik yang disebutkan dalam rincian maupun tidak. Misal RRC termasuk dalam negara Blok Timur tapi jumlah utang terhadap RRC tidak dilaporkan.

Sumber:
Radius Prawiro, *Pengulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah, Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998



Grafik 3.3 Utang Luar Negeri di Zaman Soekarno

Ketika tim ekonomi berhadapan langsung dengan parahnya masalah utang atau pinjaman luar negeri Indonesia, dilema kebijakan yang harus diatasi adalah pilihan untuk melunasi atau tidak melunasi utang tersebut.

Radius menyebut ada empat alternatif untuk mengatasi persoalan pinjaman luar negeri ini. Pertama, tidak membayar semua utang lama. Kalau Indonesia memutuskan untuk wanprestasi terhadap utangnya atau secara blak-blakan menyatakan tidak akan membayar secara sepihak, Indonesia bisa mengacu kepada banyak contoh wanprestasi dari banyak negara pengutang. Jumlah negara yang tidak pernah membayar kembali utang mereka dalam era Perang Dunia I dan II sangat besar.

Sebagai pemerintah baru yang berkuasa di tengah kekacauan nasional yang traumatis dan penuh kekerasan, Indonesia bisa saja menolak untuk membayar utang dari zaman Soekarno, karena pemerintah baru sama sekali tidak menciptakan utang tersebut.

Namun, bagi Indonesia, melarikan diri dari tanggung jawab membayar utang tidaklah konsisten dengan karakter dari pemerintah baru, pengganti yang konstitusional dan sah dari pemerintah lama. Pemerintah baru tidak mungkin bersikeras mempertahankan legitimasinya, bila pada saat yang sama menolak membayar utang pendahulunya. Sikap seperti itu bisa dipandang sebagai itikad buruk terhadap negara yang diharapkan menjadi rekan untuk membina hubungan ekonomi yang baru.

Kedua, tidak membayar utang kepada negara blok komunis. Pilihan lain adalah Indonesia tidak membayar sebagian besar utangnya kepada negara blok komunis, tetapi tetap membayar utang kepada Jepang dan negara industri barat lainnya.

Alasannya, bantuan dari negara blok komunis sebagian besar untuk perlengkapan militer yang tidak pernah digunakan dan tak punya kegunaan produktif, termasuk untuk pertahanan nasional. Pemerintahan Orde Baru telah melarang Partai Komunis dan menolak segala sesuatu yang berbau komunis.

Berdasar kedua hal itu, pemerintah bisa juga menolak utang terhadap negara komunis. Langkah ini bisa dimengerti, bahkan dipuji beberapa negara barat, tetapi tetap meninggalkan noda wanprestasi terhadap utang.

Ketiga, penyelesaian utang dengan cara yang berbeda-beda. Indonesia bisa membuat perjanjian secara terpisah dengan kreditur yang berbeda atau dengan kumpulan kreditur, seperti kreditur

komunis, non-komunis, dan komersial. Sebagian besar dari pinjaman luar negeri adalah utang pemerintah, jadi merupakan kewajiban pemerintah. Sebagian dari utang itu pinjaman komersial dan pemerintah tidak punya kewajiban legal untuk membayar. Sementara kreditur komersial ingin dibayar secepatnya meskipun dengan diskon, daripada harus menunggu pembayaran penuh. Pilihan ini menimbulkan kesan bahwa Indonesia tidak memberikan perlakuan yang sama kepada para krediturnya.

Keempat, diskon utang. Pertimbangan keempat mencoba menyatukan semua utang dan meminta diskon besar, sehingga cukup membayar beberapa sen setiap dolar utang. Keputusan ini bisa memberikan jalan keluar dalam mengatasi masalah utang, tetapi sangat besar harganya bagi kreditur Indonesia.

Pemerintah Indonesia akhirnya memilih alternatif ketiga, yaitu menyelesaikan utang dengan cara yang berbeda-beda dengan masing-masing kreditur.

Awalnya, Indonesia mencoba melakukan negosiasi secara terpisah dengan setiap kreditur. Hal ini membutuhkan waktu dan usaha lebih banyak. Meskipun jika berhasil mendapatkan penyelesaian dengan satu negara, Indonesia bisa menggunakannya itu dengan negara kreditur yang lain. Sebaliknya, jika Indonesia harus berunding secara kolektif dengan para kreditur, bisa melemahkan posisi negosiasi Indonesia.

“Prospek dari sebuah negara miskin dan penuh utang yang menghadapi sekumpulan negara terkaya dan terkuat di dunia dalam sengketa soal utang, sama sekali tidak menarik. Jepang dan kreditur barat menuntut agar diskusi utang dilaksanakan secara kolektif dan Indonesia menyetujuinya,” kata Radius.²⁷

Akhirnya, pemerintahan Orde Baru berkesempatan menyelesaikan utang-utang lama di masa pemerintahan Orde Lama dengan para kreditor lewat forum Paris Club. Fokus Presiden Soeharto di awal-awal masa pemerintahannya terutama adalah memerangi hiperinflasi dan memperbaiki manajemen anggaran menjadi anggaran berimbang. Pada tahun anggaran 1967, Indonesia telah menggunakan sistem anggaran berimbang ini.

Gubernur Bank Indonesia 1966-1973 Radius Prawiro

²⁷ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

menjelaskan, dengan anggaran berimbang berarti pengeluaran pemerintah dibatasi oleh pendapatan pemerintah, sehingga defisit ditiadakan sebanyak mungkin. Tekad mencapai anggaran berimbang merupakan salah satu sokoguru atau tiang penyangga utama dari kebijakan pemerintah sejak peralihan kekuasaan kepada Orde Baru.²⁸

Selain fokus menekan laju inflasi dan memperbaiki manajemen anggaran, pemerintahan Soeharto juga ingin kembali menjalin hubungan dengan negara-negara barat setelah sebelumnya Presiden Soekarno memutuskan keluar dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Indonesia memutuskan keluar dari PBB mulai 1 Januari 1965. Konsekuensinya, keanggotaan Indonesia di Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia ikut hilang. Indonesia kembali masuk menjadi anggota PBB pada 29 September 1966.

Untuk pinjaman luar negeri, pemerintahan Orde Baru akhirnya bertekad untuk tetap membayar semua pinjaman luar negeri. Meskipun pinjaman-pinjaman itu warisan dari pemerintahan sebelumnya dan pemerintah saat itu tidak punya anggaran lagi untuk membayar kembali pokok dan bunga utang pinjaman ke negara-negara kreditur barat maupun kreditur timur atau blok komunis, pemerintah tidak mau mengemplang. Pemerintah tetap bertekad membayar kembali semua pinjaman-pinjaman itu.

Oleh karena bernegosiasi satu persatu dengan negara-negara kreditur membutuhkan waktu lama, Indonesia kemudian memanfaatkan forum Paris Club. Forum informal ini dibentuk negara-negara kreditur untuk menemukan solusi negara debitur yang mengalami kesulitan membayar utang-utang mereka.

Sebelum berunding atau bernegosiasi pertama kali di Paris, delegasi Indonesia lebih dulu bertemu negara-negara kreditur di Tokyo, Jepang, pada 16 September 1966. Negara-negara yang hadir di Tokyo adalah Amerika Serikat, Belanda, Italia, Inggris, Jepang, Jerman Barat, dan Perancis. IMF dan Australia mengirimkan delegasi, sedangkan Kanada, Selandia Baru, dan Swiss mengirimkan pengamat.

Negara-negara komunis diundang menghadiri pertemuan, tetapi memilih tidak hadir dan mengadakan sesi pertemuan tersendiri tanpa negara-negara yang tergabung dalam Paris Club.

²⁸ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

Sultan Hamengku Buwono IX memimpin delegasi Indonesia ke Tokyo. Pada pertemuan pertama dengan negara-negara Paris Club, delegasi Indonesia menjelaskan rencana dan visi perekonomian nasional ke depan di bawah pemerintahan Soeharto, pasca-pemerintahan Soekarno. Pertemuan awal ini menjadi pintu masuk pemerintahan Orde Baru dan permulaan yang sangat positif bagi hubungan internasional Indonesia.

Pada pertemuan di Tokyo dan kreditur barat umumnya mendukung, mereka menginginkan informasi lebih lanjut tentang rencana stabilisasi Indonesia. IMF merekomendasikan agar kreditur Indonesia setuju untuk menjadwalkan ulang pinjaman luar negeri Indonesia. Peserta pertemuan setuju mengadakan pertemuan lagi di Paris sebelum tahun 1966 berakhir.²⁹ Delegasi Indonesia kemudian bertemu lagi dengan para kreditur di Paris.

Sayangnya, pada saat-saat sebelum Soeharto mengundurkan diri, situasi perekonomian negara hampir mirip-mirip sewaktu peralihan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto. Nilai tukar rupiah terus terdepresiasi dan anggaran negara tak cukup untuk membayar pinjaman luar negeri yang jatuh tempo, sehingga membuat Indonesia sekali lagi harus meminta negosiasi ulang utang lewat forum Paris Club. Mau tidak mau, pemerintahan berikut pasca Soeharto, terpaksa harus kembali duduk berhadapan dengan negara-negara kreditur untuk meminta penjadwalan kembali pinjaman luar negeri pemerintah. Semoga Indonesia di masa-masa yang akan datang, tak perlu lagi masuk ke ruang sidang pleno Paris Club. Cukup terakhir di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri saja.

3.5 Paris Club³⁰

Jika suatu negara menghadapi masalah dengan pinjaman luar negerinya, ada dua cara untuk menyelesaikan masalah itu. Bisa diselesaikan melalui London Club atau Paris Club. The London Club yang berpusat di London, Inggris, fokus pada penyelesaian sengketa utang komersial swasta. Adapun The Paris Club yang

²⁹ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

³⁰ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998; Hilde Dameria S dan Felicia Virna I. Barus, *Paris Club*, Seri Kebanksentralan, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, Jakarta, Mei 2006; dan Club de Paris (Paris Club), About Us, <https://clubdeparis.org/en/communications/page/observers>

berkantor di Paris, Prancis, khusus menangani negosiasi utang pemerintah. Jepang dan negara-negara barat, tempat Indonesia banyak melakukan pinjaman luar negeri, dikenal sebagai “negara Paris Club”.

London Club adalah forum informal yang dibentuk kreditur swasta, mirip dengan Paris Club. Namun, London Club bukan satu-satunya kelompok informal utang swasta. Pertemuan pertama London Club terjadi tahun 1976, yang waktu itu untuk menyelesaikan masalah utang Zaire (kini Republik Demokratik Kongo).

Paris Club juga forum informal yang dibentuk para kreditur untuk menemukan solusi negara-negara debitur yang mengalami kesulitan membayar utang-utang mereka. Setelah negara-negara debitur melakukan reformasi untuk menstabilkan dan memulihkan situasi makro ekonomi dan keuangan di dalam negeri mereka, barulah kreditur Paris Club memberikan perlakuan atau penjadwalan ulang utang yang sesuai.

Kreditur Paris Club memberikan kepada negara debitur berupa pembebasan utang dengan penundaan atau penjadwalan ulang konsesional berupa pengurangan kewajiban pembayaran utang selama periode tertentu atau pada tanggal yang ditentukan.

Paris Club dimulai 1956, ketika Argentina mengalami masalah membayar utangnya dan setuju bertemu para kreditur di Paris. Sejak itu, wakil dari negara-negara kreditur yang diwakili delegasi dari Kementerian Keuangan atau Kementerian Luar Negeri serta bank sentral melakukan pertemuan dengan negara debitur secara rutin antara 10-11 kali pertemuan setahun. Pertemuan untuk negosiasi atau mendiskusikan isu-isu yang berhubungan dengan kondisi utang negara-negara berkembang, khususnya terkait masalah pembayaran utang.

Selama ini, Prancis bertindak sebagai penyelenggara pertemuan dan dipimpin seorang pejabat senior dari Departemen Keuangan Prancis (*Treasury and Economic Policy Department*). Untuk setiap negosiasi dan perundingan, Paris Club tidak mengenakan biaya atau *fee* kepada negara debitur, tetapi masih membebankan seluruh biaya pertemuan dan negosiasi atas beban anggaran Departemen Keuangan Prancis.

Sejak terbentuk 1956, Paris Club telah mencapai 478 perjanjian dengan 102 negara debitur yang berbeda. Utang yang diperlakukan dalam kerangka perjanjian Paris Club mencapai US\$ 614 miliar.

Paris Club saat ini memiliki 22 anggota tetap yang memiliki

peran besar terhadap negara-negara lain di seluruh dunia. Ke-22 negara itu adalah Amerika Serikat, Australia, Austria, Belgia, Belanda, Brazil, Denmark, Federasi Rusia, Finlandia, Irlandia, Israel, Inggris, Italia, Jepang, Jerman, Kanada, Korea Selatan, Perancis, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Norwegia. Negara-negara debitur yang membutuhkan penyelesaian masalah utang mereka bisa langsung mengajukan perundingan atau melalui lembaga, seperti lembaga kredit ekspor.

Selain anggota tetap, ada kreditur resmi lainnya yang juga dapat secara aktif berpartisipasi dalam sesi negosiasi atau dalam diskusi *Tours d'Horizon* bulanan, tergantung pada kesepakatan anggota tetap dan negara debitur. Kreditur yang telah berpartisipasi sebagai kreditur dalam beberapa perjanjian Paris Club atau *Tours d'Horizon* secara *ad hoc* adalah Abu Dhabi, Afrika Selatan, Argentina, India, Kuwait, Maroko, Meksiko, Selandia Baru, Portugal, Republik Rakyat China, Republik Czech, Saudi Arabia, Trinidad dan Tobago, serta Turki.

Di luar anggota tetap dan kreditur resmi, masih ada peninjau atau pengamat. Ada tiga kategori *observer* ini, pertama, yang bertindak sebagai perwakilan dari lembaga internasional Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), lembaga di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa yang menangani Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD), Komisi Eropa, Bank Pembangunan Afrika, Bank Pembangunan Asia (ADB), Bank untuk Rekonstruksi dan Pembangunan Eropa, dan Bank Pembangunan Inter-Amerika.

Kedua, yang mewakili anggota tetap Paris Club dan tidak memiliki tuntutan masalah dari debiturnya, tetapi tetap ingin menghadiri rapat perundingan. Ketiga, yang mewakili non-Paris Club yang memiliki tuntutan terhadap negara debitur. Kehadirannya hanya sebagai peserta *ad hoc*, tidak dalam posisi menandatangani perjanjian. Kehadirannya harus mendapat persetujuan anggota tetap dan negara debitur.

Sepanjang kehadirannya, Paris Club berhasil mencapai kesepakatan-kesepakatan dengan para debitur. Seiring berjalannya waktu, antara praktik dan teori telah berkembang sedemikian rupa.

Saat ini ada dua tren yang muncul dalam kesepakatan-kesepakatan itu. Paris Club telah memberikan jangka waktu pembayaran lebih lama. Dalam kesepakatan awal Paris Club, jangka waktu pembayaran tidak melebihi 10 tahun, termasuk masa tenggang (hanya pembayaran bunga atas konsolidasi yang

jatuh tempo). Untuk negara-negara miskin, persyaratan ini terus diperpanjang. Jangka waktu pembayaran maksimum sekarang adalah 23 tahun untuk pinjaman komersial, termasuk 6 tahun masa tenggang, dan 40 tahun untuk pinjaman bantuan pembangunan resmi, termasuk 16 tahun masa tenggang.

Selain itu, Paris Club juga makin banyak memberikan pembatalan utang. Paris Club memberikan perjanjian konsesi pertama dengan Mali pada 1988 dengan skema Toronto sebesar 33,33% pembatalan. Tingkat pembatalan itu telah dinaikkan dan kini mencapai 90% atau lebih jika diperlukan. Tujuannya, untuk mencapai utang keberlanjutan dalam kerangka Inisiatif Negara-negara Miskin Berutang Besar. Bahkan, pada saat negara debitur mengalami krisis, Paris Club juga memberikan perlakuan khusus.

Ada beberapa jenis penjadwalan ulang pinjaman luar negeri ala Paris Club:³¹

Classic Terms

Pola *rescheduling* pembayaran utang dengan menggunakan Classic Terms merupakan cara standar yang berlaku. Penanganan utang melalui pola ini dilakukan dengan menjadwalkan kembali periode jatuh tempo pembayaran utang atau *rescheduling* tanpa diikuti dengan pemotongan atau pengurangan nilai utang.

Penyusunan jadwal baru pembayaran utang itu mengacu pada perjanjian multilateral Paris Club (MoU) yang ditetapkan sebelumnya. Jenis utang yang dapat di-*reschedule* adalah utang *Official Development Assistance* atau ODA dan utang non-ODA, dengan mengenakan tingkat bunga pasar yang berlaku yang ditetapkan berdasarkan negosiasi antara kreditur dan debitur.

Untuk dapat menggunakan pola ini, negara debitur wajib menerapkan program penyesuaian/reformasi ekonomi yang ditetapkan IMF. Classic Terms mulai digunakan sejak awal berdirinya Paris Club, yaitu tahun 1956 untuk penyelesaian utang Argentina dan pada 1961 untuk Brazil. Pola Classic Terms paling banyak digunakan dibandingkan dengan pola lainnya di era tahun 1981-1989. Namun, mulai menurun selama periode 1990-2004, karena mulai digunakan pola-pola penjadwalan ulang yang lain. Sebagian besar dari perjanjian *rescheduling* utang dengan pola ini sudah dibayar lunas.

³¹ Hilde Dameria S dan Felicia Virna I. Barus, *Paris Club*, Seri Kebanksentralan, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, Jakarta, Mei 2006

Toronto Terms

Indonesia pernah menggunakan pola ini dua kali, yaitu pada 1966 dan 1967 dan sudah dibayar lunas. Dalam pertemuan negara-negara kreditur yang tergabung dalam Paris Club di Toronto pada Oktober 1988, dicetuskan pola penyelesaian pembayaran utang dengan mekanisme baru, pemberian potongan atau penghapusan utang, selain penundaan pembayaran kembali.

Keputusan itu agar dapat lebih membantu negara debitur dengan memberikan persyaratan-persyaratan lebih ringan jika dibandingkan dengan pola *Classic Terms*. Kesepakatan di antara para kreditur adalah memberi potongan utang hingga sepertiga atau 33,33% dari nilai utang (*net present value*) untuk utang jenis non-ODA. Namun, para kreditur menetapkan beberapa persyaratan cukup berat untuk dapat memperoleh penghapusan utang. Persyaratan itu, antara lain debitur termasuk dalam kategori negara miskin yang memiliki banyak utang atau *highly indebted poor country* (HIPC) serta debitur menjalankan program IMF melalui *letter of intent* (LOI) yang terfokus pada tiga hal utama, yaitu privatisasi, liberalisasi perdagangan dan keuangan, serta deregulasi.

Selain itu, debitur masuk kategori negara yang hanya menerima utang tanpa bunga dari Bank Dunia melalui *International Development Assistance* (IDA), dengan pendapatan per kapita tidak lebih dari batas atas yang ditentukan Bank Dunia untuk memperoleh pinjaman IDA, yakni tidak lebih dari US\$ 755 per tahun.

Ada tiga opsi dalam pelaksanaan pola *rescheduling* utang non-ODA ini. Opsi 1 adalah *Debt Reduction Option* atau *Concessional Option* berupa penghapusan atau pengurangan 33,33% dari jumlah utang, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan tingkat bunga sebesar 2/3 dari tingkat bunga pasar, dan periode pembayaran kembali selama 14 tahun, termasuk masa tenggang 8 tahun.

Opsi 2 *Debt Service Reduction Option* atau *Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan diberikan pengurangan tingkat bunga menjadi lebih lunak atau *concessional* (3,5% per tahun atau 50% di bawah tingkat pasar, dipilih yang lebih tinggi) dan periode pembayaran kembali selama 14 tahun, termasuk masa tenggang 8 tahun.

Opsi 3 *Commercial Option* atau *Non-Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan dikenakan tingkat bunga pasar dan periode pembayaran kembali yang lebih

panjang, yaitu selama 25 tahun, termasuk masa tenggang 14 tahun.

Opsi 3 tidak sama dengan dua opsi lainnya. Opsi 3 bersifat *non-concessional*. Opsi ini dimasukkan dalam perjanjian untuk mengakomodasi kepentingan Amerika Serikat yang tidak menerima usul pengurangan utang karena hambatan anggaran dan aspek legal. Kreditur memilih salah satu opsi atau kombinasi dari opsi-opsi tersebut.

Untuk *rescheduling* utang ODA, dilakukan dengan mengenakan tingkat bunga atas utang yang di-*reschedule*, setidaknya sama lunak dengan tingkat bunga sesuai perjanjian pinjaman pokok atau semula yang lebih rendah dibandingkan tingkat bunga pasar. Jangka waktu pengembalian utang menjadi 25 tahun, termasuk masa tenggang 14 tahun, sedangkan pengurangan utang atas nilai *present value* pinjaman ODA diberikan berdasarkan tingkat bunga yang dikenakan masing-masing kreditur terhadap debiturnya dan dilakukan atas dasar kasus per kasus sebagaimana disetujui pihak kreditur.

Pada Oktober 1988, Mali menjadi negara penerima pertama Toronto Terms. Diikuti Madagaskar, Tanzania, Republik Afrika Tengah, dan Nigeria pada tahun yang sama. Pola *rescheduling* ini dipergunakan dalam periode tahun 1988 sampai 1991. Pada 1991, Toronto Terms digantikan dengan London Terms.

Houston Terms

Sampai dengan 1990, negara-negara berpendapatan menengah ke bawah hanya mendapat syarat *rescheduling* standar (Classic Terms), sedangkan proposal permohonan pengurangan utang difokuskan kepada negara-negara dunia ketiga yang miskin.

Houston Terms menekankan pada negara-negara berpendapatan menengah ke bawah dengan tingkat utang resmi yang tinggi. Akan tetapi, melihat masalah neraca pembayaran yang dialami negara-negara tersebut, maka pertemuan para kreditur Paris Club merekomendasikan perbaikan syarat-syarat pembayaran.

Houston Terms muncul dari hasil kesepakatan pertemuan yang diadakan di Houston pada September 1990. Hasil kesepakatan itu merupakan perluasan dari Classic Terms, yaitu untuk pinjaman non-ODA periode pembayaran kembali lebih dari 15 tahun, termasuk masa tenggang 2-3 tahun dengan memberlakukan tingkat bunga yang berlaku di pasar. Untuk pinjaman ODA, periode pembayaran kembali lebih dari 20 tahun, termasuk masa tenggang maksimal

10 tahun, dengan memberlakukan tingkat bunga lebih rendah atau setidaknya sama dengan perjanjian pokok awal.

Permohonan debitur untuk memperoleh pengurangan utang dapat dilakukan bervariasi atas dasar kasus per kasus. Houston Terms untuk negara-negara yang memenuhi persyaratan dengan IMF dan beberapa kriteria lain, termasuk memiliki paling sedikit dua dari tiga kriteria tingkat pendapatan rendah (Produk Domestik Bruto atau PDB per kapita kurang dari US\$ 2.995, memiliki utang dalam jumlah besar atau *high indebtedness*, serta memiliki stok atau jumlah utang bilateral pemerintah paling sedikit 150% dari utang swasta).

Suatu negara masuk dalam kriteria *high indebtedness* jika memenuhi paling sedikit dua dari kriteria ini: rasio utang terhadap GDP lebih besar dari 50%, rasio utang terhadap ekspor lebih besar dari 275%, dan rasio pembayaran utang yang telah dijadwalkan terhadap ekspor lebih besar dari 30%.

Houston Terms memberi kemungkinan setiap kreditur melakukan *debt swaps*, yaitu pertukaran utang dengan debiturnya masing-masing secara bilateral yang dilakukan atas dasar kesediaan dan kebijakan pihak kreditur. Negosiasi mengenai besarnya nilai utang yang dapat di-*swap*-kan, jenis *swap* yang dipilih untuk diterapkan, dan mekanisme pelaksanaannya juga ditetapkan atas dasar kebijakan kreditur.

Untuk pinjaman ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan limit yang tidak terbatas, sedangkan untuk pinjaman non-ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan 20% dari posisi utang atau SDR 15 juta-30 juta dan dipilih yang lebih tinggi.

Pada awal pemberlakuan tahun 1990, negara yang mula-mula menggunakan pola ini adalah Maroko, diikuti Honduras dan El Salvador. Periode tahun berikutnya juga dilakukan negara-negara lain, termasuk Indonesia pada tahun 2000 yang dikenal dengan *rescheduling* utang pemerintah melalui Paris Club I dan dilanjutkan Paris Club II pada 2002.

London Terms

Pada Desember 1991, para kreditur Paris Club menyetujui melaksanakan pola *rescheduling* baru atas utang negara-negara miskin. Pola baru tersebut dinamakan London Terms yang meningkatkan porsi pengurangan utang dari 33,33% dalam Toronto Terms menjadi 50%.

Dalam implementasi *rescheduling* utang non-ODA melalui pola *rescheduling* ini, para kreditur dapat memilih salah satu dari empat opsi. Opsi 1 *Debt Reduction Option* atau *Concessional Option* berupa penghapusan atau pengurangan 50% dari jumlah utang, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan tingkat bunga pasar, dan periode pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Opsi 2 *Debt Service Reduction Option* atau *Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan mengurangi tingkat bunga menjadi lebih lunak atau *concessional* dan periode pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Opsi 3 *Moratorium Interest Capitalisation Option* atau *Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan mengurangi tingkat bunga menjadi lebih lunak atau *concessional*, dan periode pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Opsi 4 *Commercial Option* atau *Non-Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan dikenakan tingkat bunga pasar dan periode pembayaran kembali yang lebih panjang, yaitu selama 25 tahun, termasuk masa tenggang 14 tahun.

Untuk *rescheduling* utang ODA, dilakukan dengan mengenakan tingkat bunga atas utang yang di-*reschedule*, setidaknya sama lunak dengan tingkat bunga sesuai dengan perjanjian pinjaman pokok yang lebih rendah dibandingkan tingkat bunga pasar. Jangka waktu pengembalian utang menjadi 30 tahun, termasuk masa tenggang 12 tahun, sedangkan pengurangan utang atas nilai *present value* pinjaman ODA diberikan berdasarkan tingkat bunga yang dikenakan masing-masing kreditur terhadap debiturnya dan dilakukan atas dasar kasus per kasus sebagaimana disetujui pihak kreditur.

London Terms juga memungkinkan setiap kreditur melakukan *debt swaps*, yaitu pertukaran utang dengan debiturnya masing-masing secara bilateral yang dilakukan atas dasar kesediaan dan kebijakan pihak kreditur.

Untuk pinjaman ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan limit yang tidak terbatas, sedangkan untuk pinjaman non-ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan 20% dari posisi utang atau SDR 15 juta-30 juta dan dipilih yang lebih tinggi.

Pola London Terms digunakan mulai tahun 1991 hingga

1994. Nikaragua dan Benin menjadi dua negara pertama yang menggunakan pola ini untuk menjadwalkan ulang utang mereka pada 1991. Tahun yang sama, pola ini digantikan cara *rescheduling* utang baru, yaitu Naples Terms.

Naples Terms

Pada pertemuan Naples Summit yang diadakan Desember 1994, disepakati bahwa negara-negara miskin yang memiliki masalah utang memerlukan tambahan bantuan dalam pengurangan utang.

Para kreditur Paris Club kemudian menyetujui pemberlakuan Naples Terms, yang merupakan perbaikan dari London Terms dalam mengurangi utang dan termin penjadwalan pembayaran utang. Perjanjian ini memungkinkan kreditur mengurangi utang hingga 67% dari *net present value* (NPV) utang komersial atau utang non-ODA.

Negara-negara yang dapat menerima pinjaman dengan Naples Terms adalah negara-negara yang mendapat pembiayaan ODA dari Bank Dunia, dengan pendapatan per kapita US\$ 755 atau kurang.

Untuk implementasi pengurangan utang non-ODA sampai dengan 67% melalui pola *rescheduling* ini, para kreditur memilih salah satu dari beberapa opsi. Opsi 1 *Debt Reduction Option* atau *Concessional Option* berupa penghapusan atau pengurangan 67% dari jumlah utang, posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan tingkat bunga pasar, dan periode pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Opsi 2 *Debt Service Reduction Option* atau *Concessional Option* yang memberikan penghapusan atau pengurangan 67% dari jumlah utang dan posisi atau *outstanding* utang di-*reschedule* dengan mengurangi tingkat bunga menjadi lebih lunak atau *concessional*, dan periode pembayaran kembali selama 33 tahun.

Opsi 3 *Moratorium Interest Capitalisation Option* atau *Concessional Option*. Opsi ini mirip dengan pilihan Opsi 2, yaitu memperoleh pengurangan utang sebesar 67%, tetapi dengan skedul pembayaran sedikit berbeda dengan Opsi 2 dan posisi atau *outstanding* utang yang di-*reschedule* dikenakan tingkat bunga lebih lunak.

Opsi 4 *Commercial Option* atau *Non-Concessional Option*. Dalam opsi ini tidak ada pengurangan jumlah utang, tetapi memperoleh waktu pembayaran kembali utang yang lebih panjang. Pola ini jarang digunakan oleh kreditur, kecuali untuk kasus-kasus tertentu dan memerlukan persetujuan kreditur untuk kasus

per kasus dan posisi atau *outstanding* utang yang di-*reschedule* dikenakan tingkat bunga pasar.

Untuk *rescheduling* utang ODA, dilakukan dengan mengenakan tingkat bunga atas utang yang di-*reschedule* setidaknya sama lunak dengan tingkat bunga sesuai perjanjian pinjaman pokok atau semula yang lebih rendah dibandingkan tingkat bunga pasar. Jangka waktu pengembalian utang menjadi 40 tahun, termasuk masa tenggang 16 tahun, sedangkan pengurangan utang atas nilai *present value* pinjaman ODA diberikan berdasarkan tingkat bunga yang dikenakan masing-masing kreditur terhadap debitemnya dan dilakukan atas dasar kasus per kasus yang disetujui pihak kreditur.

Naples Terms juga memungkinkan setiap kreditur melakukan *debt swaps*, yaitu pertukaran utang dengan debitemnya masing-masing secara bilateral yang dilakukan atas dasar kesediaan dan kebijakan pihak kreditur.

Untuk pinjaman ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan limit yang tidak terbatas, sedangkan untuk pinjaman non-ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai dengan 20% dari posisi utang atau SDR 15 juta-30 juta dan dipilih yang lebih tinggi.

Pola Naples Terms ini mulai digunakan Januari 1994. Kamboja, Uganda, Togo, Guinea-Bissau, Chad, Nikaragua, Bolivia, Senegal, Haiti, Mauritania, dan Bolivia merupakan negara-negara yang menggunakan pola ini pada awal tahun pertama.

Lyon Terms

Pada pertemuan November 1996, dalam kerangka HIPC Initiative, para kreditur yang tergabung dalam Paris Club menyetujui menaikkan lagi tingkat pemotongan atau pengurangan utang hingga 80% dari nilai utang (*net present value*) untuk membantu negara-negara miskin dengan kondisi beban pembayaran utang yang tinggi. Pola *rescheduling* ini dikenal dengan Lyon Terms.

Dari pertemuan tahun 1996 itu, para kreditur menyetujui tiga pilihan untuk *rescheduling* utang non-ODA. Opsi 1 *Debt Reduction Option* atau *Concessional Option* berupa penghapusan atau pengurangan utang sampai dengan 80% dari nilai NPV utang, posisi atau *outstanding* utang yang di-*reschedule* dikenakan tingkat bunga pasar yang berlaku dan periode pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Opsi 2 *Debt Service Reduction Option* atau *Concessional Option*, posisi atau *outstanding* utang yang di-*reschedule* diberikan pengurangan tingkat bunga atau dikenakan tingkat bunga yang

lebih rendah, dan diberikan waktu pembayaran kembali utang selama 40 tahun, termasuk masa tenggang 8 tahun.

Opsi 3 *Moratorium Interest Capitalisation Option* atau *Concessional Option*, opsi ini mirip dengan pilihan Opsi 2, yaitu pengurangan tingkat bunga atau dikenakan tingkat bunga yang lebih rendah, dan diberikan waktu pembayaran kembali utang selama 40 tahun, termasuk masa tenggang 8 tahun, tetapi dengan skedul pembayaran yang berbeda dari Opsi 2.

Rescheduling utang ODA dilakukan dengan mengenakan tingkat bunga atas utang yang di-*reschedule* setidaknya sama lunak dengan tingkat bunga sesuai perjanjian pinjaman pokok yang lebih rendah dibandingkan tingkat bunga pasar. Jangka waktu pengembalian utang menjadi 40 tahun, termasuk masa tenggang 16 tahun.

Sementara itu, pengurangan utang atas nilai *present value* pinjaman ODA diberikan berdasarkan tingkat bunga yang dikenakan masing-masing kreditur terhadap debitemnya dan dilakukan atas dasar kasus per kasus yang disetujui pihak kreditur.

Lyon Terms juga memungkinkan setiap kreditur melakukan *debt swaps*, yaitu pertukaran utang dengan debitemnya masing-masing secara bilateral yang dilakukan atas dasar kesediaan dan kebijakan pihak kreditur.

Untuk pinjaman ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai limit yang tidak terbatas, sedangkan untuk pinjaman non-ODA dapat dilakukan pertukaran utang hingga 20% dari posisi utang atau SDR 15 juta-30 juta dan dipilih yang lebih tinggi.

Cologne Terms

Pertemuan para kreditur Paris Club yang dilakukan di Cologne pada November 1999 menyepakati meningkatkan kembali bantuan kepada negara-negara debitur yang termasuk dalam *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) dengan meningkatkan pengurangan utang mencapai 90% atau lebih jika diperlukan.

Untuk dapat menggunakan pola *rescheduling* ini, negara debitur harus memenuhi persyaratan mengikuti pola Naples Terms dan termasuk dalam HIPC Initiative berdasarkan persetujuan IMF dan Bank Dunia. Pemberian pengurangan utang dilakukan atas dasar perhitungan suatu lembaga keuangan internasional yang ditunjuk berdasarkan masukan dari para negara kreditur.

Pertimbangan para kreditur Paris Club turut ambil bagian dalam pemberian pengurangan utang didasarkan atas kesepakatan

dan komitmen bersama seluruh kreditur, baik kreditur pemerintah, kreditur swasta atau komersial, maupun kreditur multilateral.

Dalam proses *rescheduling* utang non-ODA, para kreditur setuju memberikan potongan atau pengurangan utang hingga sebesar 90%, sedangkan bagian utang (*outstanding*) yang akan di-*reschedule* dikenakan tingkat bunga pasar yang berlaku, dengan periode waktu pembayaran kembali selama 23 tahun, termasuk masa tenggang 6 tahun.

Untuk utang ODA, *rescheduling* utang dilakukan dengan mengenakan tingkat bunga setidaknya sama lunak dengan tingkat bunga dalam perjanjian pinjaman pokok yang lebih rendah dibandingkan tingkat bunga pasar. Jangka waktu pengembalian utang menjadi 40 tahun, termasuk masa tenggang 16 tahun, sedangkan pengurangan utang atas nilai *present value* pinjaman ODA diberikan berdasarkan tingkat bunga yang dikenakan masing-masing kreditur terhadap debeturnya dan dilakukan atas dasar kasus per kasus yang disetujui pihak kreditur.

Cologne Terms memungkinkan setiap kreditur melakukan *debt swaps*, yaitu pertukaran utang dengan debeturnya masing-masing secara bilateral, dilakukan atas dasar kesediaan dan kebijakan pihak kreditur.

Untuk pinjaman ODA dapat dilakukan pertukaran utang sampai limit tidak terbatas, sedangkan untuk pinjaman non-ODA dapat dilakukan pertukaran utang hingga 20% dari posisi utang atau SDR 15 juta-30 juta dan dipilih yang lebih tinggi.

Tahun 2000 mulai dilakukan pola *rescheduling* ini. Terdapat tujuh negara yang mengikuti, yaitu Mauritania, Tanzania, Uganda, Senegal, Burkina Faso, Benin, Mali, Kamerun, dan Nigeria. Selanjutnya, diikuti negara-negara lain pada tahun berikutnya.

3.6 Pinjaman Baru Lewat IGGI dan CGI³¹

Rentetan pertemuan dengan para kreditur lewat forum Paris Club telah dilakukan Pemerintah Indonesia, tetapi masalah pinjaman luar negeri pemerintah masih belum teratasi. Gubernur Bank Indonesia 1966-1973 Radius Prawiro mengungkapkan, sampai tahun 1970, banyak sekali rentetan pertemuan antara Indonesia

dengan para kreditur.

“Dalam pertemuan itu, beberapa kali masa tenggang utang diperpanjang setahun demi setahun. Tapi belum juga tampak tanda-tanda penyelesaian yang tuntas. Pertemuan yang diadakan memang berguna, tapi lama-lama juru runding Indonesia kehabisan tenaga,” kata Radius.

Menurut Radius, tiap perundingan memang menghasilkan penyelesaian sementara, tetapi efeknya hanya setara dengan efek aspirin dosis rendah terhadap sakit kepala yang membandel. Terlepas dari tanda-tanda awal perbaikan ekonomi yang terlihat positif, pada tahun 1969 situasi utang Indonesia praktis masih sama dengan situasi tahun 1966. Indonesia perlu penyelesaian tuntas yang dapat diterima seluruh pihak.

Setelah pertemuan antara Pemerintah Indonesia dengan para kreditur di Paris pada 20 Desember 1966, para kreditur sepakat dan mengadakan pertemuan lagi di Amsterdam, Belanda, Februari 1967. Dari pertemuan di Belanda ini lahirlah *Inter-Governmental Group on Indonesia*, disingkat IGGI. Lembaga informal ini merupakan forum untuk menangani masalah utang Indonesia yang waktu itu sangat kompleks.

Pada pertemuan pertama di Amsterdam itu, negara-negara yang hadir selain Indonesia adalah Amerika Serikat, Australia, Belgia, Belanda, Inggris, Italia, Jepang, Jerman Barat, dan Perancis. Sebagai pengamat hadir Austria, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (ADB), Dana Moneter Internasional (IMF), Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), Kanada, Selandia Baru, Swiss, Norwegia, dan *United Nations Development Program* (UNDP). Menurut perkiraan IGGI saat itu, Indonesia membutuhkan bantuan luar negeri sebesar US\$ 200 juta untuk menutup perkiraan defisit devisa tahun 1967.

Radius menyebutkan, seluruh anggota IGGI memiliki kepentingan dalam krisis utang Indonesia. Minimal, para kreditur ingin agar pinjaman mereka dikembalikan sebanyak mungkin. “Tentu saja masalah utang Indonesia bukan hanya soal uang. Beberapa negara, khususnya Belanda, Jepang, dan Amerika Serikat, punya kepentingan politik besar agar stabilitas di Indonesia pulih kembali,” kata Radius.

Belanda ingin memulihkan hubungan baik dengan bekas koloninya. IGGI memberi peluang untuk permulaan baru bagi hubungan Indonesia dan Belanda. Begitu juga hubungan Indonesia dan Jepang yang juga sempat menjajah Indonesia. Jepang

³¹ Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi, Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah. Buku diterbitkan pertama kali oleh Elex Media Komputindo 1998

membutuhkan Indonesia karena memiliki sumber daya alam yang dibutuhkan industri Jepang dan potensi menjadi pasar yang besar dengan jumlah penduduk yang besar. Sementara Amerika Serikat tidak ingin pengaruh komunis China-Soviet meluas lebih jauh di Asia Tenggara.

Untuk mencapai penyelesaian masalah utang Indonesia, waktu itu Indonesia meminta bantuan Herman J Abs, seorang banker asal Jerman. Abs pernah menjadi Presiden Direktur Deutsche Bank dan berperan penting dalam penyelesaian utang perang Jerman. Dia juga pernah menangani masalah utang internasional lainnya yang rumit.

Pada Juli 1969, Abs membuat laporan yang menjadi basis bagi penyelesaian pinjaman luar negeri Indonesia. Dengan menggunakan data dari Bank Indonesia, Abs memulai laporannya dengan membuat perkiraan jumlah pinjaman luar negeri Indonesia sebesar US\$ 3,1 miliar.

Abs menyebut, tujuan pokok pertama dan utama penjadwalan ulang utang seharusnya adalah kelayakan kredit Indonesia. Negosiasi penjadwalan ulang yang telah berlangsung dari tahun ke tahun mulai 1966 sampai sekarang (1969), demikian juga halnya dengan negosiasi penjadwalan ulang dengan negara Blok Timur, belum mencantumkan hal itu sebagai tujuan pokok. Yang selama ini diutamakan adalah pemberian kelegaan sementara kepada negara pengutang pada saat pemulihan kelayakan kredit tampaknya belum mungkin.

Masih menurut Abs, segera setelah periode stabilisasi moneter berhasil dengan baik, Indonesia memiliki peluang memulihkan kelayakan kredit internasionalnya. Asalkan, penyelesaian yang memadai bisa ditemukan untuk penyelesaian utang lama, yaitu utang dari luar yang terakumulasi sampai 30 Juni 1966.

Setelah negosiasi selama hampir satu tahun, pada April 1970, Indonesia dan para kreditur berhasil mencapai kesepakatan. Pokok dari utang akan dicicil selama 30 tahun mulai 1970 hingga 1999, bunga dibayar selama 15 tahun mulai tahun 1985, dan Indonesia juga boleh menunda cicilan pokok yang jatuh tempo selama periode delapan tahun pertama ke periode delapan tahun terakhir, yaitu 1992-1999.

Penyelesaian masalah pinjaman luar negeri dengan kreditur barat teratasi, Indonesia masih harus mencapai persetujuan dengan kreditur Blok Komunis, terutama kreditur terbesarnya Uni Soviet.

Perundingan Indonesia dengan Uni Soviet berjalan alot. Soviet bersikeras agar Indonesia tetap menghormati perjanjian sebelumnya dan agar Indonesia segera membayar utangnya sebesar US\$ 25 juta pada 1 April 1969 dan sisanya sekitar US\$ 500 juta dibayar selama 12 tahun berikutnya. Adam Malik³³ memimpin delegasi Indonesia dalam perundingan dengan Blok Timur.

Indonesia mengusulkan kepada Blok Timur persyaratan serupa dengan penyelesaian pinjaman lewat IGGI, karena Blok Timur tidak berpartisipasi dalam perundingan IGGI. Awalnya, Blok Timur menolak usulan Indonesia. Namun, pada tahun 1971, Uni Soviet, Jerman Barat, Cekoslovakia, Polandia, dan Rumania mencapai persetujuan dengan Indonesia. Persyaratannya serupa dengan persyaratan ala Abs. Persyaratan persetujuan Paris Club kemudian digunakan juga terhadap sisa pinjaman luar negeri Indonesia kepada negara-negara komunis.

Selanjutnya, IGGI berkembang menjadi model bagi penyaluran bantuan pembangunan yang efektif. IGGI menjadi forum kolaboratif penggunaan bantuan luar negeri untuk membantu Indonesia dalam proses pembangunan ekonominya.

Namun, karena ketegangan politik antara Indonesia dengan Belanda, atas prakarsa Indonesia, IGGI dibubarkan tahun 1992 dan diganti organisasi serupa yakni *Consultative Group on Indonesia*, populer dengan singkatan CGI.

Pemerintah Indonesia beberapa kali memanfaatkan forum CGI ini, terutama setelah terjadinya krisis keuangan dan ekonomi 1998. Terjadinya krisis 1997-1998 membuat pemerintah melakukan berbagai upaya restrukturisasi pinjaman luar negeri, termasuk penjadwalan ulang lewat Paris Club, dan pengadaan pinjaman luar negeri lewat CGI.

Setelah IGGI bubar dan digantikan dengan CGI, proses pengadaan pinjaman luar negeri Indonesia selalu melalui forum ini. Peran CGI dalam proses pembangunan di Tanah Air cukup besar. Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia atau ADB, dan Pemerintah Jepang berperan penting dalam menyediakan dana yang sangat dibutuhkan Indonesia. Peran CGI membantu Indonesia keluar dari krisis 1998 juga sangat besar. Indonesia beberapa kali memanfaatkan

³³ Adam Malik (1917-1984) sebelum memegang berbagai jabatan di pemerintahan adalah tokoh pemuda dan wartawan. Di masa pemerintahan Soekarno, Adam Malik menjadi Menteri Perdagangan 1963-1964. Masih di masa pemerintahan Soekarno dan Soeharto, menjadi Menteri Luar Negeri 1966-1978. Adam Malik juga menjadi orang Indonesia pertama dan satu-satunya yang menjadi Ketua Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 1971-1972. Dia juga pernah menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat 1977-1978. Jabatan Wakil Presiden diembannya selama periode 1978-1983.

forum ini untuk memperoleh suntikan pinjaman baru.³⁴

Dalam Sidang CGI ke-7 yang berlangsung di kantor Bank Dunia di Paris pada 29-30 Juli 1998, Indonesia memperoleh pinjaman sebesar US\$ 7,9 miliar dalam bentuk proyeksi *disbursement* yang harus dilakukan untuk tahun anggaran 1998/1999.

Sidang CGI ke-8 pada 27-28 Juli 1999 memutuskan memberi pinjaman dalam bentuk *disbursement* senilai US\$ 5,9 miliar untuk pembiayaan tahun anggaran 1999-2000. Jumlah ini mencerminkan adanya sejumlah pinjaman bersifat *fast disbursing loan* yang diperlukan secepatnya untuk menutup kekurangan pembiayaan APBN.

Dalam sidang ke-8 ini, Belanda mulai aktif lagi sebagai anggota CGI, setelah setahun sebelumnya statusnya sebagai *observer*. Seiring pemberhentian forum IGGI dengan Belanda sebagai ketua, Belanda untuk beberapa lama tidak diikutsertakan dalam persidangan CGI.

Kemudian, Sidang CGI ke-9 pada 1-2 Februari 2000 di Jakarta memutuskan memberikan *pledge* untuk Indonesia senilai US\$ 4,7 miliar untuk tahun fiskal 2000 yang hanya berlangsung sembilan bulan. Sidang dibuka Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri dan dihadiri 33 anggota CGI dari berbagai negara dan lembaga multilateral serta Portugal yang pertama kali hadir sebagai *observer*.

Sidang CGI ke-10 pada 17-18 Oktober 2000 di Jepang memutuskan memberi pinjaman kepada Indonesia dengan *pledge* senilai US\$ 4,8 miliar untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan eksternal tahun anggaran 2001.

Sidang CGI ke-11 pada 7-8 November 2001 di Jakarta memutuskan memberi pinjaman dengan *pledge* US\$ 3,14 miliar. Jumlah itu jauh lebih kecil dibandingkan jumlah yang diterima pada sidang tahun 1998 di Paris. Pinjaman itu untuk menutup kebutuhan pembiayaan defisit APBN.

Untuk memecahkan permasalahan ekonomi dan memulihkan perekonomian Indonesia dari krisis ekonomi, maka pada 28 Oktober 1999 dibentuklah Dewan Ekonomi Nasional atau DEN yang beranggotakan Prof. Dr. Emil Salim sebagai ketua, Subiyakto Tjakrawerdya sebagai wakil dan Dr. Sri Mulyani Indrawati sebagai sekretaris.

³⁴ Cyrillus Harinowo, *Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002 dan Sejarah Pembiayaan Indonesia, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2021

	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002
Defisit APBN (rencana, dalam % dari PDB)	10,1	6,8	4,8	3,7	2,5
Jumlah dana yang diharapkan dari CGI (US\$ miliar)	7,5-8,0	5,5-6,0	4,5-5,0	4,5-5,0	3,0-3,5
Jumlah pledge yang diterima (US\$ miliar)	7,9	5,9	4,7	4,8	3,14
Jumlah bantuan yang direalisasikan (US\$ miliar)	5,5	3,7	2,1	2,6	-

Sumber:
Cyrillus Harinowo, *Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya*,
Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

Grafik 3.4 Pembiayaan dari Pinjaman Luar Negeri Lewat CGI



MENJAGA ASA DI TENGAH BADAI PANDEMI

4 BAB

MAN dan HALAL



Senin, 2 Maret 2020 pagi, Istana Merdeka diliputi kegaduhan para wartawan yang tak sabar menanti pengumuman resmi Presiden Joko Widodo. Mereka memburu konfirmasi mengenai isu hangat yang ramai, bahwa virus SARS-CoV-2 penyebab Covid-19 telah terdeteksi di Indonesia.

Akhirnya, rasa penasaran pers yang mewakili rasa ingin tahu rakyat Indonesia itu terjawab. Sekitar pukul 10.00 WIB, didampingi Terawan Agus Putranto —kala itu masih menjabat Menteri Kesehatan— dan Menteri Sekretaris Kabinet Pramono Anung, Presiden Jokowi mengumumkan temuan pertama Covid-19 di Tanah Air. Dua warga negara Indonesia yang tinggal di Depok, Jawa Barat, dipastikan positif terjangkit virus corona jenis baru yang sebelumnya merebak di Wuhan, Cina, dan menyebar ke banyak negara.

Mengenakan celana hitam dan kemeja putih favoritnya, Presiden Jokowi mengungkapkan hal yang selama ini sudah dikhawatirkan publik. Wabah Covid-19 akhirnya sampai juga di Indonesia. Hal ini sekaligus mengakhiri spekulasi bahwa Indonesia merupakan negara kebal virus corona.

Jawaban Presiden itu menghadirkan kewaspadaan baru, meskipun Presiden masih melempar senyum kepada wartawan yang menghujannya dengan pertanyaan. Senyum itu tampaknya tak mampu menutupi gurat-gurat gulana dan kecemasan.

“Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh, pagi hari ini saya ingin berbicara mengenai virus corona. Sejak awal, kita ini serius dan sangat ketat mengikuti protokol kesehatan dari WHO yang berkaitan dengan corona dan juga bekerja sama dengan perwakilan WHO di Jakarta,” demikian kalimat pembukaan Presiden Jokowi saat itu.

Pernyataan bersejarah awal kemunculan wabah corona itu mengalir ditingkahi suara jepretan kamera wartawan foto. “Ketika ada kasus di Wuhan, Hubei, Tiongkok, kita juga mempersiapkan mengevakuasi 238 WNI kita dengan prosedur protokol yang ketat ke Natuna. Setelah 14 hari, kita cek hasilnya negatif dan kita kembalikan ke masyarakat. Kita juga evakuasi di kapal World Dream yang dekat Batam, Singapura yang berjumlah 188 dengan prosedur protokol kesehatan yang ketat. Kita bawa ke Pulau Sebaru, kita observasi dan kita cek setiap hari. Tadi malam, ada 69 orang kru kapal Diamond Princess kita evakuasi dengan protokol yang ketat lewat airport Kertajati di Provinsi Jawa Barat.”

Menurut Presiden Jokowi, langkah-langkah yang dilakukan jajarannya menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menangani persoalan yang berkaitan dengan virus corona. “Kita juga jaga 135 pintu masuk ke negara kita, baik darat, laut dan udara. Semua dijaga ketat meskipun dalam praktiknya ini tidak. Karena ngecek dengan *thermal scanner* kadang-kadang keakuratannya juga tidak bisa dijamin 100 persen.”

“Begitu ada informasi bahwa orang Jepang yang ke Indonesia, kemudian tinggal di Malaysia dan dicek di sana positif corona, tim dari Indonesia langsung telusuri. Orang Jepang itu ke Indonesia bertamu ke siapa, bertemu siapa, ditelusuri, dan ketemu. Ternyata orang yang terkena virus corona berhubungan dengan dua orang. Ibu 64 tahun dan putrinya 31 tahun. Cek tim kita ternyata posisinya (sedang) sakit. Dicek dan tadi pagi saya dapat laporan dari Pak Menkes bahwa ibu ini dan putrinya positif corona.”

Usai mengucapkan kalimat ini, Presiden Jokowi berhenti sejenak, menghela napas untuk mengambil jeda, seperti hendak menebarkan energi yang menenangkan situasi. Wartawan terus saja merekam dan mencatat. “Tapi, perlu saya sampaikan bahwa sejak awal pemerintah benar-benar mempersiapkan. Persiapan rumah sakit lebih dari 100 dengan ruang isolasi dengan standar isolasi yang baik. Kita juga memiliki peralatan memadai standar internasional. Kita miliki reagen yang cukup. Kita memiliki tim gabungan TNI, Polri, sipil dalam penanganan ini. Kita juga miliki SOP yang standarnya sama dengan standar internasional. Kalau

tidak serius, ini sangat berbahaya karena itu perlu kita waspadai,” kata Presiden.

Kasus pertama di Indonesia itu menjangkiti ibu dan anak yang diisukan tertular setelah berinteraksi dengan warga asing. “Ibu itu di Indonesia, sudah di rumah sakit. Saya sampaikan bahwa yang Jepang bertemu dengan anak yang berumur 31 tahun, sedangkan ibunya 64 tahun. Nanti biar dijelaskan lebih detail oleh Menkes,” tambah Presiden.

Wartawan bertanya sekaligus mengingatkan Presiden bahwa sebenarnya negara lain yakin jika virus corona sudah masuk ke Indonesia sejak beberapa waktu lalu. Kepala Negara pun menjawab, semua pihak berhati-hati. Dalam kesempatan itu, Presiden Jokowi juga mengimbau masyarakat agar lebih higienis menjalani kegiatan sehari-hari. “Kita harus jaga higienis, banyak cuci tangan, penting sekali. Kontak yang tidak perlu saya kira tidak dilakukan terlebih dahulu. Kemudian juga menjaga tubuh agar fit sehingga imunitas itu ada di dalam kita,” ujar Presiden Jokowi.

4.1 Gelombang Pandemi Tak Terbendung

Tidak ada yang menduga, pengumuman kasus pertama Covid-19 oleh Presiden itu menjadi awal dari pandemi yang tak kunjung berakhir di Indonesia. Tak disangka tak dinyana-nyana, infeksi virus yang diduga biasa-biasa saja itu ternyata sedemikian dahsyat menjangkiti ribuan orang di dunia dalam itungan bulan. Bahkan, menghadirkan kematian mencekam bergelombang tiada akhir. Sengatan virus mematikan ini juga mengguncang keras perekonomian dan mengganggu berbagai lini kehidupan bangsa Indonesia sampai lebih dari 1,5 tahun lamanya.

Pandemi Covid-19 tak hanya meluluhkan bangunan ekonomi keluarga. Relasi sosial yang selama ini dibangun melalui kedekatan fisik pun turut terimbas. Pola-pola komunikasi dan interaksi sosial berubah sedemikian drastis, memaksa manusia secara cepat bertumpu pada teknologi untuk mengatasi jarak fisik. Sesuatu yang tak terduga tiba saat ini.

Sejak Presiden Joko Widodo mengumumkan dua kasus pertama pada awal Maret itu, infeksi kasus Covid-19 di Tanah Air cepat menyebar dan meluas. Satu per satu provinsi dan kabupaten/kota mengumumkan kasus pertamanya. Dua minggu kemudian, Presiden pun membentuk Satuan Tugas Covid-19, demi kejernihan informasi dan menghindari berita bohong (hoaks) agar tak merajalela. “Untuk

menghindari kesimpangsiuran informasi. Satgas Covid-19 satu-satunya rujukan informasi kepada masyarakat,” kata Presiden Jokowi di Istana Kepresidenan, Jakarta, Senin (16/3/2020). Satgas Covid dibentuk lewat Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 yang diteken Presiden pada Jumat (13/3/2020).

Tepat setahun kemudian, 1 Maret 2021, tercatat jumlah kasus Covid-19 di Indonesia telah mencapai 1.341.314 orang. Angka kematian yang tercatat sebanyak 36.325 jiwa. Satu setengah tahun setelah kasus pertama itu, saat buku ini disusun, jumlah kasus sudah tiga kali lipatnya. Kementerian Kesehatan mencatat, sampai dengan 14 September 2021, jumlah kasus positif mencapai 4.174.216 dengan total korban meninggal 139.415 jiwa. Adapun jumlah pasien sembuh 3.942.473 orang, sehingga total kasus aktif tersisa 92.328.

Sebenarnya, Covid-19 bukanlah pengalaman pagebluk pertama di dunia, termasuk Indonesia. Pada 1997, 2003, dan 2009, Indonesia pernah menghadapi wabah flu burung (H5N1), SARS (sindrom pernapasan akut parah), dan flu babi (*swine flu*). Lebih lama lagi, pada 1957-1958, Indonesia juga sempat dilanda flu Asia.

Sejarah mencatat, jauh sebelum Covid-19 merebak, pandemi paling mematikan terjadi lebih dari seabad lampau, pada 1918-1919, saat dunia dilumat wabah influenza atau flu Spanyol, serta wabah-wabah lain. Flu Spanyol jelas tak main-main, yang diperkirakan membunuh 50 juta hingga 100 juta penduduk dunia kala itu. Wilayah Indonesia pada masa kolonial juga tidak luput dari maut itu. Sebanyak 1,5 juta hingga 4,37 juta jiwa penduduk Jawa dan Madura diperkirakan direnggut ganasnya pandemi Flu Spanyol, yang membuat rerata kematian di Indonesia pada masa kolonial sebagai yang tertinggi di Asia!

Catatan sejarah¹ juga membuktikan, tingginya mortalitas dan morbiditas tersebut disebabkan beberapa faktor, seperti kegagalan pemerintah kolonial memitigasi atau melakukan pencegahan awal, buruknya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menjamurnya berbagai hoaks di masyarakat, hingga sekumpulan orang tidak bertanggungjawab yang memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Ironisnya, sekalipun lebih dari seabad berlalu, fenomena serupa kembali terjadi dalam kasus Covid-19. Ini menunjukkan bahwa aspek historis memang belum menjadi pembelajaran penting dalam segala hal.

Pada masa awal pandemi, pemerintah dan rakyat yang tergagap

¹ Ravando. 2020. *Perang Melawan Influenza* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas)

ISTANA KEPRESIDENAN JAKARTA

MEDIA CENTER COVID-19

15:16
RABU, 29 JULI 2020



merespons pandemi itu membuat berbagai kendala muncul. Pandemi gelombang pertama, masyarakat dilanda kepanikan berbuah kelangkaan stok masker dan cairan pembersih tangan (*hand sanitizer*). Seperti barisan pemangsa ganas kelaparan, publik berebutan memperoleh kedua barang yang menjadi sangat terbatas dan langka itu, yang berujung harga meroket setinggi langit di angkasa. Sebagai gambaran, dari harga Rp 30.000 menjadi Rp 400.000 per sekotak masker bedah isi 50 lembar. Itu pun stok habis dimana-mana karena permintaan tinggi saking khawatir dan takutnya pada kematian. Pemerintah bergegas turun tangan menggelar operasi pasar, razia penimbunan, dan menerapkan sanksi keras kepada produsen atau distributor yang melanggar. Gerakan sosial menjahit masker dan membagikan gratis pun bermunculan.

Persoalan masker langka teratasi, kelangkaan berikutnya terjadi pada stok APD (Alat Pelindung Diri) yang mutlak diperlukan tim medis. Gelombang donasi dan penggalangan dana untuk membeli APD seperti baju medis hazmat, menggelora. Pemerintah tak tinggal diam, mendorong percepatan produksi APD di dalam negeri, juga mengimpornya.

Belum usai. Gelombang pandemi kedua datang seiring kehadiran virus Delta yang lebih cepat menular dan lebih ganas. Kali ini dibarengi kelangkaan stok alat bantu pernapasan ventilator dan tabung oksigen. Lagi-lagi antrean mencari atau mengisi tabung oksigen terjadi yang dipicu kepanikan dan kegawatan kasus. Pemerintah dan relawan kembali berjibaku demi menyediakan alat yang sangat penting untuk menyokong hidup para pasien Covid-19 itu.

Upaya pemerintah itu sejalan dengan gerilya berburu suplai vaksin sebanyak-banyaknya bagi seluruh rakyat. Kesigapan Pemerintah Indonesia diapresiasi sejumlah negara lain, karena bergerak sangat cepat dan taktis mengamankan pasokan vaksin. Di sisi lain, banyak negara berebut mendapatkan vaksin yang jumlahnya masih sangat terbatas ini.

Dari semua seri kelangkaan itu, ada satu benang merah, dibutuhkan dana atau anggaran besar demi penyediaan kebutuhan utama pada masa pandemi. Tanpa gerak cepat dan anggaran cukup, barang seperti masker, APD, tabung oksigen, hingga vaksin tidak akan sampai ke tangan rakyat. Itu semua membutuhkan koordinasi jitu pemerintah.

4.2 Perekonomian Terpukul

Tak perlu waktu lama, ternyata pandemi Covid-19 mengubah aspek sosial, ekonomi, dan keuangan secara drastis di seluruh negara di dunia, tak terkecuali Indonesia. Selain korban jiwa dan krisis obat-obatan, vaksin, dan kekurangan tenaga kesehatan, pandemi juga memukul perekonomian dari sisi suplai maupun permintaan (*supply and demand*).

Dahsyatnya serangan virus Covid-19 menuntut pemerintah memperbesar cakupan penanganan pandemi. Presiden Joko Widodo pun mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional pada 20 Juni 2020. Kebijakan membatasi kehidupan sosial dan ekonomi warga pun tak terelakkan, sesuatu yang tak pernah dilakukan di era damai seperti saat ini.

Kebijakan pertama yang diambil adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Posko-posko pemeriksaan didirikan masif di banyak daerah, pergerakan kendaraan yang mengangkut manusia diperiksa ketat dengan sejumlah persyaratan yang membuat siapa saja yang tak sesuai ketentuan, dipaksa berhenti dan putar balik ke lokasi asal. Kebijakan ini bermetamorfosis menjadi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), yang kemudian menjadi “kosakata” baru. Kebijakan ini dipilih Presiden ketimbang *lockdown* atau penguncian atau karantina total, dengan pertimbangan ekonomi dan kemanusiaan.

Meskipun sudah memilih jalan tengah dengan dampak minimal, pembatasan kegiatan masyarakat ini tetap berdampak besar pada perekonomian, karena aktivitas ekonomi yang menyerap banyak tenaga kerja, juga sektor informal, benar-benar terhenti. Kinerja ekonomi merosot tajam, konsumsi rumah tangga anjlok, investasi mandek dan malah terjadi PHK besar-besaran, aktivitas ekspor-impor terganggu. Semuanya berujung pada perlambatan pertumbuhan ekonomi. Gelombang pengangguran bergulung-gulung.

Secara global, kebijakan penguncian mengurangi risiko penyebaran virus ini telah membuat pertumbuhan ekonomi dunia mandek. Bahkan, Dana Moneter Internasional (IMF) menyebut periode pandemi Covid-19 ini telah memicu *The Great Lockdown Recession*, artinya negara-negara di dunia mengalami resesi akibat pembatasan jarak sosial. Dampak nyatanya konsumsi yang merosot

drastis dan banyak perusahaan gulung tikar. Akibat lebih jauh adalah bertambahnya angka pengangguran yang kian memicu perlambatan pertumbuhan ekonomi.

Pada triwulan I 2020, banyak negara mengalami pertumbuhan negatif. Bahkan, Tiongkok yang selama ini tak pernah mengalami perlambatan ekonomi pun harus menelan pil pahit, pertumbuhan ekonominya minus 6,8%. Sementara negara-negara maju di Eropa rata-rata mengalami pertumbuhan ekonomi negatif 3%. Di kawasan Asia, pertumbuhan ekonomi Singapura tercatat negatif 2,2%, Korea Selatan dan Vietnam masing-masing hanya tumbuh 1,3% dan 3,8%. Pada periode ini, perekonomian Indonesia masih terhitung tumbuh meskipun tipis, yakni sebesar 3,3%.

Padahal, sebelum badai pandemi menerjang, perekonomian Indonesia sejatinya sedang mekar-mekarnya. Awal tahun 2020 dibuka dengan optimisme tinggi, karena berbagai indikator menunjukkan arah pertumbuhan ekonomi yang semakin membaik. Proyeksi pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3%, inflasi 3,1%, dan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) masih

aman pada level 1,76%. Pinjaman pemerintah pun diperkirakan masih tetap rendah pada kisaran 30,1% dari Produk Domestik Bruto (PDB).

Dalam konferensi pers APBN KiTa² (Kinerja dan Fakta) di awal Maret 2020, saat kasus Covid-19 pertama resmi diumumkan Presiden, Menteri Keuangan Sri Mulyani masih optimistis saat merinci data realisasi APBN sampai dengan 29 Februari 2020, yang menunjukkan tanda-tanda membaik. Penerimaan Perpajakan Rp 177,96 triliun atau 9,54% dari target APBN tahun 2020. Artinya, ada kenaikan 0,29% dibandingkan realisasi periode yang sama pada APBN tahun 2019 sebesar Rp 177,44 triliun.

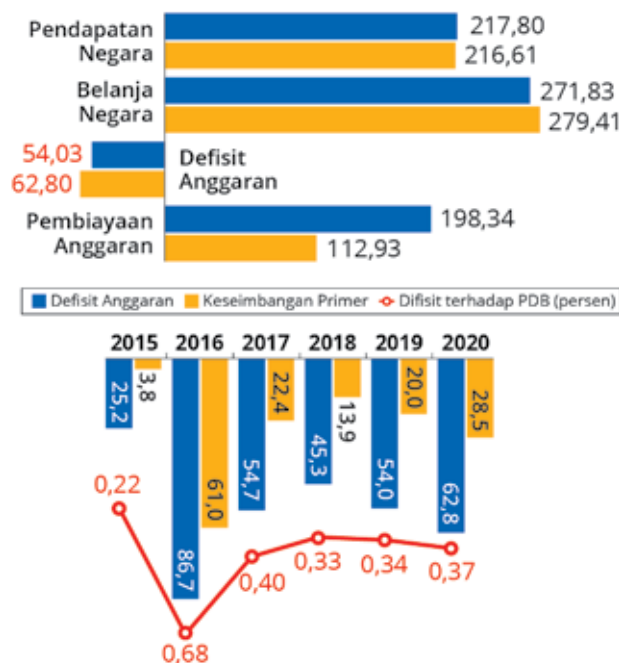
Realisasi penerimaan Kepabeanan dan Cukai juga positif, yakni Rp 25,04 triliun atau 11,22% dari target APBN tahun 2020. Penerimaan ini tumbuh 51,52% dari tahun 2019 sebesar Rp 16,53 triliun. Hanya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang turun 4,05% dari periode sama tahun lalu, yakni Rp 38,62 triliun atau 10,52% dari target APBN 2020.

Dari sisi pengeluaran, belanja Pemerintah Pusat mencapai Rp 161,73 triliun atau 9,61% dari pagu APBN tahun 2020. Belanja ini meningkat 11,01% dibandingkan realisasi pada periode sama tahun sebelumnya, Rp 145,69 triliun.

”Melihat realisasi pendapatan negara dan belanja negara tersebut, maka realisasi defisit APBN tahun 2020 sampai dengan 29 Februari 2020 mencapai Rp 62,80 triliun atau 0,37% PDB. Dengan realisasi pembiayaan anggaran periode sampai dengan 29 Februari 2020 sebesar Rp 112,93 triliun, sehingga terdapat kelebihan pembiayaan anggaran sebesar Rp 50,12 triliun,” tutur Sri Mulyani kala itu.

Tak lama berselang, sekejap sejak konferensi pers APBN KiTa dan pengumuman resmi kasus Covid-19 pertama di Indonesia awal Maret, semua bangunan optimisme itu roboh dihantam virus Covid-19. Pemerintah harus menghitung ulang seluruh proyeksi yang sudah dibuat. Kuncup bunga pertumbuhan ekonomi yang mekar pun layu cepat.

Enam bulan berselang, dalam laporan realisasi APBN semester I yang terbit Agustus 2020³, data-data makro yang di awal tahun masih mengkilap dan menumbuhkan optimisme, mulai menunjukkan tanda-tanda meredup. Pertumbuhan ekonomi triwulan II 2020



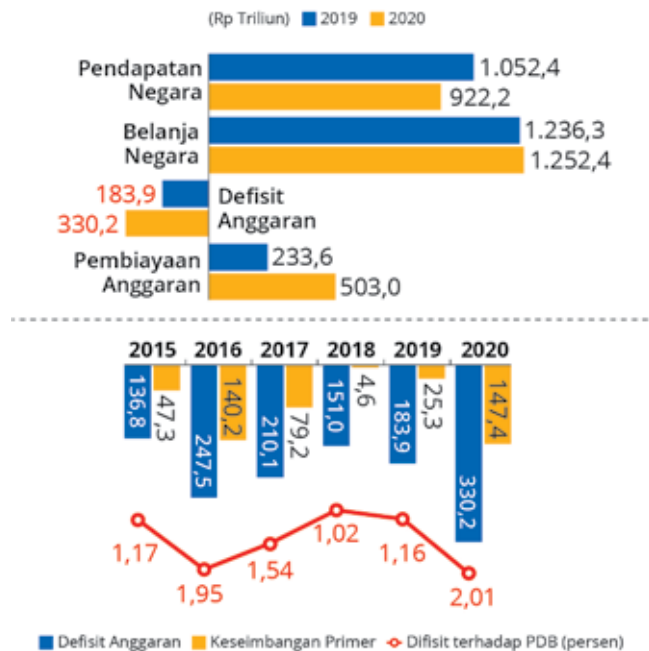
Grafik 4.1 Postur APBN Triwulan I A2020

² APBN KiTa Edisi Maret 2020, *Kinerja dan Fakta* Jakarta: Kementerian Keuangan.

³ APBN KiTa, *Kinerja dan Fakta*, Edisi Agustus 2020, Jakarta: Kementerian Keuangan.

tercatat minus 5,32%. Perkembangan realisasi APBN tahun 2020 sampai dengan 31 Juli mencatatkan realisasi pendapatan tumbuh negatif 12,37% dibanding periode sama tahun lalu. Sementara itu, realisasi belanja negara melonjak 1,30%, sehingga defisit anggaran membengkak pada level 2,01% terhadap PDB. Setahun sebelumnya, angka defisit anggaran masih 1,16% dari PDB.

Secara ringkas, realisasi APBN sampai dengan 31 Juli 2020 mencatatkan pendapatan negara Rp 922,25 triliun atau hanya 54,25% dari target. Pendapatan ini merosot jika dibandingkan periode sama tahun 2019 yang sebesar Rp 1.052,42 triliun. Di sisi lain, belanja negara melejit hingga Rp 1.252,42 triliun (45,72% dari pagu). Angka ini lebih tinggi dibandingkan periode yang sama tahun 2019 sebesar Rp 1.236,33 triliun.



Grafik 4.2 Postur APBN, Triwulan II 2020

Perekonomian Indonesia selanjutnya tak kunjung membaik, bahkan semakin digulung gelombang pandemi berkelanjutan dengan kemunculan aneka varian virus baru. Dihujani serbuan varian virus baru yang belum ada obatnya ini membuat proyeksi ekonomi triwulan IV 2020 masih diselimuti kabut tebal

ketidakpastian.

Akhirnya, sepanjang tahun 2020 yang kelabu itu, perekonomian Indonesia benar-benar mengalami perlambatan signifikan. Puncaknya, pada 5 November 2020, Badan Pusat Statistik mengumumkan bahwa pertumbuhan ekonomi pada triwulan III 2020 mengalami kontraksi hingga minus 3,49%. Dengan demikian, setelah dua kuartal berturut-turut mengalami pertumbuhan ekonomi negatif, Indonesia resmi mengalami masa resesi.

”Perekonomian Indonesia pada triwulan III 2020 *year on year* dibandingkan triwulan III 2019 mengalami kontraksi 3,49%,” kata Kepala BPS Suhariyanto dalam konferensi pers virtual, Kamis (5/11/2020).

Suhariyanto menambahkan, jika dibandingkan kuartal II 2020, pertumbuhan ekonomi Indonesia kuartal III 2020 tumbuh 5,05%. ”Sehingga, kumulatif pertumbuhan ekonomi Indonesia kuartal I sampai kuartal III masih kontraksi 2,03%,” tuturnya.⁴



Grafik 4.3 Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2020

Resesi ekonomi yang sangat mengejutkan dan tak pernah disangka-sangka ini membawa konsekuensi melambungnya angka pengangguran dan kemiskinan. Per Agustus 2020, data BPS menyebutkan jumlah pengangguran telah bertambah 2,67 juta orang. Dengan demikian, total angkatan kerja di Tanah Air yang tanpa pekerjaan berjumlah 9,77 juta orang. Kondisi ini menyedot perhatian Presiden Joko Widodo, sehingga sebulan setelah

⁴ Kusuma, Hendra. (2020, November 5). *Indonesia Resmi Resesi. Ekonomi Kuartal III-2020 Minus 3,49%*. Detik Finance. Diakses melalui <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5242305/indonesia-resmi-resesi-ekonomi-kuartal-iii-2020-minus-349>

Indonesia resmi resesi, Presiden mengingatkan pekerjaan rumah terbesar pemerintah adalah terkait besarnya angka pengangguran akibat PHK selama pandemi Covid-19.

Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022 Luky Alfirman, mengatakan, bahwa pandemi Covid-19 ini merupakan keadaan luar biasa di luar kemampuan dan prediksi siapapun. *"An extraordinary situation requires extraordinary measures,"* tuturnya.⁵

Menurut Luky, ketika WHO menetapkan wabah ini sebagai pandemi pada Maret 2020, tak ada satupun negara siap. Tidak ada yang tahu seberapa cepat dan luasnya penyebaran virus ini, berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mengatasinya, serta seberapa dalam efeknya terhadap perekonomian dan sendi-sendi kehidupan masyarakat lainnya. "Indonesia tak terkecuali."

Setelah tahun sebelumnya dihantam isu perang dagang, ketidakpastian perekonomian global ternyata masih berlanjut sepanjang 2020, yang sangat dipengaruhi eskalasi pandemi Covid-19 yang menyebar cepat di berbagai negara. Kondisi ini selanjutnya berpengaruh terhadap sentimen ekonomi dan pasar keuangan yang berdampak pada penurunan prospek ekonomi global.

Beberapa lembaga internasional bahkan telah mengoreksi *outlook* pertumbuhan ekonomi global tahun 2020. Merespons pelemahan ekonomi global prospek tersebut, beberapa negara mengeluarkan kebijakan pelonggaran moneter dan paket kebijakan fiskal untuk meningkatkan sisi permintaan. Prospek pelemahan ekonomi global diperparah perkembangan harga komoditas minyak mentah global yang cenderung menurun.

Jika dibandingkan negara-negara utama ASEAN, perlambatan ekonomi Indonesia akibat pandemi Covid-19 ini terbilang tidak terlalu parah. Sebagai perbandingan, Filipina dan Malaysia mengalami penurunan pertumbuhan cukup curam, masing-masing 17%. Meskipun demikian, seiring semakin cakupannya mengendalikan penyebaran virus Covid-19, pertumbuhan ekonomi ASEAN mulai membaik pada kuartal III 2020.⁶

Efek lain pandemi dahsyat Covid-19 adalah turut melemahnya

pasar keuangan. Pada awal pandemi di Indonesia, pasar keuangan terlihat sangat panik sampai-sampai Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) anjlok 5% pada 12 Maret 2020. Hal ini membuat otoritas bursa menghentikan sementara perdagangan di Bursa Efek Indonesia (*trading halt*). Pelemahan itu tidak terjadi karena faktor tunggal di dalam negeri, melainkan sejalan dengan pergerakan bursa saham regional di Asia yang juga tertekan.

Kepanikan pasar itu lagi-lagi karena investor khawatir penyebaran virus Covid-19 semakin meluas. Variabel dan indikator pasar lain, seperti kurs, *yield* SUN seri *benchmark*, dan kepemilikan Surat Berharga Negara (SBN) oleh investor asing cenderung melemah. Catatan Bloomberg, IHSG turun sampai 5,01% level 4.650,83. Ini adalah IHSG terendah yang pernah terjadi sejak Februari 2016. Selanjutnya, beberapa hari kemudian, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS juga ikut melemah.

Nilai tukar rupiah sempat melemah ke level Rp 15.057 per dolar AS pada 17 November 2020. Itu juga level terendah yang pernah terjadi sejak November 2018. Sementara SUN seri *benchmark* 10 tahun juga meroket 16 bps ke level 7,49%.

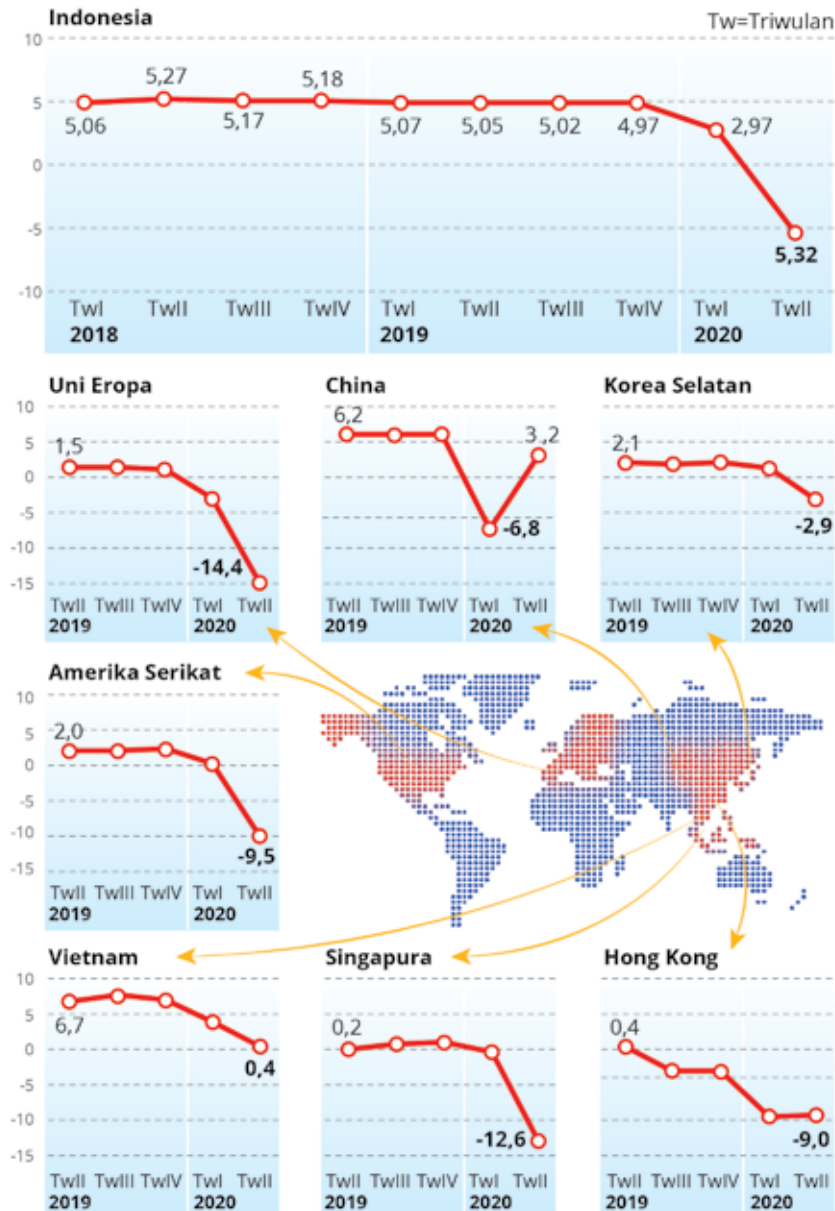
Tekanan yang dihadapi pasar keuangan dan SBN domestik ini tak lain karena *panic selling* investor. Mereka panik karena khawatir akan terjadi resesi akibat pandemi Covid-19. Apalagi sudah banyak negara melakukan penguncian (*lockdown*) dan memberlakukan larangan perjalanan alias *travel restriction* agar virus tak semakin merajalela.

Kepanikan tak hanya membayangi bursa di Tanah Air dan regional Asia. Kinerja saham di Amerika Serikat dan Eropa juga digayuti awan kelabu sejak minggu ke-3 Maret 2020. Namun, upaya bank-bank sentral setempat masih mampu meredam gejolak pasar. The Fed misalnya, memangkas kembali suku bunga acuannya hingga hampir nol sampai 0,25% saja. Gedung Putih bahkan meluncurkan stimulus *Quantitative Easing (QE)* jumbo senilai US\$ 700 miliar. Bank Sentral Eropa (ECB) menggelontorkan EUR 750 miliar. Di Tanah Air, Bank Indonesia memilih menurunkan suku bunga acuan ke level 4,50%.

⁵ Luky Alfirman, Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022, wawancara di Jakarta, 8 September 2021. Per 1 November 2022, Luky menjadi Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

⁶ DJPPR. 2021. *Mengarungi Badai Pandemi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi (Tahunan, dalam persen)



Grafik 4.4 Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2020

4.3 Penerimaan Negara Tersendat

Awal tahun 2020, pemerintah masih sangat optimistis pada proyeksi perekonomian Indonesia. Saat menjelaskan kinerja APBN pada konferensi pers APBN KiTa di Aula Djuanda Gedung Juanda I Kementerian Keuangan, Jakarta, Rabu, (19/2/2020), Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati memaparkan bahwa realisasi penerimaan negara sudah mencapai Rp 103,7 triliun atau 4,6% dari target APBN 2020. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tumbuh 2,3%. Pajak Penghasilan Badan atau PPh Badan (korporasi) juga turun akibat pelemahan ekonomi global seperti isu negatif virus corona.

Sebelumnya, penerimaan pajak periode Januari–Desember 2019 terkumpul Rp 1.332,06 triliun atau 84,44% dari target yang dipatok APBN 2019 sebesar Rp 1.577,56 triliun. Capaian ini memang lebih rendah dibandingkan tahun lalu yang mencapai 92,23%, namun masih lebih baik dibanding capaian tahun 2015 dan 2016, masing-masing 81,96% dan 81,61% dari target.

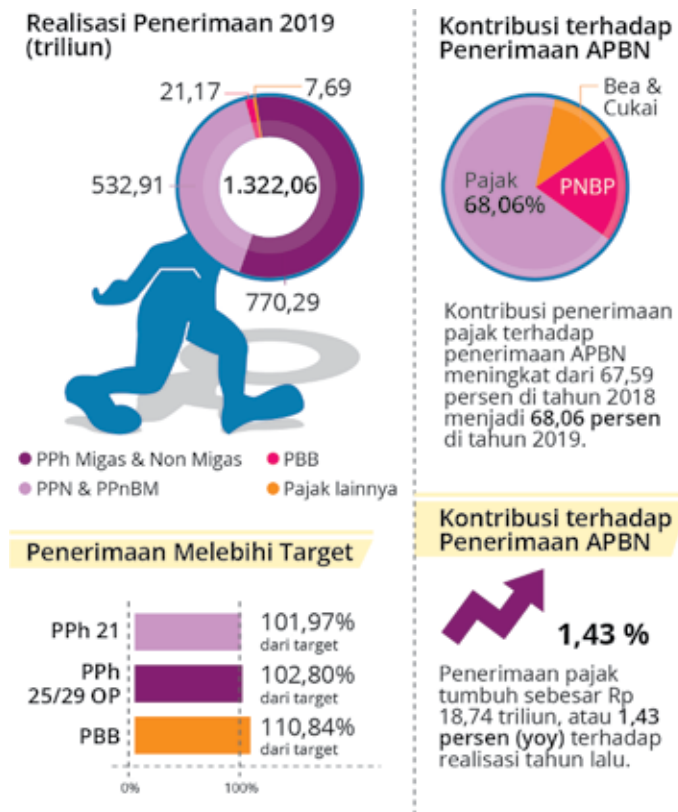
Penerimaan pajak juga menunjukkan pertumbuhan nominal sebesar Rp 18,74 triliun, atau 1,43% (*yoy*) terhadap realisasi tahun lalu. Bahkan, kontribusi penerimaan pajak terhadap penerimaan APBN tahun ini meningkat, dari 67,59% tahun 2018 menjadi 68,06% di tahun 2019.

Penerimaan beberapa jenis pajak utama mampu terealisasi melebihi target. Kinerja PPh Pasal 21 merupakan salah satu yang moncer, dengan realisasi Rp 148,63 triliun atau capaian 101,97% dari target. Jika dibandingkan tahun lalu, penerimaan PPh Pasal 21 tumbuh *double digits* 10,17% (*yoy*).

”Bulan Januari ini, pendapatan negara masih kontraksi 4,6%. Pelemahan ekonomi di 2019 mulai terlihat pada PPh korporasi, mereka melakukan *adjustment* (penyesuaian) terhadap pembayaran pajak mereka. Kita perlu melihat hingga April. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tumbuh 2,3% sehingga total perpajakan dan total pendapatan negara kontraksi 4,6%,” ujar Menkeu Sri Mulyani.⁷

Pada sisi realisasi belanja, sudah diserap Rp 139,8 triliun atau 5,5% dari target APBN 2020 dengan kontraksi 9,1%. Hal itu terjadi karena ada tambahan program bantuan sosial (*bansos*) terutama Program Keluarga Harapan (PKH) dan Kartu Sembako, yang dilakukan pada Januari saja. ”Untuk tahun ini, perubahan *bansos* dinormalisir, dibelanjakan untuk 12 bulan. Ini yang menyebabkan

⁷ Siaran Pers Kemenkeu, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-realisis-kinerja-apbn-januari-2020/>



Grafik 4.5 Penerimaan Pajak 2019

perbandingannya tidak *apple to apple*, beda skema, dari PKH ke Kartu Sembako,” papar Sri Mulyani.

Hingga Januari, posisi keseimbangan primer negatif 13,65 dan defisit Rp 36,1 triliun atau 0,21% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Dibandingkan angka defisit tahun lalu sebesar Rp 45 triliun, artinya defisit anggaran berkurang. Akibatnya, pembiayaan utang sampai Januari hanya Rp 68,2 triliun atau sekitar 50% dari jumlah tahun lalu. Adapun SilPa (Sisa Lebih/Kekurangan Pembiayaan Anggaran) berkurang dari Rp 78 triliun pada tahun lalu, menjadi Rp 32 triliun.

Ketika kasus pertama Covid-19 terkonfirmasi Maret 2020, penerimaan pajak juga masih *on track*. Sampai dengan 29 Februari 2020, Penerimaan Perpajakan mencapai Rp 177,96 triliun atau 9,54% dari target APBN tahun 2020. Penerimaan

ini masih meningkat 0,29% (*yoy*) dibandingkan realisasi periode sama APBN tahun 2019 yang sebesar Rp 177,44 triliun. Adapun realisasi Penerimaan Pajak mencapai Rp 152,92 triliun atau 9,31% dari target APBN tahun 2020, lebih rendah 4,97% (*yoy*) dari tahun 2019 besarnya Rp 160,91 triliun.

Sementara itu, Penerimaan Kepabeanan dan Cukai mencapai Rp 25,04 triliun atau 11,22% dari target APBN tahun 2020, yang berarti tumbuh 51,52% (*yoy*) dari tahun 2019 sebesar Rp 16,53 triliun. Adapun PNBP mencatat realisasi Rp 38,62 triliun atau 10,52% dari target APBN tahun 2020. Realisasi tersebut lebih rendah 4,05% (*yoy*) dari periode sama tahun sebelumnya sebesar Rp 40,25 triliun. Dengan belanja Pemerintah Pusat yang mencapai Rp 161,73 triliun, maka realisasi defisit APBN tahun 2020 sampai 29 Februari 2020 mencapai Rp 62,80 triliun atau 0,37%.⁸

Namun, sejak virus Covid-19 masuk Indonesia, penerimaan negara semakin tersungkur. Pada semester I 2020, pendapatan negara tercatat minus hingga 12,37%. Sebaliknya, realisasi belanja negara justru melambung 1,30% (*yoy*). Akibatnya, defisit anggaran mulai merangkak naik dan berada pada level 2,01% terhadap PDB.

Secara ringkas, realisasi APBN 2020 sampai 31 Juli mencatatkan pendapatan negara Rp 922,25 triliun (54,25% dari target), lebih rendah dibanding periode sama tahun 2019 sebesar Rp 1.052,42 triliun. Di sisi lain, belanja negara mencapai Rp 1.252,42 triliun (45,72% dari pagu), lebih tinggi dibanding periode sama tahun 2019 sebesar Rp 1.236,33 triliun.

Penerimaan Perpajakan mencapai Rp 710,98 triliun, lebih rendah 12,29% dari periode lalu sebesar Rp 810,55 triliun. Realisasi penerimaan perpajakan ini terdiri atas:

- Penerimaan Pajak mencapai Rp 601,91 triliun, tumbuh negatif 14,67% dari tahun 2019 yang sebesar Rp 705,39 triliun.
- Penerimaan Kepabeanan dan Cukai mencapai Rp 109,06 triliun, tumbuh 3,71% dari tahun 2019 sebesar Rp 105,16 triliun.
- Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terealisasi Rp 208,81 triliun, tumbuh negatif 13,54% dari periode sama tahun sebelumnya Rp 241,50 triliun.

Kontraksi penerimaan pajak ini seiring perlambatan perekonomian Indonesia akibat pandemi dan perlambatan ekspor-

⁸ APBN KiTa, Edisi Maret 2020.

impor sejalan masih lemahnya aktivitas perdagangan internasional. Sebagaimana dirilis BPS, ekonomi Indonesia triwulan II-2020 terhadap triwulan II-2019 mengalami kontraksi 5,32% (*yoy*) atau 1,26% (CoC) untuk semester I 2020 terhadap semester I 2019. Sementara itu, beberapa negara dengan perekonomian besar, seperti Amerika Serikat, Inggris (UK), dan Italia telah mengumumkan resesi teknikal, yang memberi sinyal kuat masih tertekannya perekonomian global secara umum.

Di sisi lain, insentif fiskal dalam bentuk fasilitas perpajakan sebagai bagian dari skema pemulihan ekonomi nasional (PEN) juga mengakibatkan tekanan tambahan pada kinerja penerimaan pajak. Tekanan itu terutama dirasakan pada jenis pajak PPh Pasal 25/29 Badan dan pada pajak-pajak atas impor.⁹

Penerimaan Jenis-jenis Pajak Utama (triliun)

Jenis Pajak	Realisasi Januari-Juli 2020	Δ 2019-2020
PPh Pasal 21	86,94	-5,04 %
PPh Pasal 23	24,69	2,52 %
PPh Pasal 25/29	113,14	-23,33 %
- Orang Pribadi	8,70	2,40 %
- Badan	104,44	-24,91 %
PPh Final	31,44	-6,52 %
PPN Final	63,55	-2,64 %
PPN Dalam Negeri	133,06	-7,52 %
Pajak atas Impor	104,17	-21,27 %
- PPh Pasal 22 Impor	21,26	-34,37 %
- PPN Impor	81,03	-16,71 %
- PPnBM Impor	1,88	-28,48 %

Grafik 4.6 Penerimaan pajak utama

Sepanjang tahun 2020, seiring meluasnya penyebaran virus Covid-19, penerimaan negara kian seret. Ketersendatan penerimaan ini bukan tanpa sebab. Dalam rangka mendukung program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN), PNBPN melalui fungsi pengaturan berkontribusi memberi relaksasi dalam bentuk pengaturan jenis dan tarif PNBPN tertentu.

⁹ APBN KITA, edisi Agustus 2020

Bentuk relaksasi yang digulirkan tahun ini meliputi pengenaan tarif sampai dengan nol rupiah, pemberian keringanan, dan pengaturan jatuh tempo. Terkait insentif pengenaan tarif sampai nol rupiah, hingga 31 Desember 2020 disetujui Rp 30,26 miliar untuk lebih dari 15.529 Wajib Bayar dari badan usaha pemohon layanan perdagangan (SKA), WNI pemohon layanan administrasi luar negeri, dan UMKM penggunaan ruang bandar udara, serta wisudawan di Kemenperaf. Adapun pemberian insentif PNBPN berupa penundaan pembayaran PNBPN hingga 31 Desember 2020 telah diberikan Rp 161,65 miliar, antara lain untuk layanan, telekomunikasi, transportasi, dan kepolisian.

Hingga tutup tahun 2020, realisasi sementara Pendapatan Negara dan Hibah tercatat Rp 1.633,59 triliun atau 96,10% dari target pada APBN Perpres 72/2020. Capaian itu secara nominal turun Rp 327,05 triliun dibandingkan tahun 2019.

Secara nominal, realisasi sementara komponen penerimaan bersumber Perpajakan mencapai Rp 1.282,77 triliun, PNBPN Rp 338,53 triliun, dan realisasi Hibah Rp 12,29 triliun. Pertumbuhan realisasi penerimaan Perpajakan dan PNBPN berturut-turut negatif 19,71% (*yoy*) dan negatif 17,23% (*yoy*).

Realisasi penerimaan pajak mencapai 89,25% terhadap APBN Perpres 72/2020, atau turun 19,71% (*yoy*). Penerimaan pajak secara nominal, utamanya berasal dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Nonmigas dan Pajak Pertambahan Nilai/Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN/PPnBM). Akibatnya, realisasi sementara defisit APBN hingga akhir tahun 2020 mencapai Rp 956,30 triliun (6,09% PDB).

Memasuki triwulan I 2021, penerimaan perpajakan mencapai Rp 290,41 triliun, tumbuh 3,76% dari realisasi pada periode sama tahun 2020 Rp 279,89 triliun. Realisasi penerimaan perpajakan terdiri atas Penerimaan Pajak Rp 228,13 triliun, Penerimaan Kepabeanan dan Cukai Rp 62,29 triliun, Penerimaan Kepabeanan dan Cukai Rp 62,29 triliun. Sementara, PNBPN terealisasi Rp 88,12 triliun.¹⁰

Meski penerimaan perpajakan tumbuh positif, Penerimaan Pajak masih berkontraksi 5,58% (*yoy*). Realisasi penerimaan pajak secara nominal masih didukung, terutama dari penerimaan PPh Nonmigas dan PPN/PPnBM. Komponen penerimaan perpajakan dari Kepabeanan dan Cukai menjadi tumpuan dengan realisasi Rp 62,29 triliun atau tumbuh 62,72% (*yoy*). Berdasar realisasi Pendapatan

¹⁰ APBN Kita Edisi April 2021

dan Belanja Negara, maka Defisit Anggaran sampai triwulan I 2021 mencapai Rp 144,22 triliun atau 0,82% dari PDB.

Memasuki Semester I 2021, penerimaan negara akhirnya kembali bersemi. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengungkapkan, pendapatan negara pada semester I tahun 2021 mencapai Rp 886,9 triliun atau tumbuh 9,1% dibanding tahun lalu. Capaian itu setara 50,9% dari target APBN 2021 sebesar Rp 1.743,6 triliun.

”Jadi kalau dilihat dari penerimaan negara, terjadi geliat pemulihan ekonomi yang terekam cukup kuat. Pertumbuhan pendapatan negara 9,1% dibandingkan tahun lalu yang mengalami kontraksi 9,7%. Ini suatu kenaikan sangat tinggi dan bagus,” ujar Menkeu secara daring dalam keterangan pers, Senin (5/7/2021).¹¹

Lebih lanjut, Menkeu menyampaikan penerimaan pajak telah mencapai Rp 557,8 triliun atau 45,4% dari target tahun ini Rp 1.229,6 triliun. Pertumbuhan ini mendekati 5%. ”Tahun lalu penerimaan pajak kita mengalami hantaman sangat kuat, kontraksinya sampai 12% atau hanya Rp 531,8 triliun. Sekali lagi, dari sisi penerimaan pajak terjadi pemulihan, mengalami pertumbuhan mendekati 5%,” ujar Sri Mulyani.

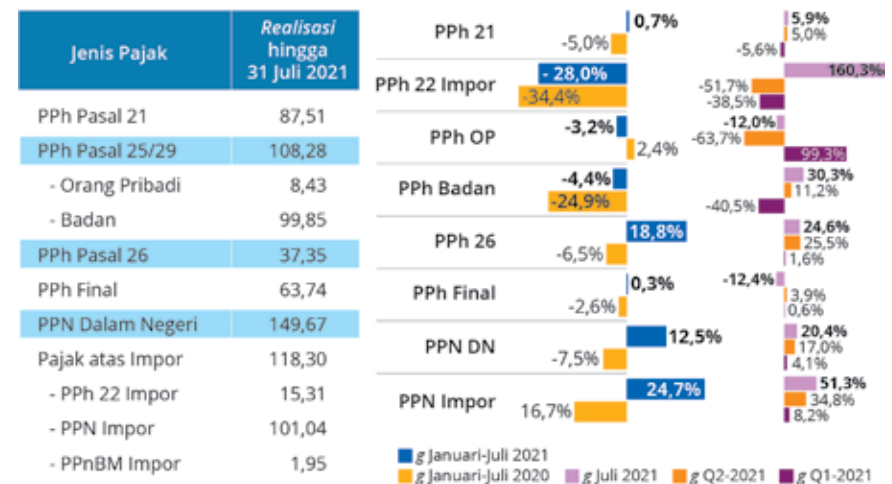
Sementara, penerimaan bea dan cukai terkumpul Rp 122,2 triliun atau 56,9% dari target Rp 215,0 triliun. Capaian ini tumbuh hingga 31,1% dibandingkan tahun lalu. ”Tahun lalu itu tumbuhnya 8,8%. Jadi terjadi kenaikan yang meloncat lebih tinggi, lebih dari tiga kali lipat dari pertumbuhan penerimaan kepabeanan dan cukai,” ujar Menkeu.

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) telah mencapai Rp 206,9 triliun. Capaian ini berarti melambung 11,4% dibandingkan tahun lalu sebesar Rp 185,7 triliun. ”Ini juga suatu pemulihan yang luar biasa, karena tahun lalu PNBP kita mengalami kontraksi 11,2%,” pungkash Menkeu.

Namun akhirnya, di penghujung tahun 2021, pendapatan negara total bisa mencapai Rp 2.011,3 triliun, lebih besar dari yang dipatok dalam APBN yang sebesar Rp 1.743,6 triliun. Pendapatan negara itu berasal dari penerimaan pajak sebesar Rp 1.547,8 triliun dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang sebesar Rp 458,5 triliun (data terlampir).

¹¹ Siaran pers Kemenkeu. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-pendapatan-negara-semester-i-tahun-2021-tumbuh-9-1-persen/>

Penerimaan Jenis-jenis Pajak Utama (triliun)



Grafik 4. 7 Penerimaan Pajak Utama Semester I 2021

Di sisi lain, belanja pemerintah pusat juga lebih besar dari yang dipatok dalam APBN 2021 yang sebesar Rp 2.750 triliun. Realisasi belanja pemerintah pusat mencapai Rp 2.000,7 triliun dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp 785,7 triliun, sehingga totalnya mencapai Rp 2.786,4 triliun. Defisit anggaran pun mencapai Rp 775,1 triliun atau setara 4,57% PDB.¹²

Uraian (Triliun Rupiah)	2021	
	APBN	LKPP
Pendapatan Negara	1.743,6	2.011,3
Penerimaan Perpajakan	1.444,5	1.547,8
PNBP	298,2	458,5
Belanja Negara	2.750,0	2.786,4
Belanja Pemerintah Pusat	1.954,5	2.000,7
TKDD	795,5	785,7
Keseimbangan Primer	(633,1)	(431,6)
Surplus/(Defisit)	(1.006,4)	(775,1)
% of PDB	(5,7)	(4,6)
Pembiayaan	1.006,4	871,7
SBN	1.207,3	877,5
Pinjaman	(29,9)	(7,0)

Grafik 4.8 Realisasi APBN 2021

¹² Laporan LKPP 2022

4.4. Realokasi Anggaran untuk Program Prioritas

Kembali ke tahun 2020, sejak pertengahan tahun itu, ada yang berbeda dengan penampilan Presiden Joko Widodo yang sebelumnya selalu tampak segar dan kalem. Rupanya, Presiden sedang sangat tertekan dan tak tenang menyikapi perkembangan pandemi Covid-19 di Tanah Air. Ternyata, kurang dari dua bulan sejak kasus corona pertama di Indonesia terkonfirmasi, Presiden kehilangan bobot tubuh hingga 4 kilogram.

Konfirmasi resmi Presiden yang didampingi Menteri Kesehatan (saat itu) Terawan Agus Putranto tentang kasus positif Covid-19 pertama di Indonesia pada 2 Maret 2020 memang membawa implikasi panjang. Seperti deret ukur, kasus konfirmasi positif Covid-19 terus melesat ratusan, ribuan, bahkan jutaan kasus di sejumlah wilayah di Tanah Air. Hiruk-pikuk dan kepanikan melanda, mulai dari Presiden hingga lapisan masyarakat terbawah.

Namun, tak boleh hanya panik dan stres, pemerintah harus bergegas dan mengambil langkah luar biasa demi melindungi seluruh warganya dari segala dampak pandemi, baik secara medis maupun ekonomi. Itu semua berkaitan dan membutuhkan anggaran besar, lebih-lebih di tengah kondisi perekonomian global yang sedang terguncang tak karuan.

Sekitar 20 hari setelah mengumumkan pasien Covid-19 pertama, Presiden Joko Widodo telah menandatangani Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). Kementerian/Lembaga (K/L) diperintahkan mengutamakan alokasi anggaran demi mempercepat penanganan Covid-19 sesuai protokol penanganan.

Pemerintah sebenarnya telah menggagas langkah *refocusing* kegiatan, realokasi anggaran dan pengadaan barang dan jasa sebagai upaya pemerintah mempercepat penanganan Covid, sejak 11 Maret 2020. Seiring diterbitkannya payung hukum realokasi anggaran ini, Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah (Pemda) pun diminta segera merevisi anggaran dan mengajukan kepada Menteri Keuangan.

Kemudian, Inpres ini juga mengatur agar K/L mempercepat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa untuk penanggulangan Covid-19 dengan memperluas dan mempermudah akses sesuai UU Penanggulangan Bencana dan aturan turunannya.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan, ada beberapa anggaran belanja di K/L yang dapat direalokasi untuk *refocusing* belanja pada pencegahan dan penanganan Covid-19. Tak main-main, nilai realokasi anggaran itu hingga Rp 10 triliun.

Anggaran yang dapat direalokasikan adalah kegiatan yang secara umum kurang prioritas, dana yang masih diblokir, proyek yang belum ditenderkan, dan kegiatan yang dibatalkan karena situasi berubah seperti wabah Covid-19 ini. "Kegiatan yang bisa direvisi yang bukan prioritas, yang dibatalkan karena situasinya berubah," jelasnya dalam konferensi pers APBN KiTa (Kinerja dan Fakta) secara daring di Jakarta, Rabu, (18/3/2020).¹³

Belanja barang dan belanja atau kegiatan lain tak mendesak juga direkomendasikan dikurangi. Menkeu mencontohkan itu sebagai perjalanan dinas, pertemuan/rapat/seminar/*workshop* dan sebagainya dengan peserta banyak, serta penyelenggaraan *event* atau kegiatan yang menghadirkan banyak peserta, dan *event* promosi.

Selanjutnya, belanja modal yang bukan prioritas dan belum ada perikatan, misalnya dana masih diblokir, masih dalam proses tender, dan sisa lelang. "Yang belum ditenderkan, belum *multi-years*," jelasnya.

Kementerian Keuangan mengantisipasi realokasi anggaran pada K/L ini dengan mempercepat waktu revisi menjadi 2 hari yang semula 5 hari. Lalu, surat dan data dukung revisi disampaikan secara daring sekaligus penelaahannya. "Biasanya lima hari, sekarang dua hari online. Akselerasi ini supaya K/L bisa membuat revisi," tutur Sri Mulyani.

Total, pemerintah menyiapkan dana Rp 118,3 triliun hingga Rp 121,3 triliun untuk menangani pandemi Covid-19. Dana itu bersumber realokasi belanja Kementerian/Lembaga Rp 62,3 triliun serta transfer ke daerah dan dana desa Rp 56 triliun hingga Rp 59 triliun. Dari dana itu, Rp 38 triliun untuk pendidikan, jaring pengaman sosial, dan kesehatan. Tidak ketinggalan Rp 6,1 triliun untuk asuransi bagi tenaga medis yang menangani Covid-19.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam telekonferensi, Jumat (20/3/2020), menegaskan, penggunaan dana hasil realokasi berlaku efektif saat itu juga. Kementerian/Lembaga dapat mengajukan permohonan penggunaan anggaran, terutama

¹³ Siaran Pers Kementerian Keuangan, 18 Maret 2020. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-daftar-refocusing-belanja-yang-memungkinkan-untuk-realokasi-anggaran-pencegahan-dan-penanganan-covid-19/>

terkait penanganan Covid-19, sehingga dapat segera dipelajari dan disetujui.

Kementerian Keuangan memiliki sejumlah skenario yang bermuara pada pertumbuhan ekonomi Indonesia yang terdampak pandemi Covid-19. Skenario itu memperhitungkan periode pandemi dan penyempitan pergerakan jika terjadi penutupan total. Dengan situasi volume perdagangan global, industri penerbangan dan hotel, konsumsi rumah tangga, disrupsi ketenagakerjaan, serta penurunan harga minyak dunia, Sri Mulyani menyebutkan, pertumbuhan ekonomi masih bisa di atas 4%. "Namun, jika Covid-19 masih berlangsung hingga 3-6 bulan mendatang, terjadi penutupan total, perdagangan internasional drop hingga 30%, dan penerbangan juga drop, skenario pertumbuhan ekonomi menjadi 2,5%, bahkan 0%," tuturnya.¹⁴

Dua bulan berselang, apa yang dikhawatirkan terjadi. Kementerian Keuangan kembali memangkas anggaran Kementerian/Lembaga merespons besarnya biaya penanganan Covid-19 dan risiko penurunan pendapatan negara. Selain belanja modal, belanja barang, dan belanja pegawai, beberapa belanja program strategis nasional ditunda.

Penghematan belanja Kementerian/Lembaga yang sudah dilakukan Rp 95,7 triliun, antara lain dari pemotongan anggaran perjalanan dinas, belanja barang, dan belanja modal. Proyeksi belanja Kementerian/Lembaga dalam APBN 2020 sebesar Rp 836,5 triliun. "Belanja yang tidak ada kaitannya dengan Covid-19 harus ditunda, dananya akan dikunci. Belanja program strategis nasional juga ditunda," kata Sri Mulyani di Jakarta, 9 Mei 2020.¹⁵

Salah satu program strategis nasional yang ditunda adalah anggaran persiapan infrastruktur Ibu Kota Negara (IKN) baru. Belanja infrastruktur akan dialihkan untuk meningkatkan kapasitas rumah sakit terkait penanganan Covid-19, antara lain rumah sakit khusus Covid-19 di Pulau Galang, Kepulauan Riau.

Menurut Sri Mulyani, Kementerian/Lembaga telah diminta mendesain ulang alokasi belanja modalnya. Saat ini, realisasi pemangkasan belanja modal Rp 52 triliun dari Rp 209 triliun menjadi Rp 157 triliun. Belanja modal tahun ini lebih rendah dari 2019 sebesar Rp 180 triliun dan 2018 sebesar Rp 184 triliun.

Belanja barang pun dipangkas hingga Rp 47 triliun dari Rp 337 triliun menjadi Rp 290 triliun. Belanja barang tahun ini jauh lebih

rendah dari 2019 dan 2018 yang masing-masing Rp 330 triliun dan Rp 340 triliun. Pemangkasan itu, terutama perjalanan dinas, biaya rapat, dan belanja non-operasional. "Ada beberapa belanja yang dikecualikan dari pemotongan, yaitu belanja kesehatan dan belanja bantuan sosial," katanya.

Beberapa anggaran dikecualikan dari pemotongan, yakni untuk penanganan kasus tengkes (stunting), kematian ibu dan bayi, serta pemberantasan penyakit menular, seperti TBC, HIV/AIDS, dan demam berdarah. Namun, Kemenkeu tetap memangkas anggaran transfer ke daerah sebesar Rp 94,22 triliun menjadi Rp 762,72 triliun.

Secara keseluruhan, proyeksi belanja negara dalam APBN 2020 sebesar Rp 2.613,8 triliun, sedangkan pendapatan negara Rp 1.760,9 triliun. Dengan demikian, defisit anggaran diproyeksikan Rp 852,9 triliun atau 5,07% produk domestik bruto.

Realisasi Belanja Pemerintah Pusat hingga Juli 2020 (triliun)

Belanja Pemerintah Pusat	Perubahan APBN 2020 (Perpres 72/2020)	Realisasi hingga 31 Juli 2020	% terhadap Perubahan APBN	% Growth (yoy)
Belanja K/L	836,4	419,6	50,2	(0,0)
Belanja Pegawai	256,6	134,4	52,4	(10,5)
Belanja Barang	271,7	121,4	44,7	(17,0)
Belanja Modal	137,4	46,8	34,1	(3,3)
Bantuan Sosial	170,7	117,0	68,6	55,8
Belanja Non-K/L	1138,9	374,0	32,8	9,5
a.l. Pembayaran Bunga Utang	338,8	182,8	54,0	15,2
Subsidi	192,0	83,6	43,5	(9,3)
Total Belanja Pemerintah Pusat	1975,2	793,6	40,2	4,3

Grafik 4.9 Realisasi Belanja Pemerintah Pusat, Semester I 2020

Penyesuaian anggaran dilakukan pemerintah guna mendukung PPKM darurat. Kementerian Keuangan telah menyusun besaran dukungan APBN di masa PPKM darurat. Ada beberapa realokasi APBN yang dipusatkan pada perlindungan sosial, kesehatan, dan insentif usaha. Realokasi dana dilakukan dengan menambah dana untuk realisasi program.

¹⁴ JUD/DIM/LAS. Anggaran Rp121,3 Triliun untuk Mengatasi Covid-19. *Kompas*. h:1

¹⁵ KRN. Realokasi Anggaran Berlanjut. *Kompas*. 11 Mei 2020.h:10

Lima sektor menjadi fokus penanganan kesehatan dan perbaikan ekonomi nasional, yaitu perlindungan sosial, kesehatan, insentif usaha, dukungan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM), serta program prioritas. Khusus sektor perlindungan sosial, pemerintah akan menjangkau publik melalui Program Keluarga Harapan, Kartu Sembako, Kartu Prakerja, bantuan langsung tunai dana desa, hingga bansos tunai.

Alokasi dana terbarunya mencapai Rp 149,08 triliun. Jumlah ini naik Rp 810 miliar dari alokasi sebelumnya. Ini demi menjaga daya beli masyarakat dan mencegah kian banyaknya warga terperosok ke jurang kemiskinan.

Sektor kesehatan mendapat alokasi terbesar hingga Rp 185,87 triliun, bertambah Rp 13,14 triliun. Alokasi dana itu akan digunakan untuk vaksinasi, proses pemeriksaan dan pelacakan, perawatan, pembayaran insentif dan santunan tenaga kesehatan, hingga penyediaan alat-alat kesehatan.

Sektor terakhir yang alokasinya ditambah adalah sektor UMKM. Sebelumnya, alokasi dana untuk sektor ini Rp 56,73 triliun, yang kemudian ditambah menjadi Rp 62,83 triliun. Sektor insentif usaha ini meliputi angsuran PPh 25, tarif PPh badan, PPh final UMKM, hingga yang terakhir PPnBM kendaraan bermotor.

Belum cukup itu semua, pemerintah juga menyiapkan enam skema penguatan perlindungan sosial. Jika ditotal, seluruh program akan menjangkau 56,4 juta keluarga, menargetkan 36,54 juta orang, dan menysar 12,8 juta usaha mikro di seluruh Indonesia. Enam program yang disiapkan, meliputi bansos tunai, diskon ketenagalistrikan, serta Program Keluarga Harapan dan sembako. Selain itu, ada bantuan untuk usaha mikro, program prakerja, dan percepatan pencairan bantuan langsung tunai dana desa.

4.5 Berjibaku dengan Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional

Salah satu kebijakan *extraordinary* yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam menghadapi kejadian luar biasa akibat pandemi Covid-19 adalah mengalokasikan dana Rp 695,2 triliun untuk program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Program PEN bertujuan menggerakkan perekonomian, melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha, baik di sektor riil maupun sektor keuangan, termasuk kelompok UMKM. Untuk bidang kesehatan dialokasikan Rp 87,55 triliun dan program PEN

Rp 607,65 triliun. Anggaran PEN meningkat Rp 18 triliun dari proyeksi sebelumnya sebesar Rp 589,65 triliun. Defisit APBN 2020 pun berpotensi kembali melebar.

Pembengkakan belanja APBN merupakan keniscayaan mengingat hampir seluruh sektor terdampak wabah ini. "Situasi terus berubah sehingga postur APBN ikut bergerak. Pemerintah menyiapkan semua kemungkinan agar tidak terjadi efek domino akibat Covid-19," kata Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati.

Benar saja, realisasi defisit APBN Semester I tahun 2020 mencapai Rp 257,8 triliun atau 1,57% dari PDB. Defisit APBN Semester I tahun 2020 lebih tinggi bila dibandingkan periode sama tahun lalu sebesar negatif Rp 135,1 triliun. Hal ini bagian dari komitmen pemerintah dalam menangani pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional.

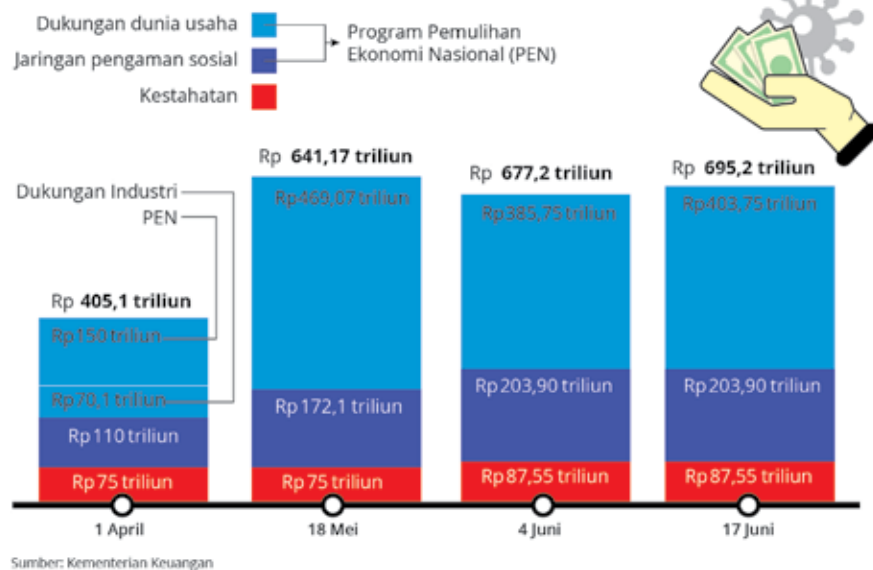
Pemerintah sendiri setidaknya sudah tiga kali mengubah proyeksi kebutuhan biaya penanganan Covid-19 dalam waktu kurang dari tiga bulan sejak pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN Tahun 2020 pada April.

Anggaran PEN semula dipatok Rp 405,1 triliun, yakni untuk kesehatan Rp 75 triliun dan program pemulihan ekonomi nasional Rp 330,1 triliun. Belakangan, anggaran program PEN naik menjadi Rp 641,17 triliun, sedangkan kesehatan tetap Rp 75 triliun. Perubahan berikutnya menjadi Rp 677,20 triliun, terdiri atas Rp 589,65 triliun untuk PEN dan Rp 87,55 triliun untuk kesehatan. Terakhir, biaya penanganan Covid-19 diperkirakan Rp 695,2 triliun. Untuk bidang kesehatan dialokasikan Rp 87,55 triliun dan PEN Rp 607,65 triliun.

Pada 20 Juli 2020, pemerintah membentuk Komite Penanganan Covid-19 dan PEN untuk mengatasi krisis kesehatan yang berkelindan dengan ancaman resesi tersebut. Komite yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 ini dipimpin Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Erick Thohir. Adapun komite terdiri atas Komite Kebijakan, Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Covid-19, serta Satgas Pemulihan dan Transformasi Ekonomi Nasional. Komite bertanggungjawab kepada Presiden.

Pembentukan komite ini sekaligus merampingkan atau membubarkan sejumlah tim, badan koordinasi, dan badan di pemerintahan. Tugas tim, badan, atau badan koordinasi yang dibubarkan itu dikembalikan kepada kementerian yang menaungi atau satgas komite.

Perkembangan Biaya Penanganan Covid-19 APBN 2020



Grafik 4.10 Perkembangan Biaya Penanganan Covid-19

Hingga akhir Desember 2020, realisasi program penanganan Covid-19 dan PEN telah mencapai Rp 579,78 triliun atau 83,4% dari pagu. Alokasi program PEN untuk *public goods* dikelompokkan ke dalam sektor kesehatan, perlindungan sosial, serta kegiatan sektoral K/L dan Pemda. Sementara itu, sebagai wujud pemberian dukungan kepada dunia usaha, pemerintah mengalokasikan pembiayaan untuk kelompok *non-public goods* yang dikategorikan ke dalam sektor insentif usaha, pembiayaan korporasi, dan dukungan UMKM.

Di sektor kesehatan, Program PEN telah terealisasi Rp 63,51 triliun, utamanya untuk insentif tenaga kesehatan dan belanja intervensi penanganan Covid-19, termasuk penyediaan sarana dan prasarana kesehatan, biaya klaim, dan vaksin. Sisanya Rp 47,02 triliun akan digunakan untuk program vaksinasi di tahun 2021.

Selanjutnya, dalam rangka memberi perlindungan sosial bagi masyarakat terdampak dan kelompok rentan, pemerintah merealisasikan Rp 220,39 triliun, utamanya untuk menekan laju kemiskinan dan ketimpangan sosial. Di sektoral K/L dan Pemda, pemerintah merealisasikan Rp 66,59 triliun untuk mendukung kegiatan K/L dan pemulihan ekonomi daerah, termasuk mendukung pariwisata, padat karya K/L, DID Pemulihan, DAK Fisik serta *food estate*.

Selain itu, demi mendukung keberlanjutan dunia usaha, realisasi program PEN untuk UMKM telah tercapai Rp 112,44 triliun, sedangkan Rp 3,87 triliun akan digunakan mendukung UMKM dan korporasi di tahun 2021. Bantuan pemerintah kepada UMKM ditujukan untuk menopang permodalan dan *cashflow* UMKM agar mereka tak hanya bertahan, tetapi berhasil pulih dan bangkit di tengah tekanan pandemi. Pemerintah juga mendukung korporasi, utamanya korporasi padat karya melalui penyertaan modal negara BUMN dan penjaminan kredit modal kerja. Realisasi sampai akhir tahun Rp 60,73 triliun, terdiri atas PMN untuk 6 BUMN dan 2 Lembaga (LPEI dan LPI/INA), serta pinjaman untuk 5 BUMN. Dukungan pemerintah kepada dunia usaha juga ditunjukkan dari realisasi pemberian insentif usaha Rp 56,12 triliun.

Mengenai dampak intervensi pemerintah, kinerja ekonomi Indonesia kuartal II tahun 2021 yang tumbuh 7,07% (*yoy*) menggambarkan arah dan strategi pemulihan telah berjalan. Dukungan kebijakan fiskal melalui instrumen APBN terwujud melalui Program PEN dalam mendukung penanganan pandemi, penguatan pemulihan ekonomi, dan perlindungan sosial.

Menteri Keuangan Sri Mulyani menjelaskan, momentum pemulihan akan terjaga, ditopang konsumsi yang diyakini terakselerasi oleh program perlindungan sosial. Realisasi penggunaan anggaran program PEN hingga 30 Juli mencapai Rp 305,5 triliun. Angka itu setara dengan 41,02% dari pagu PEN tahun ini Rp 744,75 triliun.¹⁶

4.6 Menambal Defisit dengan Langkah Luar Biasa

Krisis dahsyat akibat pandemi Covid-19 yang tak terduga satu pun negara itu juga berdampak pada anjloknya penerimaan negara dari pajak. Kebijakan pembatasan kegiatan ekonomi untuk menghambat penyebaran virus, ternyata membuat banyak perusahaan loyo, terseok-seok, jatuh-bangun, bahkan mati suri sehingga tak mampu lagi membayar pajak. Di sisi lain, pengeluaran atau belanja negara untuk membiayai tiga program utama Presiden Joko Widodo terkait pandemi justru meroket.

Sesuai arahan Presiden, di tengah keterbatasan penerimaan negara, anggaran belanja mesti diprioritaskan untuk tiga hal. Pertama, sektor kesehatan bagi penanganan pandemi. Kedua,

¹⁶ APBN KiTa, Edisi Agustus 2021. Jakarta: Kementerian Keuangan.

membiayai jaring pengaman sosial bagi masyarakat rentan. Ketiga, dukungan untuk dunia usaha, terutama sektor UMKM. Pengeluaran untuk tiga sektor ini bukan main-main. Akibatnya, defisit APBN melebar lebih dari tiga kali lipat, dari 1,76% menjadi 6,34% dari PDB.

Penerimaan yang seret, belanja yang membengkak, dan defisit yang terus menggerogoti ini mau tak mau harus ditambal. Pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan, yang mendapat mandat mengelola pembiayaan dan risiko fiskal. Direktorat ini harus berpikir keras mengerahkan segala daya upaya mencukupi kebutuhan pembiayaan demi menambal kekurangan anggaran. Untuk diketahui, kebutuhan pembiayaan selama ini mayoritas dipenuhi dengan menerbitkan Surat Berharga Negara (SBN).

Pada kondisi normal, penerbitan SBN dalam setahun tercatat bersih sekitar Rp 300 triliun. Namun, pada masa pandemi, angka itu harus turut melonjak tiga kali lipat sesuai angka defisit yang juga bertambah sekitar 300%. Artinya, kebutuhan pembiayaan mencapai angka Rp 1.000-an triliun. "Ini tantangan, tapi DJPPR secara konsisten berusaha tetap menerapkan strategi pembiayaan APBN secara oportunistik, terukur, dan *prudent*," tutur Dirjen DJPPR Luky Alfirman.¹⁷

Menurut Luky, APBN memiliki tiga fungsi, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam konteks stabilisasi, jika negara dalam kondisi terpuruk atau mengalami masa krisis luar biasa seperti pandemi Covid-19 ini, maka pemerintah perlu mengungkitnya dengan pembiayaan. "Peran aktif kebijakan fiskal yang melebarkan defisit dan kapasitas belanja sangat diperlukan. Langkah ini disebut *countercyclical*," katanya.

Pemerintah melakukan intervensi dalam arti positif untuk ikut membantu menggerakkan perekonomian. Dalam kondisi normal, belanja pemerintah disesuaikan penerimaannya. Namun, dalam situasi krisis ketika aktivitas ekonomi melambat, penerimaan pajak terpukul. Jika pengeluaran digenjot tanpa stimulus, maka siklus pertumbuhan ekonomi akan terus menukik tajam.

Demi memutuskan rantai tersebut, Luky menambahkan, pemerintah perlu memberi stimulus lebih banyak dan lebih besar agar mampu memberi efek berganda dan menciptakan banyak lapangan kerja.

¹⁷ Luky Alfirman, Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022, wawancara di Jakarta, 8 September 2021. Per 1 November 2022, Luky menjadi Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

"Makanya, kita belanjanya lebih besar dari penerimaan. Terjadilah defisit. Nah, defisit itu dipakai untuk memberikan stimulus pada perekonomian, seperti infrastruktur sehingga ekonomi bergerak, dan kita dapat keluar dari resesi," ia menjelaskan.

Luky mengibaratkan mesin ekonomi Indonesia mogok saat pandemi, karena itu anggaran pemerintah diperlukan sebagai *jump starter* agar mesin itu hidup lagi. Berfungsi dan menggerakkan lagi. Konsumsi masyarakat yang selama ini menjadi tumpuan utama pertumbuhan ekonomi sedang melambat drastis karena pandemi. Di sisi lain, perusahaan produsen mengalami kesulitan pemasaran dan bahan baku sehingga sulit bergerak. "Jadi hanya pemerintahlah satu-satunya yang bisa diharapkan dan memiliki kapasitas melalui stimulus ekonomi."

Selama ini, Luky menjamin bahwa pemerintah selalu berhati-hati dalam mengelola APBN. Pemerintah selalu menjaga agar defisit anggaran tidak lebih besar dari 3% PDB per tahunnya. Adapun batas total utang adalah 60% dari PDB.

Sebagai informasi, saat krisis tahun 1998 lalu, pinjaman pemerintah Indonesia mencapai 90% dari PDB. Namun, pemerintah terus berusaha menurunkan dan merestrukturasinya sampai turun drastis pada kisaran 30% PDB. Kedisiplinan fiskal inilah salah satu keunggulan Indonesia di mata lembaga pemeringkat dan investor. "Negara lain (defisitnya) bisa 5% sampai 7% PDB, kita masih disiplin menjaga di bawah 3% dari PDB. Yang terakhir di APBN 2020 sebelum pandemi itu cuma 1,7% dari PDB. Itu kita coba jaga. Jadi memberikan stimulus tapi tetap terukur," Luky memaparkan.

Hingga awal 2020, dengan proyeksi yang optimistis, pemerintah menunjukkan kebijakan konsolidasi fiskal untuk menjaga kapasitas fiskal yang berkelanjutan. Caranya dengan menetapkan defisit tahun anggaran 2020 sebesar 1,76% sesuai UU Nomor 20/2020 yang menyatakan bahwa defisit anggaran tidak boleh melebihi 3% PDB, dan rasio utang atau pinjaman tidak boleh melebihi 60%.

Akan tetapi, segalanya berubah setelah badai pandemi menghantam. Kebutuhan anggaran yang begitu besar di tengah seretnya penerimaan negara, mau tak mau membuat defisit anggaran membengkak, melebihi batas seperti ditetapkan dalam UU No. 20/2020. Oleh karenanya, demi menyelamatkan perekonomian nasional, pemerintah menerbitkan Perppu No. 1/2020, sebagai langkah taktis, darurat, dan luar biasa untuk menghadapi dampak ekonomi pandemi. Perppu itu belakangan disahkan menjadi UU



No. 2/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Beleid itu, antara lain mengatur pelonggaran batasan defisit APBN, penggunaan sumber pendanaan alternatif anggaran, penyesuaian dan pergeseran anggaran pusat serta daerah, insentif perpajakan, pelaksanaan program PEN, serta program penerbitan SBN dan pinjaman untuk pembiayaan tambahan defisit APBN.

Menteri Keuangan Sri Mulyani menjelaskan, UU No. 2/2020 itu dimaksudkan memberi perlindungan kehidupan masyarakat yang nyata-nyata terimbas Covid-19, baik dari aspek keselamatan jiwa karena ancaman kesehatan, maupun kehidupan sosial dan perekonomian. Menkeu memaparkan, latar belakang terbitnya Perppu No. 1/2020 adalah karena kondisi sangat luar biasa mendorong berbagai negara melakukan langkah-langkah yang juga *extraordinary* untuk menyelamatkan masyarakat dan perekonomiannya. Pemerintah melakukan kebijakan ekspansi fiskal, kebijakan moneter yang bersifat longgar, penurunan suku bunga Bank Sentral, disertai memompa likuiditas atau langkah *quantitative easing*, serta melakukan relaksasi regulasi di sektor keuangan. Berbagai upaya ini semata-mata demi menjaga dan melindungi kehidupan masyarakat dan ekonomi.

"Perekonomian Indonesia telah mengalami tekanan berat, bahkan dengan dimulainya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pertengahan Maret. Langkah tersebut menyebabkan pertumbuhan ekonomi kuartal pertama turun menjadi hanya 2,97% dari biasanya di kisaran 5%," ujar Menkeu dalam Sidang Mahkamah Konstitusi di Jakarta (8/10/2020).¹⁸

Pelaksanaan langkah *extraordinary* dimaksudkan menciptakan tindakan preventif dan agar penanganan Covid-19 dipayungi produk hukum yang memadai sebagai dasar pengambilan kebijakan. Pemerintah bersama otoritas sektor keuangan berkeyakinan bahwa produk hukum yang paling memadai mengatasi kondisi kegentingan memaksa akibat Covid-19 adalah dalam wujud Perppu dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 22 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 mengenai kegentingan memaksa.

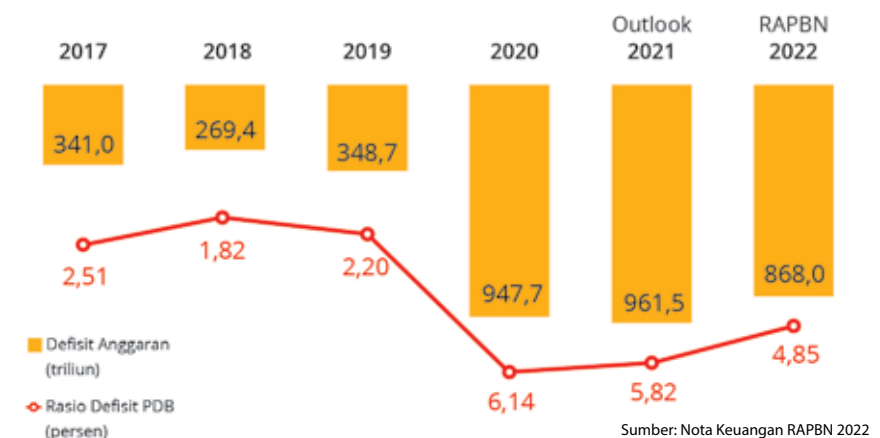
"Dengan kondisi demikian, maka tujuan pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sesungguhnya adalah sebagai wujud kehadiran negara dalam rangka menangani permasalahan pandemi Covid-19. Perppu No. 1/2020 memberikan landasan hukum bagi pemerintah di dalam menetapkan kebijakan dan langkah-

langkah yang bersifat *extraordinary* di bidang keuangan negara maupun tindakan antisipatif *forward-looking* terhadap ancaman memburuknya perekonomian dan ancaman stabilitas sistem keuangan seiring dengan ketidakpastian dan belum berakhirnya penyebaran Covid-19," tutur Sri Mulyani.

Ia menambahkan, setelah PSBB dilaksanakan ketat dan penuh, perekonomian lesu dan terpuruk pada kuartal II menjadi minus 5,3%. Seluruh komponen perekonomian dari konsumsi rumah tangga, investasi, kegiatan ekspor-impor mengalami kontraksi sangat hebat. Demi mengendalikan penyebaran Covid-19 dan dampak dahsyat yang mengancam kondisi sosial perekonomian, maka dampak yang dapat menimbulkan *domino effect* yang juga bisa mengancam stabilitas sistem keuangan, harus diantisipasi. "Pemerintah bersama otoritas sektor keuangan memandang perlu melakukan langkah-langkah luar biasa atau *extraordinary* secara cepat dan signifikan," ungkap Menkeu.

Selain itu, pemerintah juga menerbitkan Perpres No. 54/2020 pada 3 April 2020, yang mengijinkan defisit APBN melebar hingga di atas 3%, tetapi hanya berlaku 3 tahun. Artinya, batas defisit APBN akan kembali ke angka maksimal 3% pada tahun 2023. Harapannya, saat itu kondisi sudah kembali normal.

Akan tetapi, setelah melalui berbagai analisis dan asesmen, diketahui bahwa ekonomi Indonesia ternyata membutuhkan stimulus lebih besar lagi agar mampu stabil. Oleh sebab itu, pemerintah kembali menerbitkan Perpres No. 72/2020 pada 24 Juni 2020. Melalui Perpres ini, batas target defisit dikoreksi, dilebarkan sampai 6,34% anggaran agar mampu menampung Program PEN.



Grafik 4.11 Perkembangan Defisit Anggaran, 2017-2022

¹⁸ _____. UU No 2/2020 *Bukti Negara Hadir Berikan Perlindungan Terhadap Dampak Covid-19*. (2020, Oktober 8). Diakses melalui <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/uu-no-2-tahun-2020-bukti-negara-hadir-berikan-perlindungan-terhadap-dampak-covid-19/>

	Tahun	Defisit terhadap GDP
PAN	2002	1,27%
PAN	2003	1,72%
LKPP	2004	1,05%
LKPP	2005	0,53%
LKPP	2006	0,87%
LKPP	2007	1,26%
LKPP	2008	0,08%
LKPP	2009	1,58%
LKPP	2010	0,68%
LKPP	2011	1,08%
LKPP	2012	1,78%
LKPP	2013	2,22%
LKPP	2014	2,15%
LKPP	2015	2,59%
LKPP	2016	2,42%
LKPP	2017	2,51%
LKPP	2018	1,81%
LKPP	2019	2,20%
LKPP	2020	6,14%
LKPP	2021	4,57%

Grafik 4.12 Data Defisit Anggaran 2002-2021

Pandemi Covid-19 memang memberi efek luar biasa ke segala lini kehidupan, terutama sektor bisnis. Pemberlakuan PSBB membuat roda bisnis seret, lalu berhenti berputar. Mandek. Target penerimaan terdampak. Target pendapatan dalam APBN 2020 dua kali diubah melalui dua Perpres. Berdasar Perpres terakhir, target pendapatan direvisi menjadi lebih rendah dibanding tahun sebelumnya. Sebaliknya, anggaran belanja naik.

Pada awal APBN 2020, belanja negara ditargetkan Rp 2.540 triliun. Namun, setelah Perpres No. 72/2020 terbit, target anggaran belanja justru ditambah hingga Rp 2.739 triliun. Target yang lebih tinggi dari APBN 2019 ini karena adanya program PEN untuk

membantu masyarakat yang terdampak Covid-19 dengan program bantuan sosial dan semacamnya.

Menurut Dirjen PPR Luky Alfirman, sisi belanja pemerintah inilah yang menjadi alat utama kebijakan *countercyclical* melalui stimulus ekonomi di Indonesia. Melalui Perpres No. 72/2020 diluncurkan program *public goods* yang merupakan belanja pemerintah sebagai stimulus *demand*, melalui bantuan untuk meningkatkan konsumsi masyarakat bawah. Adapun *non-public goods* digunakan menjaga sektor moneter agar tidak berdampak terlalu dalam akibat pandemi.

Dengan kebijakan *countercyclical* ini, sebagai satu-satunya penggerak ekonomi di masa pandemi, APBN 2020 telah memberi dukungan luar biasa agar ekonomi tidak terpuruk terlampaui dalam. Sektor perlindungan sosial mendapat alokasi terbesar agar masyarakat kelompok ekonomi terbawah mampu bertahan. Sektor UMKM tak luput dari perhatian pemerintah dengan diberi insentif. Harapannya, agar tingkat pengangguran tidak menggelembung. Adapun tenaga kesehatan yang berjibaku di garda depan selama pandemi mendapat stimulus yang diberikan melalui pemerintah daerah.

Untuk memenuhi segala kebutuhan anggaran itu, DJPPR berjibaku siang dan malam merancang penerbitan instrumen pembiayaan terbaik dengan risiko terkecil. Menurut Luky, sisi pembiayaan ini juga sangat *tricky*. Pemenuhan defisit APBN 2020 masih bertumpu pada penerbitan SBN Netto. Tahun 2020, penerbitan SBN Netto ditargetkan Rp 1.207,30 triliun. Angka tersebut lebih tinggi dibandingkan defisit APBN 2019, karena SBN Netto juga akan digunakan menutup pinjaman netto dan pembiayaan investasi pada tahun 2021. Pinjaman netto tahun 2021 ditargetkan minus Rp 29,9 triliun, sedangkan pembiayaan untuk investasi sebesar Rp 184,50 triliun.

Defisit anggaran yang membengkak lebih dari tiga kali lipat dari Rp 307 triliun membuat DJPPR Kementerian Keuangan harus mencari dana sekitar Rp 1.039 triliun untuk menambalnya. "Kami harus mencari pembiayaan yang besarnya mencapai 6,3% PDB. Itu harus kami cari dalam kondisi pandemi, saat pasar keuangan pun tidak mudah," kata Luky.

Indonesia tidak sendirian dalam mencari tambalan anggaran itu. Semua negara mengalami hal yang sama, perekonomian terpukul karena pandemi Covid-19, sehingga diperlukan langkah luar biasa. "Indonesia defisitnya dari 5,7% sampai 6,3% PDB, negara

lain sampai di atas 10% PDB. Itu AS sampai di atas 10% PDB,” Luky menambahkan.

Wakil Direktur *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) Eko Listiyanto,¹⁹ membenarkan bahwa lonjakan utang tidak hanya dialami Indonesia. Beberapa lembaga internasional menyebutkan, kebutuhan dana untuk penanganan Covid-19 lebih tinggi dari krisis akibat Perang Dunia I dan II maupun krisis finansial global tahun 1997-1998. Oleh karena itu, Indonesia tidak punya pilihan selain meningkatkan utang demi menahan kontraksi ekonomi agar tidak semakin dalam. Bank Dunia bahkan memproyeksikan rasio utang Indonesia akan mencapai 40% PDB.

Menteri Keuangan Sri Mulyani menjelaskan, pandemi Covid-19 adalah tantangan yang sungguh luar biasa. “Dia tidak hanya mengancam jiwa manusia, dia juga mampu mempengaruhi dan mengoyak perekonomian suatu negara,” jelas Menkeu.²⁰

Sebagai bendahara negara, lanjut Sri Mulyani, dirinya merasa perlu mengeluarkan kebijakan ekstra dalam urusan pengelolaan anggaran negara. “Pandemi adalah *extraordinary challenge*, tantangan yang luar biasa, itu membutuhkan respons kebijakan yang juga *extraordinary*, salah satunya adalah APBN yang harus menjawab begitu banyak tantangan di masa pandemi ini,” ungkap dia.

Lagi-lagi Sri Mulyani menegaskan, selain lonjakan anggaran kesehatan, pemerintah juga harus menggelontorkan dana besar untuk sejumlah program jaringan pengaman sosial. Banyak masyarakat, terutama masyarakat menengah ke bawah, terdampak pandemi, baik langsung maupun tidak langsung, seperti dampak pemberlakuan pembatasan aktivitas. Pemerintah harus turun tangan membantu ekonomi masyarakat, agar perekonomian negara secara makro tetap terjaga. Semua itu menuntut pengeluaran APBN yang sangat besar.

“Kebutuhan untuk meningkatkan anggaran di bidang kesehatan, bantuan sosial bantu masyarakat, dan bantu daerah. Hal ini terjemahannya adalah suatu beban APBN yang luar biasa. Kami di Kementerian Keuangan merespons dengan apa pun kita lakukan untuk menyelamatkan warga negara dan perekonomian Indonesia,” ujar dia.

¹⁹ Irawan, Karina Isna. *Efektivitas Utang Menentukan Situasi*. Kompas.id. (2020, 24 Juli). Diakses dari <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2020/07/24/efektivitas-penggunaan-utang-tentukan-situasi-ke-depan/>

²⁰ *Buka-bukaan Sri Mulyani Soal Peran APBN di Penanganan Pandemi*. CNBC Indonesia. 12 Juli 2021. Diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=AI-6LcJhp84>.

Konsekuensi dari pengeluaran tambahan itu membuat defisit APBN semakin tinggi. Kata Sri Mulyani, menambah utang adalah jalan keluarnya. “Itu berimplikasi pada defisit APBN, kenapa kita harus menambah utang. Seolah-olah dengan menambah utang menjadi tujuan. Padahal dia (utang) merupakan instrumen untuk menyelamatkan warga negara dan perekonomian kita,” ucap Sri Mulyani.²¹

Badan Anggaran (Banggar) DPR RI menjadi salah satu pihak yang menyetujui pemerintah menambah utang di masa pandemi. Ketua Banggar Said Abdullah mengatakan, pemerintah perlu berutang karena memang kondisinya menuntut demikian. Utang tersebut semata-mata untuk membantu rakyat bertahan di tengah pandemi Covid-19. Utang digunakan pemerintah untuk menambah anggaran program PEN. Berbagai bantuan seperti insentif kesehatan, biaya vaksinasi, hingga bantuan sosial dianggarkan dalam program tersebut. “Kita sadar betul bahwa pelebaran defisit itu, betul-betul karena kita butuh. Bukan karena pemerintah dan banggar senang berutang. Kondisi subjektif dan objektif mewajibkan hukumnya bagi pemerintah dan Banggar melakukan itu,” kata Said dalam rapat Banggar membahas Pengesahan Laporan Panja (Panitia Kerja) RAPBN dan RKP Tahun 2022.²²

Said menuturkan, UU Nomor 2 Tahun 2020 juga memberi kesempatan pemerintah melebarkan defisit akibat pandemi Covid-19. Jika tidak ada pandemi, keseimbangan primer anggaran negara sudah lebih baik dan bergerak positif. “Namun, justru karena wabah yang tidak bisa kita tolak dan tidak kita tahu kapan akan pergi, maka penyebab wabah ini mengakibatkan satu hal. Keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi,” katanya.

Lebih lanjut, DPR menyetujui secara sadar permohonan pemerintah untuk melebarkan defisit, karena keselamatan masyarakat yang utama, begitupun ekonomi rakyat. “Bukan karena saya bela pemerintah, tapi kewajiban kita menyuarakan bahwa hukumnya fardhu ain, wajib berutang ditingkatkan dan dilebarkan. Karena apa? Untuk kehidupan rakyat banyak,” ujar Said.

Tepat sebelum badai pandemi memorakporandakan perekonomian Indonesia, APBN Kita Edisi Maret 2020 mencatat bahwa realisasi pembiayaan utang hingga akhir Februari 2020 mencapai Rp 115,56 triliun atau 32,8% target APBN. Pembiayaan ini

²¹ Idris, Muhammad. *Sri Mulyani Berikan Alasan Harus Tambah Utang Negara saat Pandemi*. Kompas.com (2021, Juli 5). Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/07/25/080600626/sri-mulyani-beberkan-alasan-harus-tambah-utang-negara-saat-pandemi?page=all>

²² *Ibid*

terdiri atas realisasi Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp 113,85 triliun atau 29,2% target APBN dan realisasi pinjaman sebesar Rp 1,71 triliun atau negatif 4,6% target APBN. Secara lebih rinci, realisasi pinjaman berasal dari Penarikan Pinjaman Luar Negeri sebesar Rp 7,54 triliun dan pembayaran cicilan pokok Pinjaman Luar Negeri yang mencapai angka Rp 5,83 triliun, sedangkan komponen Pinjaman Dalam Negeri belum ada realisasi.

Akan tetapi, sejak pemerintah memutuskan menambah utang dan melebarkan ambang batas defisit anggaran menjadi 6,3% melalui Perpres No. 72/2020 pada Juni 2020, pinjaman pemerintah merangkak naik. Realisasi pembiayaan utang hingga akhir Juli 2020 mencapai Rp 519,22 triliun, terdiri atas realisasi Surat Berharga Negara (Neto) sebesar Rp 513,41 triliun dan realisasi pinjaman sebesar Rp 5,81 triliun.²³

Realisasi kredit terdiri atas penarikan kredit dalam negeri Rp 634,9 miliar, penarikan kredit luar negeri Rp 54,06 triliun, dan pembayaran imbalan pinjaman luar negeri Rp 48,88 triliun. Peningkatan, terutama disebabkan melonjaknya kebutuhan belanja prioritas untuk penanganan masalah pandemi, jaring pengaman sosial, dan pemulihan kesehatan nasional.

Selama Juli 2020, pemerintah telah melakukan empat perjanjian kredit program multilateral baru serta amandemen enam perjanjian kredit dan dua perjanjian hibah. Empat perjanjian multilateral tersebut terdiri atas:

1. Program pinjaman "Covid-19 Active Response and Expenditure Support Program (CARES)" senilai US\$ 750 juta dari *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Pinjaman ini bertujuan menyediakan dukungan anggaran menghadapi pandemi Covid-19.
2. Program pinjaman "Pembiayaan Tambahan untuk Program Reformasi Bantuan Sosial" senilai US\$ 400 juta dari Bank Dunia. Bertujuan untuk mendukung dukungan dan perluasan Program Keluarga Harapan (PKH) dan bantuan sosial lainnya, serta mendukung pemerintah dalam upaya penanggulangan pandemi Covid-19.
3. Pinjaman program "Indonesia Emergency Response to Covid-19" yang merupakan co-financing antara AIIB senilai US\$ 250 juta dan Bank Dunia senilai US\$ 250 juta. Pinjaman program ini bertujuan mencegah, mendeteksi, dan menanggapi ancaman Covid-19 dan memperkuat sistem nasional untuk kesiapan kesehatan masyarakat.

²³ APBN KiTa Edisi Agustus 2020, Jakarta: Kementerian Keuangan.

Hingga akhir Desember 2020, Kementerian Keuangan mencatat posisi utang Indonesia mencapai Rp 6.074,56 triliun.²⁴ Artinya, dalam satu tahun, utang Indonesia bertambah Rp 1.296,56 triliun dari akhir Desember 2019 yang tercatat Rp 4.778 triliun. Kenaikan posisi utang ini diikuti pelebaran rasio utang menjadi 38,68% terhadap PDB.



Grafik 4.13 Posisi utang per akhir Desember 2020

Memasuki tahun 2021, alih-alih mereda, pandemi Covid-19 malah kian mengganas dengan masuknya varian-varian baru yang mendorong pandemi gelombang II di Indonesia. Kebutuhan anggaran pun kian besar di tengah perekonomian tertekan karena pembatasan kegiatan masyarakat diperketat sampai level 4 demi mencegah penyebaran meluas lagi.

Akibatnya, hingga Semester I-2021, pemerintah telah menerbitkan utang Rp 478,1 triliun. Jumlah itu setara 39,8% target APBN 2021 yang besarnya Rp 1.177,4 triliun, atau turun 9,7% secara tahunan (*yoy*). Menteri Keuangan Sri Mulyani mengatakan, penurunan disebabkan target Surat Berharga Negara (SBN) bruto yang anjlok karena tahun ini pembiayaan juga menggunakan Saldo Anggaran Lebih (SAL) tahun lalu. Selain juga adanya penurunan nominal defisit dalam *outlook* APBN, sehingga penerbitan SBN bruto lebih kecil.

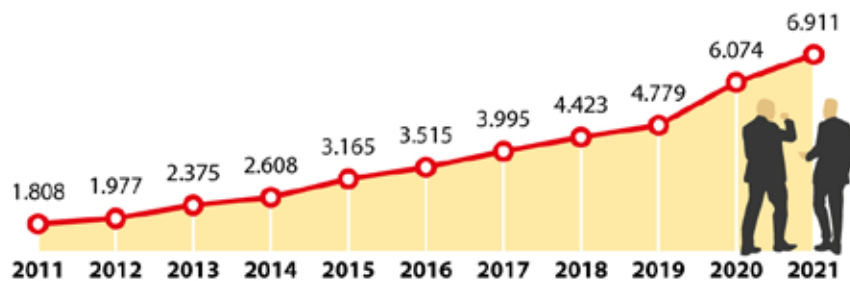
Menteri Keuangan menjelaskan, hingga akhir Juli 2021, belanja negara telah mencapai Rp 1.368,4 triliun atau 49,8% dari target APBN 2021 sebesar Rp 2.750 triliun. Menurut bendahara negara,

²⁴ APBN KiTa Edisi Januari 2021, Jakarta: Kementerian Keuangan.

kinerja belanja negara ini mampu memberi sumbangan besar pada perekonomian dan mendorong pemulihan. "Meski memang kita sudah melihat konsumsi rumah tangga sudah pulih, investasi sudah pulih, dan ekspor sudah pulih," ujarnya dalam konferensi virtual APBN KiTa, Rabu (25/8/2021).²⁵

Berdasarkan data laporan LKPP APBN 2021, belanja negara bahkan akhirnya membengkak sampai menembus angka Rp 2.786,4 triliun. Utang pemerintah pun di akhir tahun 2021 itu mencapai Rp 6.911,72 triliun.

(Triliun Rupiah)



Grafik 4.14 Posisi utang pemerintah per Desember 2021²⁶

4.7 Pinjaman vs Surat Utang

Kendati dikejar target besar menutup defisit anggaran dalam waktu singkat, pemerintah tetap sangat berhati-hati dan berhitung dari segala sisi dalam mencari sumber pembiayaan. Kehati-hatian itu mempertimbangkan faktor risiko dan faktor biaya (*cost of fund*). Saat ini, pembiayaan paling murah dalam bentuk dolar. Tetapi, pembiayaan dolar juga mengandung risiko tinggi, yakni nilai tukar yang fluktuatif, yang membuat nilai pelunasannya bisa-bisa menjadi sangat besar.

Selain memperhatikan faktor risiko dan ongkos pinjaman, DJPPR juga mengemban misi lain, yakni untuk pendalaman pasar keuangan. Pemerintah ingin lebih banyak investor domestik yang berperan dalam pembiayaan ini, sehingga harus menyediakan instrumen SBN yang mampu menggaet investor lokal.

Sumber pembiayaan sendiri ada dua macam. Yang pertama dengan menerbitkan SBN. Yang kedua adalah menarik pinjaman

tunai dari luar negeri. Pinjaman tunai itu dapat bersifat bilateral (dengan satu negara tertentu) atau multilateral dari lembaga-lembaga keuangan dunia seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (ADB) atau Bank Pembangunan Islam (IDB).

Masing-masing sumber pembiayaan ini punya karakteristik. Ada kelebihan dan kekurangannya. Sebagai contoh, sisi positif pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan adalah biaya atau bunganya murah. Kekurangannya, jumlah pinjaman terbatas. Dalam kondisi normal, pinjaman untuk membiayai defisit negara dari pembiayaan program bilateral atau multilateral biasanya US\$ 2 miliar hingga US\$ 3 miliar atau sekitar Rp 40 triliun hingga Rp 45 triliun. Selain itu, waktu realisasinya juga memakan waktu hingga enam bulan sehingga dinilai kurang fleksibel.

Berkaca pada krisis 1998 yang saat itu menutup semua pinjaman dari negara donor, hal semacam ini dinilai berbahaya karena menimbulkan ketergantungan. Untuk memanfaatkan sumber dari dalam negeri, pemerintah meluncurkan dua macam SBN. Yang pertama Surat Utang Negara (SUN) yang konvensional. Yang kedua SBN berbasis syariah yakni Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau sukuk. "Pada intinya pemerintah menerbitkan SBN yang bisa dibeli oleh rakyat sendiri, jadi kita berutang itu ke rakyat Indonesia sendiri. Ketergantungan kita terhadap pihak luar itu kita kurangi," Luky menuturkan.

Perlu diketahui, menerbitkan SBN yang maksimal terserap pasar tidak mudah, karena membutuhkan *trust* atau kepercayaan tinggi investor. Berutang ke bank tentu harus ada agunan. Namun, pinjaman melalui SUN tanpa agunan, sehingga kepercayaan dari investor harus benar-benar diraih. "Kepercayaan itu diperoleh salah satunya dengan pemerintah disiplin, tepat waktu, dan tidak pernah lalai dalam membayar kupon," kata Luky.

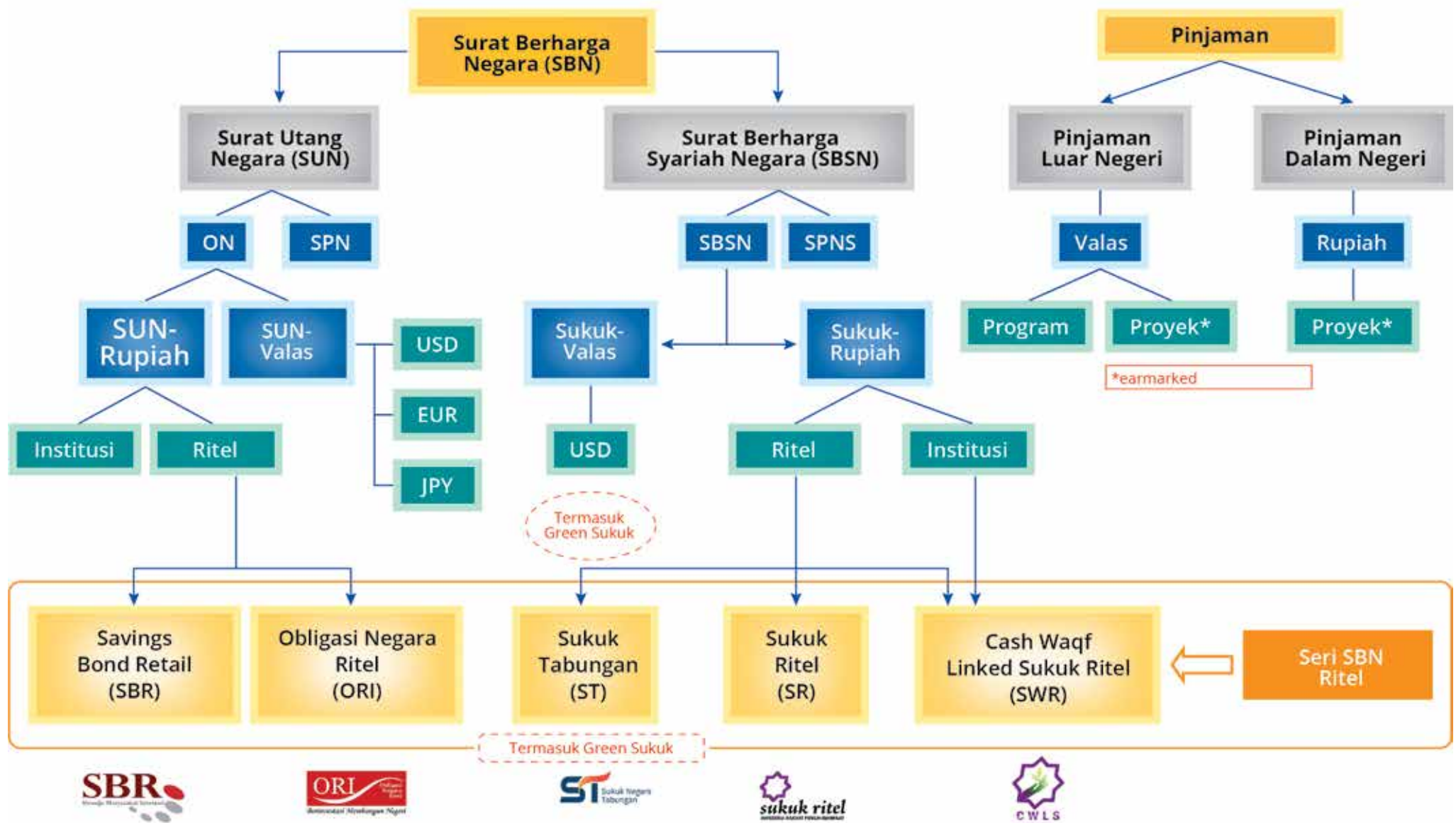
Untuk membiayai defisit anggaran akibat darurat pandemi, salah satu upaya pemerintah adalah menerbitkan SBN secara berkelanjutan. Tahun 2020, pemerintah enam kali menerbitkan SBN ritel. Ada tiga seri SBN ritel yang telah terbit, yaitu Saving Bond Ritel seri SBRO09 dengan volume pemesanan pembelian Rp 2,25 triliun, sukuk ritel seri ST012 (Rp 12,14 triliun), dan obligasi negara ritel seri ORIO12 (Rp 18,34 triliun).

Untuk membiayai defisit anggaran akibat darurat pandemi, salah satu upaya pemerintah adalah menerbitkan SBN secara berkelanjutan baik yang diterbitkan di pasar perdana domestik maupun di pasar perdana internasional. Meskipun dalam situasi

²⁵ APBN Kita Edisi Agustus 2021, Jakarta: Kementerian Keuangan.

²⁶ Data dari DJPPR, 2022.

INSTRUMEN PEMBIAYAAN PEMERINTAH



Grafik 4.15 Jenis-jenis pinjaman/utang pemerintah

yang tidak biasa akibat adanya pandemi Covid-19 sehingga semua pekerjaan harus dilaksanakan tanpa tatap muka, Pemerintah telah berhasil menerbitkan SBN selama masa pandemi, baik yang dilakukan melalui metode lelang, private placement, maupun penerbitan SBN untuk investor ritel.

Sepanjang tahun 2020, Pemerintah telah berhasil menerbitkan SBN ritel sebanyak enam kali yang terdiri dari tiga seri SUN ritel dan tiga seri SBSN ritel.

Jenis SBN	Seri	Volume Penerbitan
SUN Ritel	Saving Bonds Ritel seri SBR009	Rp 2,26 triliun
	Obligasi Negara Ritel seri ORI017	Rp 18,34 triliun
	Obligasi Negara Ritel seri ORI018	Rp 12,97 triliun
SBSN Ritel	Sukuk Ritel seri SR012	Rp 12,14 triliun
	Sukuk Ritel seri SR013	Rp 25,67 triliun
	Sukuk Tabungan Seri ST007	Rp 5,42 triliun

Sumber: DJPPR (keterangan pers hasil penerbitan)

Grafik 4.16 SBN yang diterbitkan sepanjang 2020

Sepanjang 2020 itu, tercatat utang pemerintah didominasi SBN sebesar 85,96% dan pinjaman sebesar 14,04%. Secara rinci, utang dari SBN tercatat Rp 5.221,65 triliun yang terdiri atas SBN domestik Rp 4.025,62 triliun dan valas Rp 1.196,03 triliun.

Untuk utang melalui pinjaman tercatat Rp 852,91 triliun. Pinjaman ini terdiri atas pinjaman dalam negeri Rp 11,97 triliun dan pinjaman luar negeri Rp 840,94 triliun. Adapun pinjaman luar negeri ini terdiri atas pinjaman bilateral Rp 333,76 triliun, pinjaman multilateral Rp 464,21 triliun, dan pinjaman dari *commercial banks* Rp 42,97 triliun.²⁷

Kerja keras tim DJPPR mencari sumber pembiayaan demi menambal defisit APBN 2020 bukanlah main-main. Rapat virtual marathon nonstop berminggu-minggu demi menyiapkan penerbitan surat-surat utang sesuai target memakan korban. Komputer jinjing tumpuan kerja Kasi Peraturan SUN, Ngurah Mahendra, tak mampu bertahan. Hangus terbakar. Gosong! Tak ada yang bisa diselamatkan dari laptop berjasa yang menemui ajalnya menanggung beratnya tugas mencari pinjaman itu.²⁸

²⁷ APBN Kita Edisi Januari 2020, Jakarta: Kementerian Keuangan.

²⁸ DJPPR. 2021. *Mengarungi Badai Pandemi*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama).



Grafik 4.17 Komposisi utang pemerintah per Desember 2020)

Tahun	Outstanding (rp miliar)		
	SBN	Pinjaman	Total Outs
2011	1.187.655,04	621.292,31	1.808.947,35
2012	1.361.099,35	616.604,64	1.977.703,99
2013	1.661.054,62	714.445,96	2.375.500,58
2014	1.931.218,23	677.538,69	2.608.756,92
2015	2.410.010,73	755.119,16	3.165.129,89
2016	2.780.855,15	734.845,89	3.515.701,04
2017	3.248.932,68	746.318,00	3.995.250,68
2018	3.612.687,46	810.744,77	4.423.432,23
2019	4.014.802,93	764.480,75	4.779.283,68
2020	5.221.654,62	852.910,10	6.074.564,72
2021	6.091.852,45	819.859,71	6.911.712,16

Grafik 4.18 Perkembangan *Outstanding* Utang Pemerintah Berdasarkan Jenis Instrumen

Namun, itu tak sia-sia. Hasil yang digapai tak mengkhianati kerja keras. Kerja marathon plus jungkir balik tim DJPPR itu akhirnya menuai hasil gemilang dan tercatat sebagai prestasi besar. Global Markets menobatkan Indonesia sebagai *Best Public Debt Office/Sovereign Debt Management Office in Asia Pacific* tahun 2020 pada medio Oktober.

Global Markets merupakan surat kabar yang diterbitkan pada pertemuan tahunan IMF-World Bank, European Bank for Reconstruction & Development, Asian Development Bank, Asian

Infrastructure Investment Bank, dan Inter-American Development Bank. Penghargaan itu sangat berarti bagi DJPPR Kementerian Keuangan sebagai institusi yang bertanggungjawab penuh pada pengelolaan pembiayaan secara keseluruhan. "Penghargaan ini saksi bahwa kita sudah berada di jalur yang tepat," ungkap Dirjen PPR Luky Alfirman.

Memasuki tahun 2021, dengan target defisit APBN sebesar 5,7%, hingga semester I, defisit APBN masih terjaga yaitu sebesar Rp 336,9 triliun atau 2,04% terhadap PDB. Adapun pembiayaan yang dibutuhkan Rp 1.006,4 triliun. Hingga akhir Juli 2021, realisasi pembiayaan anggaran hingga Juli 2021 mencapai Rp 447,8 triliun atau 44,5% dari target APBN yang terdiri atas pembiayaan utang sebesar Rp 468,1 triliun, pembiayaan investasi sebesar negatif Rp 48,6 triliun, pemberian hadiah sebesar Rp 1,6 triliun, dan pembiayaan lainnya sebesar Rp 26,7 triliun.²⁹

Realisasi pembiayaan utang terdiri atas realisasi SBN (Neto) Rp 487,42 triliun dan realisasi Pinjaman (Neto) sebesar negatif Rp 19,37 triliun. Realisasi pinjaman dalam negeri Rp 0,79 triliun, pembayaran kredit pokok kredit dalam negeri Rp 0,62 triliun, realisasi pinjaman luar negeri Rp 27,32 triliun, dan realisasi pembayaran pokok pinjaman Rp 46,86 triliun.

Dengan demikian, posisi utang pemerintah per akhir Juli 2021 berada di angka Rp 6.570,17 triliun dengan rasio utang terhadap PDB sebesar 40,51%. Kondisi ekonomi Indonesia yang masih dalam fase pemulihan akibat perlambatan ekonomi di masa pandemi Covid-19 menyebabkan posisi utang Pemerintah Pusat secara nominal meningkat dibanding periode yang sama tahun lalu. Namun, rasio utang terhadap PDB turun dari bulan sebelumnya. Angka itu semakin membengkak lagi sampai akhir tahun 2021, menjadi Rp 6.091,86 triliun.³⁰

Pemerintah juga menjaga komposisi utang domestik lebih besar daripada utang valuta asing. Selain pinjaman luar negeri yang memang direncanakan lebih kecil porsinya, kepemilikan SBN oleh asing juga sudah jauh menurun. Hingga 4 Agustus 2021, porsi kepemilikan SBN oleh investor asing hanya 22,56%, sedangkan pemegang SBN terbesar adalah bank domestik, yakni 32,23%.

Selain itu, untuk mendukung kelanjutan pembangunan infrastruktur di Indonesia, pemerintah terus mengupayakan berbagai alternatif pembiayaan yang kreatif dan inovatif demi

mengurangi beban APBN, seperti melalui skema Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) serta *blended financing*.

Meski demikian, pemerintah akan tetap memantau berbagai faktor risiko yang perlu diwaspadai. Misalnya, akses dan kecepatan vaksinasi yang belum merata sehingga pengendalian pandemi dan pemulihan ekonomi menjadi tidak seragam, munculnya virus corona varian Delta, dan masih fluktuatifnya kasus Covid-19 yang berkorelasi kuat terhadap perkembangan ekonomi yang masih terus bergejolak.



Grafik 4.19 Komposisi utang per Semester I 2021

Tahun	Outstanding (Rp miliar)			% terhadap total	
	SBN	Pinjaman	Total Outs	SBN	Pinjaman
2011	1.187.655,04	621.292,31	1.808.947,35	65,7%	34,3%
2012	1.361.099,35	616.604,64	1.977.703,99	68,8%	31,2%
2013	1.661.054,62	714.445,96	2.375.500,58	69,9%	30,1%
2014	1.931.218,23	677.538,69	2.608.756,92	74,0%	26,0%
2015	2.410.010,73	755.119,16	3.165.129,89	76,1%	23,9%
2016	2.780.855,15	734.845,89	3.515.701,04	79,1%	20,9%
2017	3.248.932,68	746.318,00	3.995.250,68	81,3%	18,7%
2018	3.612.687,46	810.744,77	4.423.432,23	81,7%	18,3%
2019	4.014.802,93	764.480,75	4.779.283,68	84,0%	16,0%
2020	5.221.654,62	852.910,10	6.074.564,72	86,0%	14,0%
2021	6.091.852,45	819.859,71	6.911.712,16	88,1%	11,9%
Nov-22	6.697.832,36	856.361,92	7.554.194,28	88,7%	11,3%

Grafik 4.20 Komposisi Pinjaman vs SBN

²⁹ Data Direktorat Jenderal PPR Kemenkeu, 2022.

³⁰ *Ibid.*

4.8 Burden Sharing

Sangat berat, itulah gambaran tanggung jawab dan beban yang harus dipikul DJPPR Kemenkeu. Mereka harus mencari pembiayaan tiga kali lipat dari kondisi normal. Untung saja sudah ada kebijakan turunan dari Perppu No. 1/2020 –yang belakangan disahkan DPR menjadi UU No. 2/2020- yang mengatur kerja sama Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan.

”Kami membuat MoU atau Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Bank Indonesia dengan Kemenkeu, di mana Bank Indonesia dapat membeli SBN di pasar perdana,” Dirjen PPR Luky Alfirman menjelaskan.

Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Indonesia itu juga menjadi salah satu langkah ekstra luar biasa yang diambil pemerintah di tengah pandemi yang tak kalah luar biasanya ini. Pada SKB I yang diteken April 2020, Bank Indonesia bertindak sebagai *standby buyer*. Skemanya, Luky membeberkan, misal DJPPR akan melelang surat utang senilai Rp 40 triliun -tapi pasar menginginkan *yield* tinggi- maka DJPPR akan memilih menerbitkan surat utang senilai Rp 30 triliun saja dengan tingkat kupon yang *acceptable*. Sisanya, senilai Rp 10 triliun akan diambil BI sebagai *standby buyer*. ”Tapi, kalau *market*nya lagi bagus, kita butuh Rp 40 triliun dan *market* menyerap semua, BI nggak perlu ambil,” Luky menjelaskan.

Situasi yang semakin genting membuat tim Lapangan Banteng (Kemenkeu) dan Kebon Sirih (BI) lebih progresif meningkatkan kerja sama. Surat Keputusan Bersama (SKB) jilid II pun diteken bulan Juli 2020, BI dan Kemenkeu mempunyai skema *Burden Sharing* atau berbagi beban, bergotong-royong. Sinergi ini tak lain demi memperkuat dan mempercepat program penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional.

Sebagai implementasi SKB II, per 6 Agustus 2020 dilaksanakan transaksi *private placement* kepada BI dengan nilai sebesar Rp 82.100.000.000.000 untuk belanja kelompok *public goods*.

Untuk total penerbitan SBN sebagai implementasi dari SKB II dilaksanakan melalui delapan kali transaksi *private placement* dengan total realisasi sebesar Rp 397.560.000.000.000 untuk *public goods*.³¹

”Jadi BI langsung membeli SBN kita tadi dan semua biaya kupon itu ditanggung Bank Indonesia. Jadi kita bisa mendapat

pembiayaan yang kalau oleh pemerintah kita bunganya 0%. Itulah yang namanya *Burden Sharing*. Sebenarnya bukan 0% ya, kalau swasta namanya *Zero Coupon*. Kuponnya tetap sesuai BI Rate kita pakai, tapi ditanggung BI semua. Bagi pemerintah itu tidak ada bebannya. Nah, itu *Burden Sharing* untuk *Public Goods*,” tutur Luky.

Selanjutnya, pemerintah juga melakukan lelang SUN pertama pada tanggal 11 Agustus 2020 yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan *Non-Public Goods*, khususnya untuk belanja dan pembiayaan UMKM dengan total nominal Rp 22 triliun.

Total penerbitan SBN dalam rangka SKB II untuk *Non-Public Goods* dilaksanakan melalui 9 kali lelang dengan total realisasi sebesar Rp 226.550.000.000.000.

Hingga Juni 2020, persentase kepemilikan Bank Sentral terhadap Surat Utang Negara adalah 16,4% dari total *outstanding*. Sementara persentase kepemilikan asing yang pada 2019 sebesar 36,6% dari total *outstanding*, pada Juni 2020 telah turun menjadi 30,2%. ”Nah, poin intinya adalah kita (DJPPR), yang bebannya mencari pembiayaan yang sebesar Rp 1.039 triliun di *market*, sudah terbantu dengan adanya *support* dari Bank Indonesia,” Luky menggarisbawahi.

Patut menjadi catatan, kebijakan *burden sharing* ini merupakan kebijakan temporer (*one-off policy*) yang hanya berlaku tahun 2020. Adapun Pemerintah dan Bank Indonesia memutuskan memperpanjang SKB I hingga 31 Desember 2022, seiring ditentukannya pelebaran defisit APBN di atas 3% hingga tiga tahun ke depan. Dalam SKB ini, Bank Indonesia diputuskan sebagai *stop buyer* untuk SBN di pasar perdana.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan, dengan adanya keputusan perpanjangan skema pembagian beban ini, Bank Indonesia akan tetap menjadi pembeli SBN yang tak terjual dalam lelang di pasar perdana. Pembagian beban melalui penerbitan SBN khusus Bank Indonesia hanya akan dilakukan dalam situasi luar biasa. ”Dengan adanya kebijakan tersebut, diharapkan akan tetap menjaga disiplin kebijakan fiskal dan moneter bersama bank sentral. Selain itu akan terus menjaga mekanisme pasar yang kredibel dan menjaga kepercayaan para investor pada instrumen SBN,” tuturnya.³²

Perhitungan Kementerian Keuangan, pembagian beban ini

³¹ APBN KiTa Januari 2021

³² KRN. *Realisasi Anggaran Dipercepat, Skema "Burden Sharing" Diperpanjang*. Kompas, 5 September 2020. h. 9

bakal menekan rasio bunga utang terhadap produk domestik bruto (PDB) hingga 2,21% pada tahun 2021. Tanpa pembagian beban, rasio bunga utang tahun ini bisa mencapai 2,4% PDB. Tahun 2022, skema serupa dapat menekan rasio bunga utang menjadi 2,19% dari 2,43% jika tanpa skema pembagian beban atau *burden sharing* dengan Bank Indonesia.

Kenaikan beban utang pemerintah termaktub dalam Buku II Nota Keuangan Tahun Anggaran 2022. Pemerintah mengalokasikan anggaran untuk membayar bunga utang dalam Rancangan APBN 2022 sebesar Rp 405,9 triliun. Jumlah itu terdiri atas pembayaran bunga dalam negeri Rp 393,7 triliun dan bunga utang luar negeri Rp 12,17 triliun.

Dalam Konferensi Pers Virtual APBN KiTa (25/8/2021), Sri Mulyani mengatakan bahwa di satu sisi kepemilikan BI terhadap SBN dapat menekan beban bunga utang pemerintah. Di sisi lain, kepemilikan SBN yang masih didominasi BI dan perbankan menunjukkan bahwa kondisi perekonomian belum sepenuhnya normal.

Dalam kesempatan yang sama, Direktur Jenderal PPR Kementerian Keuangan Luky Alfirman mengatakan, SBN yang diserap BI totalnya Rp 439 triliun. Rinciannya, sebesar Rp 215 triliun untuk 2021 dan Rp 224 triliun untuk 2022, yang terbagi dalam Kluster A dan B. SBN Kluster A digunakan menangani kesehatan seperti vaksinasi dan pengobatan pasien Covid-19, sedangkan SBN Kluster B untuk penanganan kemanusiaan dalam program perlindungan sosial.³³

Gubernur BI Perry Warjiyo mengungkapkan, penanganan pandemi dan kesehatan memberi tekanan fiskal sehingga kemampuan APBN mendorong pemulihan ekonomi menjadi terbatas. Atas dasar itu, BI berkoordinasi dengan pemerintah mengambil langkah. "BI merasa terpanggil dan tentu saja berkomitmen penuh bersama pemerintah untuk memenuhi panggilan negara dalam penanganan kesehatan dan kemanusiaan," ujar Perry.

Penerapan skema pembelian obligasi pemerintah oleh bank sentral sendiri tidak hanya dilakukan Indonesia. Skema ini juga dilakukan beberapa negara lain, seperti Inggris, Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Thailand yang terbukti dapat tetap menjaga tingkat inflasi dan nilai tukarnya. Berdasar laporan *Bank of International Settlement* (BIS) yang dipublikasikan 2 Juni 2020,

bank sentral di beberapa negara berkembang juga berperan sebagai *last resort*, seperti Mexico, Hungaria, Filipina dan Turki.

Pengelolaan utang pemerintah pun dapat dilakukan dengan *prudent* dan akuntabel. Pemerintah akan tetap mengutamakan sumber pembiayaan dalam negeri dengan tingkat bunga tetap demi mengendalikan risiko utang. Selain itu, dukungan BI melalui skema *burden sharing* turut membantu kesinambungan fiskal pemerintah dalam jangka panjang, sehingga risiko fiskal terkait pemenuhan pembiayaan Covid-19 tetap terjaga dalam batas aman.³⁴



Grafik 4.21 Skema *Burden Sharing*

Selain didukung Bank Indonesia dengan skema *Burden Sharing*, pemerintah ternyata juga cukup terbantu kondisi perbankan yang memiliki likuiditas berlebih. Perekonomian yang goyah karena pandemi membuat perbankan sangat berhati-hati menyalurkan kredit untuk menghindari risiko kredit macet. Di sisi lain, Dana Pihak Ketiga (DPK) Perbankan tidak berkurang. "Jadi singkat cerita yang terjadi adalah perbankan mengalami tingkat likuiditas sangat berlebih. Uang mau ditaruh di mana? Akhirnya perbankan menaruh uangnya di Surat Berharga Negara yang diterbitkan pemerintah. Buat mereka itu *returnnya* menarik dan pasti aman," ungkap Luky dalam wawancara dengan penulis.

Di tengah kondisi investor asing yang masih bersikap menunggu dan melihat kondisi pasar SBN, dukungan perbankan nasional

³³ DIM. *Pembagian Ringkasan Beban Utang*. Kompas. 25 Agustus 2021. h.10

³⁴ APBN KiTa Edisi Juli 2020, Jakarta: Kementerian Keuangan.

tersebut sangatlah berarti. Per 20 Juli 2020, arus modal asing yang keluar besarnya mencapai Rp 122,4 triliun, meski trennya mulai melambat. "Dukungan asing melemah dipengaruhi sentimen negatif belum terkendalinya kasus Covid-19. Pemenuhan target lelang SBN akhirnya dipenuhi dari perbankan," ujar dia.

Luky menambahkan, imbal hasil surat utang pemerintah tenor 10 tahun turun menjadi 6,79% per 23 Juli 2020, setelah sempat menyentuh 8,3% pada Maret lalu. Kembali turunnya imbal hasil SBN ditopang pembelian agresif perbankan domestik sepanjang April-Juli sebesar Rp 248,68 triliun.

Di tengah pandemi Covid-19 dan pengetatnya likuiditas perbankan, pembelian SBN ini menguntungkan bank. Selain bisa memperoleh imbal hasil, bank bisa *me-repo* atau menggadaikan SBN itu ke Bank Indonesia jika kekurangan likuiditas.

4.9 Badai Pasti Berlalu

Kerja keras dan koordinasi lintas sektoral yang tiada henti sejak badai pandemi Covid-19 melanda, akhirnya membawa pertanda positif pada perekonomian nasional. Pada triwulan II 2021, perekonomian Indonesia berdasarkan besaran Produk Domestik Bruto atas dasar harga berlaku triwulan II-2021 mencapai Rp 4.175,8 triliun dan atas dasar harga konstan 2010 mencapai Rp 2.772,8 triliun.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia triwulan II-2021 terhadap triwulan II-2020 naik 7,07% (*year on year*). Dari sisi produksi, Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan mengalami pertumbuhan tertinggi 25,10%. Dari sisi pengeluaran, Komponen Ekspor Barang dan Jasa mengalami pertumbuhan tertinggi 31,78%.

Adapun ekonomi Indonesia triwulan II-2021 terhadap triwulan sebelumnya tumbuh 3,31% (*q-to-q*). Dari sisi produksi, Lapangan Usaha Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan mengalami pertumbuhan tertinggi 12,93%. Sementara dari sisi pengeluaran, Komponen Pengeluaran Konsumsi Pemerintah (PK-P) mengalami pertumbuhan tertinggi 29,07%.

Pertumbuhan (*year on year*) triwulan II-2021 terjadi di semua kelompok pulau. Hal ini terutama terlihat pada kelompok provinsi di Pulau Jawa, dengan kontribusi 57,92%, dan pertumbuhan (*y-on-y*) 7,88%.³⁵

³⁵ BPS. Ekonomi Indonesia Ekonomi Indonesia Triwulan II 2021 Tumbuh 7,07 Persen (*y-on-y*). Diakses dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/08/05/1813/ekonomi-indonesia-triwulan-ii-2021-tumbuh-7-07-persen-y-on-y.html>

Pertumbuhan ekonomi pada triwulan III dan IV 2021 pun semakin moncer dengan masing-masing mencapai 5,72% dan 5,02%. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi Indonesia sepanjang 2021 tercatat sebesar 3,69 persen. Angka ini melegakan, karena lebih tinggi dibanding capaian tahun 2020 yang mengalami kontraksi pertumbuhan sebesar 2,07 persen.³⁶



Grafik 4.22 Pertumbuhan ekonomi kuartal II 2021

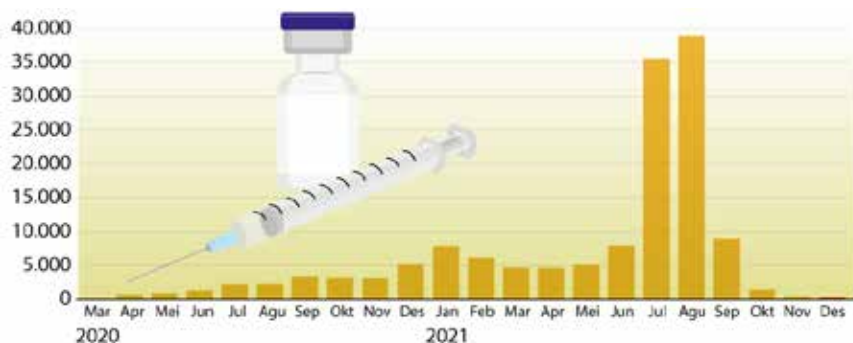
"Efektivitas PPKM dalam mengendalikan Covid menjadi kunci. Semakin kita bisa cepat mengendalikan Covid, maka ekonomi akan pulih kembali," tutur Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati saat menyampaikan realisasi APBN 2021 sampai 31 Juli 2021.³⁷

Seiring fakta bahwa varian Delta masih menjadi tantangan besar pada perkembangan pandemi global, Menkeu meminta semua pihak turut serta menjaga sentimen pemulihan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Hingga 23 Agustus 2021, total kasus Covid-19 global mencapai 213,3 juta kasus dengan 4,4 juta kematian. Sampai akhir tahun 2021, jumlah total kematian akibat pandemi ini di Indonesia mencapai 4.262.540 kasus.³⁸

³⁶ Laporan Badan Pusat Statistik, diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/02/07/1911/ekonomi-indonesia-triwulan-iv-2021-tumbuh-5-02-persen-y-on-y-.html> pada 20 Agustus 2022.

³⁷ APBN KiTa Edisi Agustus 2021, Jakarta: Kementerian Keuangan.

³⁸ Keterangan Satgas Covid-19, dikutip Tempo.co pada 10 Januari 2022. Diakses melalui <https://data.tempo.co/data/1310/jumlah-kematian-pasien-covid-19-pada-desember-2021-dalam-tren-menurun> pada 1 Oktober 2022



Grafik 4.23 Perkembangan kasus kematian akibat Covid-19 Maret 2020-Desember 2021

Sebelum varian Delta menyebar, tren kasus Covid-19 di Indonesia relatif rendah dibandingkan negara dengan populasi besar lain. Memasuki Agustus 2021, kasus harian dan tingkat kematian Indonesia menurun seiring pelaksanaan PPKM, khususnya di Jawa-Bali. Oleh karena itu, kewaspadaan harus terus dijaga dan pengendalian pandemi perlu ditingkatkan, termasuk pelaksanaan disiplin protokol kesehatan 3T (*Testing, Tracing, and Treatment*) dan 5M (Memakai masker, Mencuci tangan, Menjaga Jarak, Menghindari kerumunan, dan Mengurangi Mobilitas) serta mempercepat vaksinasi untuk mencapai target 208 juta penduduk di akhir tahun 2021.

Pemerintah optimistis, pemulihan perekonomian global terus berlanjut seiring optimisme yang masih tinggi, yang ditunjukkan *rebound* pertumbuhan ekonomi pada kuartal II-2021 di berbagai negara G-20 dan ASEAN. Dari sisi domestik, pertumbuhan ekonomi hingga kuartal II-2021 menunjukkan sinyal positif.

"Indonesia, karena penurunan kita relatif *mild* untuk seluruh tahun meskipun kuartal ke II 2020, kontraksinya minus 5,3%. Namun, kita kemudian bisa mulai bertahap pulih dan di kuartal ke II 2021 *reborn* di 7,1%, *Gross Domestic Bruto* (GDP) Indonesia sudah melewati *pre-covid* level yaitu dari Rp 2.735 triliun menjadi Rp 2.773 triliun di kuartal ke II dibandingkan tahun 2019," ujar Menkeu Sri Mulyani.³⁹

Di tengah merebaknya varian Delta, Menkeu memprediksi tren pemulihan ekonomi domestik pada awal kuartal III-2021 akan sedikit tertahan. Musababnya, mobilitas masyarakat sempat

tertahan hingga level negatif 17,7 pada pertengahan Juli, sebelum kembali naik konsisten hingga awal minggu ketiga Agustus, sejalan terkendalinya kasus Covid-19. "Dampak dari PPKM memang mengalami penurunan semua mobilitas, namun pada bulan Agustus semuanya membalik kembali. Retail dan rekreasi sudah mulai meningkat, *grocery* dan farmasi mulai membalik lagi, dan secara agregat membalik. Ini adalah kunci penting, yaitu bagaimana kita tetap mengendalikan covid dan tetap bisa melakukan aktivitas ekonomi", katanya.

Sri Mulyani menjanjikan, peran stimulus fiskal dan APBN akan terus ditingkatkan sebagai upaya pemulihan ekonomi di saat wabah. Kerja keras APBN melalui belanja negara didukung kinerja program-program penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi. Sampai dengan Juli 2021, belanja negara telah mencapai Rp 1.368,4 triliun atau tumbuh 9,3%.

Peningkatan kinerja belanja dan investasi untuk penanganan pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi itu disertai semakin optimalnya penerimaan Perpajakan dan PNBPN serta dukungan pembiayaan. Sampai bulan Juli 2021, pendapatan negara terealisasi Rp 1.031,5 triliun atau tumbuh 11,8%, mengalami perbaikan baik dari sisi Perpajakan, Kepabeanan dan Cukai, serta PNBPN.

Penerimaan pajak mencapai Rp 647,7 triliun, tumbuh 7,6% (*yoy*). Penerimaan neto mayoritas jenis pajak terus membaik, menunjukkan kegiatan ekonomi yang mulai tumbuh. Begitu pula jika ditinjau secara sektoral, penerimaan neto mayoritas sektor utama yang membaik menunjukkan berlanjutnya pemulihan ekonomi domestik. Pemanfaatan insentif pajak berlanjut pada tahun 2021, hingga pertengahan Agustus mencapai Rp 51,97 triliun, terdiri atas insentif dunia usaha (PMK-9) sebesar Rp 50,24 triliun, insentif PMK-21 (PPN DTP Rumah) sebesar Rp 304,6 miliar, serta insentif PMK-31 (PPnBM DTP Kendaraan Bermotor) sebesar Rp 1,43 triliun.

Realisasi Kepabeanan dan Cukai juga tumbuh signifikan, yakni sebesar 29,5% (*yoy*), mencapai Rp 141,21 triliun yang didorong kinerja seluruh komponen penerimaan. Kinerja Cukai tumbuh 18,25% (*yoy*) didorong pertumbuhan Cukai Hasil Tembakau (CHT) dan efektivitas kebijakan dan pengawasan di bidang Cukai. Kinerja Bea Masuk tumbuh 9,2% (*yoy*) dipengaruhi tren kinerja impor nasional yang terus meningkat, terutama pada sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan, sedangkan kinerja Bea Keluar tumbuh 888,7% (*yoy*) didorong peningkatan ekspor komoditi tembaga dan tingginya harga produk kelapa sawit. Selain itu, pemerintah juga

³⁹ Siaran Pers APBN Kita, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-perkuat-stimulus-apbn-jaga-sentimen-pemulihan-dorong-pertumbuhan-ekonomi/>

memberikan insentif kepabeanaan dan cukai khususnya di bidang kesehatan untuk impor alat kesehatan dan vaksin.

Total, penerimaan perpajakan sepanjang 2021 mencapai Rp 1.547,8 triliun.

Selanjutnya, kinerja PNBPN sampai bulan Juli 2021 mencapai Rp 242,1 triliun, tumbuh 15,8% (*yoy*). Kinerja PNBPN kian membaik didukung meningkatnya pendapatan SDA Migas dan Nonmigas, PNBPN lainnya dan pendapatan BLU, yang masing-masing tumbuh 8,1%, 62,9%, 31,2%, dan 97,4% (*yoy*). Hingga akhir tahun 2021, pundi-pundi PNBPN mencapai Rp 458,5 triliun.

Seiring terjaganya defisit APBN di angka Rp 775 triliun atau 4,6% terhadap PDB di tahun 2021, kebutuhan pembiayaan utang melalui penerbitan SBN pun berkurang. Selepas 2021, pemulihan ekonomi terus berlanjut ditopang kerja keras APBN. Upaya menekan peningkatan kasus Covid-19 memerlukan tambahan biaya yang jelas tidak kecil. Namun, langkah antisipatif dan penanganan pemerintah telah menunjukkan hasil nyata seiring tumbuhnya aktivitas ekonomi dan konsumsi masyarakat.

Seiring perbaikan kondisi ekonomi, tren positif pendapatan negara diharapkan tetap berlanjut, sehingga kerja keras APBN dalam penanganan Covid-19 dan program pemulihan ekonomi nasional lagi-lagi tetap terjaga. Kualitas belanja negara juga terus diperbaiki agar mampu mendukung momentum pertumbuhan.

Selain itu, peran aktif masyarakat juga sangat diperlukan dalam penerapan 3T dan 5M, serta partisipasi dalam program vaksinasi untuk menuju target *herd immunity* atau kekebalan kelompok di akhir tahun 2021. Sekitar 1,5 tahun sejak Presiden Joko Widodo mengumumkan secara resmi kasus Covid-19 pertama di Indonesia dari Istana Merdeka, penyebaran virus corona jenis baru mulai terkendali, meskipun belum sepenuhnya musnah.

Di tengah penanganan pandemi di dalam negeri itu, Presiden Joko Widodo juga mengambil peran dalam upaya penanganan pandemi global. Presiden hadir secara daring dalam Global Covid-19 Summit, September 2021.

Uraian (Rp triliun)	2019		2020	2020			2021	
	APBN	LKPP		APBN*	APBN**	LKPP	APBN	LKPP
Pendapatan Negara	2.165,1	1.960,6	2.233,2	1.760,9	1.699,9	1.647,8	1.743,6	2.011,3
Penerimaan Perpajakan	1.786,4	1.546,1	1.865,7	1.462,6	1.404,5	1.285,1	1.444,5	1.547,8
PNBP	378,3	409,0	367,0	297,8	294,1	343,8	298,2	458,5
Belanja Negara	2.461,1	2.309,3	2.540,4	2.613,8	2.739,2	2.595,5	2.750,0	2.786,4
Belanja Pemerintah Pusat	1.634,3	1.496,3	1.683,5	1.851,1	1.975,2	1.833,0	1.954,5	2.000,7
TKDD	826,8	813,0	857,0	762,7	763,9	762,5	795,5	785,7
Keseimbangan Primer	(20,1)	(73,1)	(12,0)	(517,8)	(700,4)	(633,6)	(633,1)	(431,6)
Surplus/(Defisit)	(296,0)	(348,6)	(307,2)	(852,9)	(1.039,2)	(947,7)	(1.006,4)	(775,1)
% of PDB	(1,8)	(2,2)	(1,8)	(5,1)	(6,3)	(6,1)	(5,7)	(4,6)
Pembiayaan	296,0	402,1	307,2	852,9	1.039,2	1.193,3	1.006,4	871,7
SBN	389,0	446,3	389,3	549,6	1.173,7	1.177,2	1.207,3	877,5
Pinjaman	(29,7)	(8,7)	(37,5)	7,0	46,7	52,5	(29,9)	(7,0)

*Perpres 54/2020

**Perpres 72/2020



Grafik 4.24 Postur APBN 2019-2021

⁴⁰ Data dari DJPPR, 2022



MENGELOLA PEMBIAYAAN NEGARA DENGAN TERPERCAYA

5 BAB

Presiden Joko Widodo tampak penuh percaya diri saat mengikuti sidang Global Covid-19 Summit secara daring dari Istana Kepresidenan Bogor, di sela-sela acara *United Nation General Assembly*, pada 22 September 2021. Dengan dada sedikit membusung tanda bangga dan sudut mata menyipit karena senyuman, Jokowi menyapa dengan hangat para tamu peserta konferensi daring, termasuk Presiden Amerika Serikat Joe Biden.¹

Kehadiran Jokowi di agenda internasional bergengsi ini ternyata atas undangan pribadi Presiden AS, Joe Biden. Mantan Gubernur DKI Jakarta ini diundang khusus untuk berbagi pengalaman sekaligus saran kepada pemimpin negara-negara lain di dunia, tentang strategi penanganan pandemi Covid-19 yang dilakukan Indonesia, dan sejauh ini terbukti efektif.

Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin yang mendampingi Presiden mengatakan bahwa Presiden Jokowi merupakan satu dari empat pemimpin dunia yang dipilih secara pribadi oleh Presiden AS Joe Biden untuk memberi masukan itu. “Presiden Jokowi hadir untuk memberikan masukan bagaimana kita bisa segera mengatasi pandemi Covid-19,” kata Budi Gunadi yang mendampingi Presiden bersama Wakil Menteri Luar Negeri Mahendra Siregar.²

Ada tiga masukan yang disampaikan Presiden Jokowi. Pertama, perlunya arsitektur sistem ketahanan kesehatan

global yang baru. Lalu, sistem sumber daya kesehatan yang bisa diakses secara global untuk mencegah kefatalan pandemi, dan ketiga adalah perlunya standarisasi protokol kesehatan yang menjadi acuan global dalam pertemuan-pertemuan lintas negara.

5.1 Badai Telah Berlalu

Di mata dunia internasional, Indonesia memang menuai pujian dan apresiasi karena berhasil meredakan badai pandemi Covid-19. Indonesia memang sempat terpuruk di titik terendah dengan jumlah kematian harian tertinggi di dunia dalam tiga hari berturut-turut, 18-20 Agustus 2021, masing-masing 1.128 kematian (18 Agustus), 1.492 (19 Agustus), dan 1.348 (20 Agustus). Data resmi pemerintah, jumlah kasus terkonfirmasi Covid-19 per 20 Agustus itu sebanyak 3.950.304 kasus. Total jumlah kematian hingga hari itu sebanyak 123.981.

Usai musim liburan mudik Lebaran 2021, kasus Covid-19 di Indonesia memang mencapai puncaknya dan hampir semua rumah sakit penuh. Krisis pelayanan kesehatan terjadi di mana-mana, karena antrean pasien jauh di atas kapasitas pelayanan rumah sakit. Mendapatkan kamar isolasi di RSDC Wisma Atlet pun susah saking penuhnya. Krisis tabung oksigen juga terjadi di mana-mana. Kondisi Indonesia saat itu dinilai sama atau bahkan lebih parah dari situasi di India yang layanan kesehatannya sempat kolaps pada akhir April 2021.

Akan tetapi, kerja sama seluruh rakyat Indonesia dengan komando para pemimpin negeri ternyata sanggup menenangkan badai pandemi yang luar biasa itu. Tak kurang, Pusat Pencegahan dan Pengendalian Penyakit (CDC) Amerika Serikat menyebut Indonesia sebagai negara dengan penanganan pandemi terbaik di dunia. Bahkan, Indonesia dimasukkan dalam kategori 1 di mana status ini berarti sudah cukup aman dikunjungi warga manapun. Data sejak awal 4 Oktober 2021, pertambahan kasus terkonfirmasi per hari selalu di bawah 1.000 kasus. Bahkan, pada bulan Desember, kasus harian di bawah 300. Pada Desember 2021, angka kematian akibat Covid-19 dalam sebulan mencapai 264 jiwa. Jumlah itu menurun 38 persen dibanding catatan kematian sebulan sebelumnya. Angka kematian itu juga menjadi yang terendah sejak Maret 2020, yang mencapai 136 jiwa dalam sebulan.³ Namun, kewaspadaan tetap diutamakan.

¹ Diakses pada Senin, 29 November 2021 dari <https://www.presidentri.go.id/foto/president-ri-hadiri-global-covid-19-summit/>

² Keterangan pers Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin, diakses melalui <https://www.kemkes.go.id/article/view/21092400002/3-masukan-presiden-joko-widodo-untuk-dunia-dalam-mengatasi-pandemi-covid-19.html>

³ Javier, Faisal. *Jumlah Kematian Pasien Covid-19 pada Desember 2021 dalam Tren Menurun*. Tempo. Diakses melalui <https://data.tempo.co/data/1310/jumlah-kematian-pasien-covid-19-pada-desember-2021-dalam-tren-menurun> pada 21 Maret 2022.

Kondisi Indonesia pada Agustus 2021 yang mulai menunjukkan tanda-tanda mampu mengalahkan Covid-19 ini menarik perhatian Presiden AS Joe Biden. Presiden AS ke-46 itu merasa perlu mengundang khusus Presiden Jokowi berbagi resep ampuh menghadapi pandemi yang disebabkan virus SARS-CoV-2 itu. Presiden pun selalu disambut tepuk tangan sambil berdiri dalam berbagai acara kenegaraan di mancanegara, karena kemampuan Indonesia membalik keadaan melalui pandemi, meski sempat terseok-seok.

Tren kasus yang terus menurun, angka vaksinasi yang di atas 200 juta dosis (penjumlahan vaksinasi dosis ke-1 dan dosis ke-2) pada akhirnya menyulut kembali nyala api perekonomian. Pelan namun pasti, aktivitas perekonomian kembali menggeliat. Pertumbuhan ekonomi triwulan III 2021 merangkak ke posisi 3,51% (*y-o-y*). Perbaikan ekonomi signifikan di tengah pandemi Covid-19 tetap mutlak perlu diimbangi menjaga kewaspadaan dan mematuhi protokol kesehatan, agar pemulihan ekonomi berkelanjutan.

Membaiknya perekonomian di tengah pandemi yang kian terkendali membuat Presiden Jokowi kembali tampil sumringah dan semakin percaya diri, ketika menghadiri KTT G20 di Roma, Italia, 30-31 Oktober 2021. Apalagi, untuk pertama kalinya dalam sejarah, Presiden Indonesia mengetuk palu di hadapan pemimpin dunia karena terpilih sebagai Presidensi G20 berikutnya. Perdana Menteri Italia Mario Draghi menutup KTT G20 tahun ini, lalu menyerahkan kursi kepresidenan G20 kepada Presiden Jokowi.

Terkait Presidensi G20, hal khusus diungkapkan langsung Raja Charles dalam sambutannya. Putra mahkota Kerajaan Inggris ini pun mendoakan Presiden Jokowi sukses dalam Presidensi G20 setelah menerima estafet dari PM Italia Mario Draghi. Nama Presiden Jokowi disebut secara langsung dalam pidatonya. *“I also wish President Widodo every possible success when you pass the battle to him in a month’s time,”* tutur Prince of Wales yang saat ini menjadi Raja Charles III di hadapan peserta KTT, Minggu, 31 Oktober 2021.⁴

Sepanjang acara, Presiden yang didampingi sejumlah menteri, termasuk di antaranya Menteri Koordinator Bidang Maritim dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, dan Menteri BUMN Erick Thohir banyak disapa sejumlah pemimpin negara. Para pemimpin dunia tampak antusias

menyapa dan beramah-tamah dengan Presiden, yang selama acara tak pernah melepas masker, kecuali untuk berfoto.

Tertangkap momen khusus saat Presiden Jokowi sedang berbincang serius dengan Perdana Menteri Inggris Boris Johnson didampingi Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut M Pandjaitan pada Sabtu, 30 Oktober 2021, di sela-sela rapat KTT G20. Di tengah perbincangan itu, Ratu Maxima dari Belanda yang sedang duduk, bergegas mendekati Presiden Jokowi dan menggoyangkan tangan kanannya. Presiden baru menyadari bahwa itu Ratu Belanda setelah Maxima menurunkan maskernya di dagu dan menangkupkan tangan yang disambut hal serupa oleh Presiden yang tampak tertawa.

Lolosnya Indonesia dari badai pandemi tak lain merupakan buah dari perjuangan yang tak ringan dari segala lini. Jajaran kementerian bahu-membahu menanggulangi berbagai aspek yang memukul sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia, yang sempat membuat perekonomian melambat. Namun, seiring perbaikan langkah-langkah menangani Covid-19 yang menyebabkan penurunan kasus, kegiatan ekonomi juga mulai menunjukkan perbaikan.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan, pemulihan ekonomi dan kesehatan adalah dua hal tak terpisahkan dan saling dorong. “APBN memulihkan ekonomi, pemulihan ekonomi memulihkan kesehatan APBN. Inilah yang kita ingin terus jaga, hubungan antara ekonomi dan APBN.”⁵

Seperti diketahui, perkembangan ekonomi di beberapa negara pada kuartal III 2021 mengalami perlambatan seiring melonjaknya kasus Covid-19 varian Delta dan pengurangan *base-effect*. Kondisi perlambatan juga dipengaruhi gangguan *global supply chain*. Namun demikian, memasuki kuartal IV 2021, proses pemulihan terus berlanjut. Bahkan, di akhir 2021 Indonesia sudah dapat mencatatkan pertumbuhan positif sebesar 3,69%.

Hal ini ditunjukkan adanya peningkatan permintaan sesuai *Purchasing Managers Index* (PMI) Manufaktur Global di Oktober 2021 yang melanjutkan level ekspansi. Penguatan aktivitas manufaktur global, terutama didorong aktivitas manufaktur di Eropa dan Amerika Serikat. Namun, beberapa risiko peningkatan pandemi Covid-19, isu gangguan pasokan diperkirakan akan memberi tekanan aktivitas produksi.

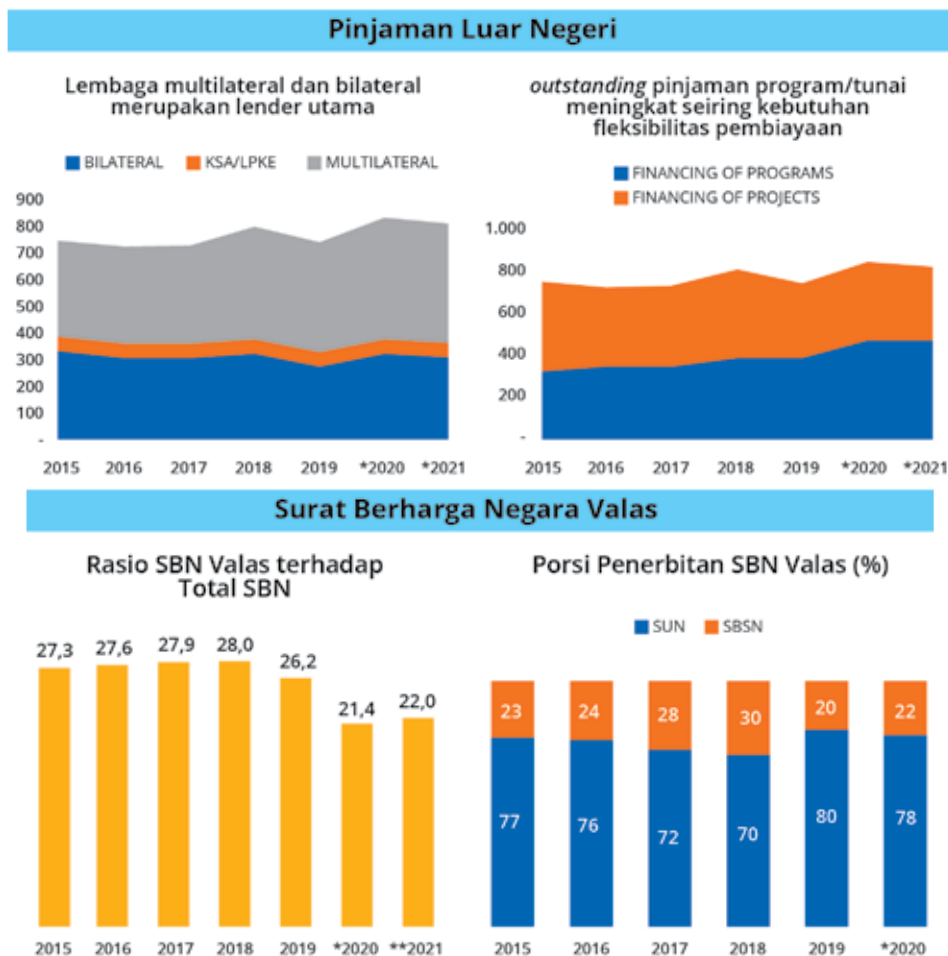
⁴ Kompas TV, 31 Oktober 2021, diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=9HABB6J8-Ls>

⁵ Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam Konferensi Pers APBN KiTa, November 2021

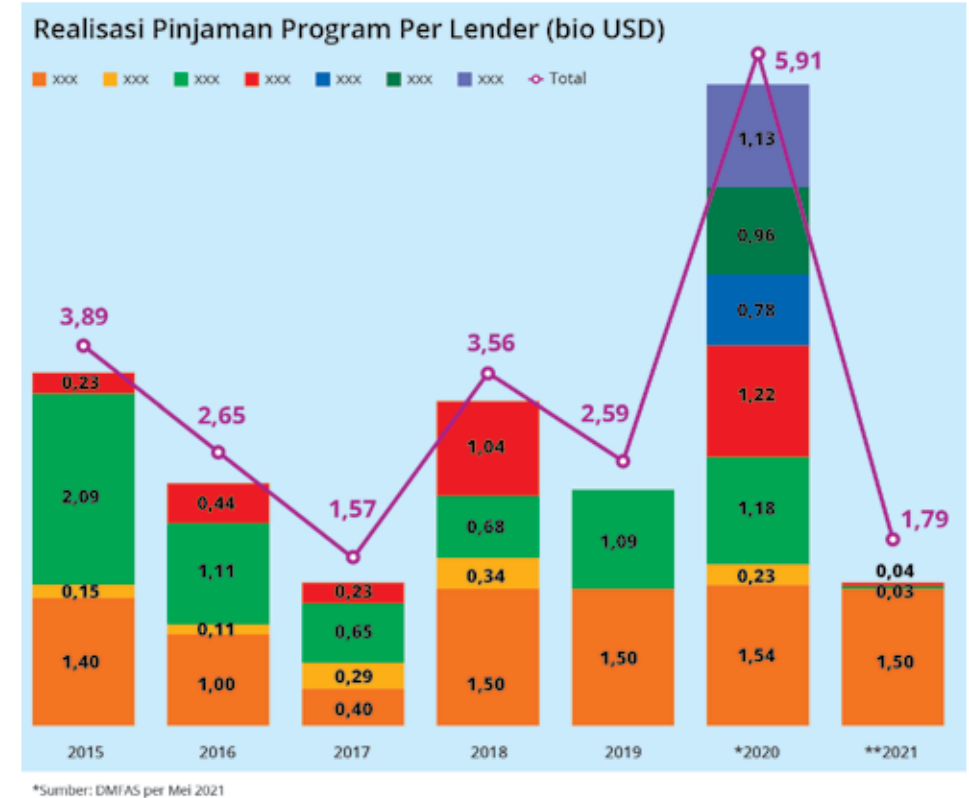
5.2 Posisi dan Rasio Utang

Setelah jatuh bangun membiayai penanganan pandemi Covid-19 dengan segala daya dan upaya, diiringi berbagai tingkat risiko, posisi utang pemerintah per akhir Desember 2021 menembus angka Rp 6.911,72 triliun. Adapun rasio utang pemerintah terhadap PDB mencapai 40,74%.

Setelah pandemi secara bertahap mereda dan badai berlalu, jumlah utang pemerintah pusat dihitung mulai menurun pada Oktober 2021, yakni sebesar Rp 6.687,28 triliun. Jika dibandingkan posisi utang akhir September 2021, terjadi penurunan sebesar Rp 24,24 triliun. Berkurangnya angka ini sebagian disebabkan adanya



⁶ APBN KiTa edisi November 2021, Jakarta: Kementerian Keuangan.



Grafik 5.1 Perkembangan Portfolio Utang Valas

penurunan utang dari Surat Berharga Negara (SBN) Valas sebesar Rp 13,85 triliun serta penurunan pinjaman Rp 15,26 triliun.⁶

Pemulihan ekonomi yang sudah mulai terlihat di kuartal III, semakin didorong oleh melambatnya penyebaran kasus aktif Covid-19 serta percepatan vaksinasi akan tetap dijaga agar tetap *on-track* oleh pemerintah. Dari sisi pembiayaan, pengelolaan utang dalam komposisi utang SBN domestik akan dijaga oleh pemerintah sehingga tidak lebih kecil daripada utang dalam bentuk valuta asing. Secara konsisten, pemerintah berusaha untuk menurunkan Pinjaman Luar Negeri dan SBN dalam valuta asing sebagai upaya untuk mengurangi eksposur luar negeri terhadap utang pemerintah.

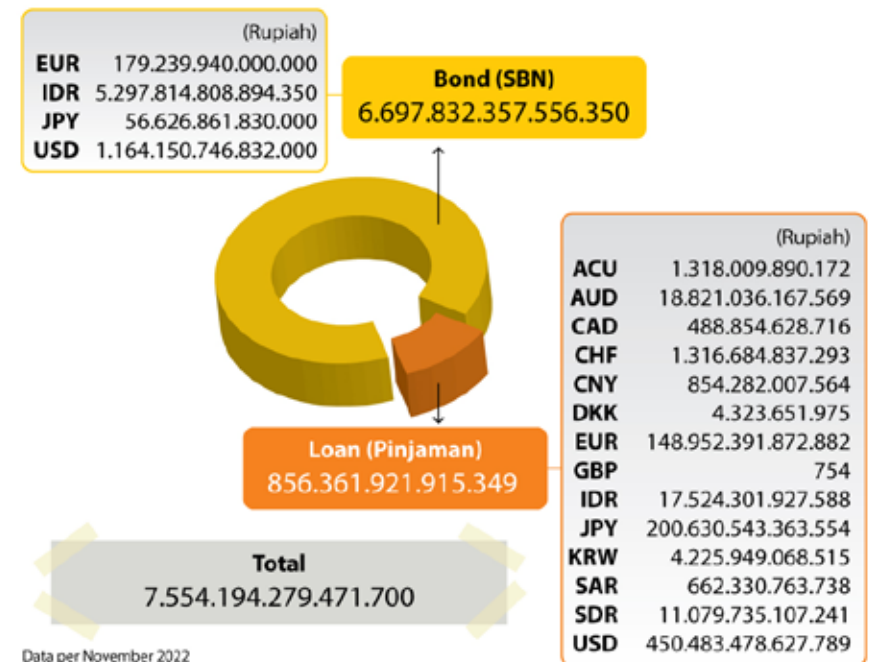
Penerbitan SBN sudah dihentikan di awal November 2021 sejalan dengan strategi *frontloading*, seiring membaiknya proyeksi *outlook* APBN, optimalisasi likuiditas (pemanfaatan Sisa Anggaran Lebih (SAL)), serta rencana penerbitan SBN skema SKB III yang

akan dilaksanakan akhir tahun. Sisa pembiayaan utang sampai dengan akhir tahun 2021, optimalisasi adalah kata kunci untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dengan tetap menjaga risiko secara efisien. Pemerintah akan mengoptimalkan pinjaman program serta penerbitan SBN retail. Sementara penerbitan SBN dalam skema koordinasi dengan BI untuk pembiayaan kesehatan

Tahun	Bulan	Penerbitan	Mata Uang	Nominal
2015	Januari	Global Bonds USD	USD	4.000.000.000
2015	Mei	Global Sukuk	USD	2.000.000.000
2015	Juli	Euro Bonds	EUR	1.250.000.000
2015	Agustus	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2015	Desember	Global Bonds USD	USD	3.500.000.000
2016	Maret	Sukuk Global	USD	2.500.000.000
2016	Juni	Euro Bonds	EUR	3.000.000.000
2016	Juni	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2016	Desember	Global Bonds USD	USD	3.500.000.000
2017	Maret	Sukuk Global	USD	3.000.000.000
2017	Juni	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2017	Juli	Euro Bonds	EUR	1.000.000.000
2017	Desember	Global Bonds USD	USD	2.000.000.000
2017	Desember	Global Bonds USD	USD	4.000.000.000
2018	Maret	Sukuk Global	USD	3.000.000.000
2018	April	Euro Bonds	EUR	1.000.000.000
2018	April	Global Bonds USD	USD	1.000.000.000
2018	Mei	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2018	Desember	Global Bonds USD	USD	3.000.000.000
2019	Februari	Sukuk Global	USD	2.000.000.000
2019	Mei	Samurai Bonds	JPY	177.000.000.000
2019	Juni	Euro Bonds	EUR	750.000.000
2019	Juni	Global Bonds USD	USD	750.000.000
2019	Oktober	Euro Bonds	EUR	1.000.000.000
2019	Oktober	Global Bonds USD	USD	1.000.000.000
2020	Januari	Global Bonds USD	USD	2.000.000.000
2020	Januari	Euro Bonds	EUR	1.000.000.000
2020	April	Global Bonds USD	USD	4.300.000.000
2020	Juni	Sukuk Global	USD	2.500.000.000
2020	Juli	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2021	Januari	Global Bonds USD	USD	3.000.000.000
2021	Januari	Euro Bonds	EUR	1.000.000.000
2021	Mei	Samurai Bonds	JPY	100.000.000.000
2021	Juni	Sukuk Global	USD	3.000.000.000
2021	Juli	Global Bonds USD	USD	1.650.000.000
2021	Juli	Euro Bonds	EUR	500.000.000
2021	September	Global Bonds USD	USD	1.250.000.000
2021	September	Euro Bonds	EUR	500.000.000
2022	Maret	Global Bonds USD	USD	1.750.000.000
2022	Juni	Sukuk Global	USD	3.250.000.000
2022	Juni	Samurai Bonds	JPY	81.000.000.000
2022	September	Global Bonds USD	USD	2.650.000.000

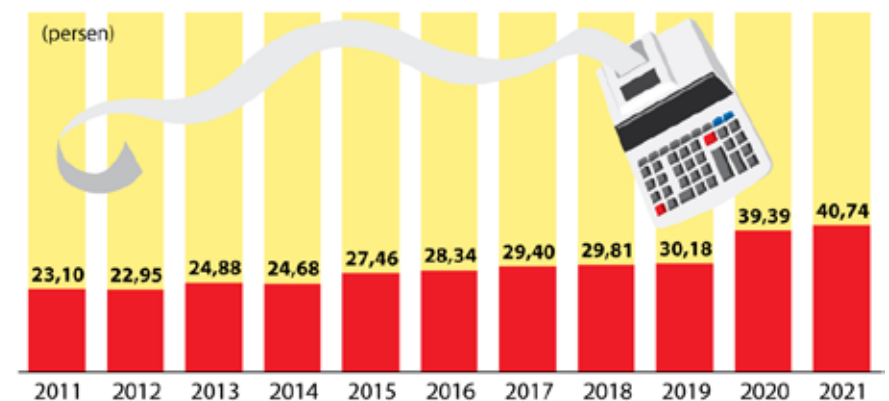
Sumber: Dit. SUN, DJPPR, 2022

Grafik 5.2 Perkembangan SBN Valas 2015-2022



Data per November 2022

Grafik 5.3 Komposisi utang per mata uang



Grafik 5.4 Data rasio utang

dan penanganan kemanusiaan (SKB III) juga akan sangat berperan. Penerbitan SBN dengan skema SKB III dijadwalkan pada November dan Desember 2021 sebesar Rp 215 triliun.

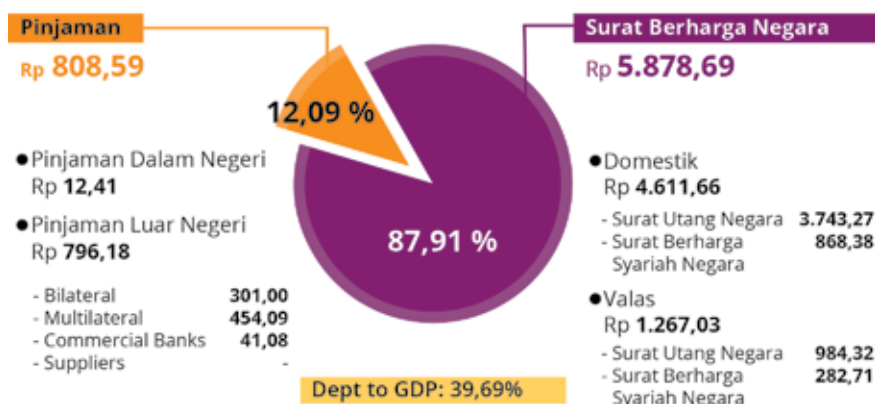
Peran pembiayaan yang hadir untuk mendukung pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi situasi *extraordinary* ini akan

Posisi Utang Per Akhir Oktober 2021 (triliun)

Rp 6.687,28

Pembiayaan dikelola secara prudent dengan memperhitungkan kemampuan bayar Pemerintah untuk mendukung kejadian *Extraordinary* akibat Covid-19 (triliun)

Posisi utang Pemerintah per akhir Oktober 2021 berada di angka Rp 6.687,28 triliun dengan rasio utang pemerintah terhadap PDB sebesar 39,69 persen.



Grafik 5.5 Posisi Utang Pemerintah per Oktober 2021

tetap dilakukan secara tepercaya (*prudent*). Menteri Keuangan Sri Mulyani menjamin akan tetap memperhitungkan kemampuan bayar pemerintah sehingga tidak akan membebani rakyat di masa mendatang.

Angka-angka merupakan konsekuensi dari besaran defisit APBN hingga akhir Oktober 2021 yang mencapai Rp 548,9 triliun atau 3,11 persen terhadap PDB. Sementara itu, pembiayaan hingga akhir Oktober 2021 telah terealisasi sebesar Rp 608,3 triliun. Perinciannya, realisasi pembiayaan utang sebesar Rp 645,8 triliun, realisasi pembiayaan investasi Rp 96,7 triliun, pemberian pinjaman sebesar Rp 2,9 triliun dan pembiayaan lainnya sebesar Rp 56,1 triliun.

Komposisi Utang Per November 2022*

*Angka ekuivalen dalam triliun rupiah (kurs: 15.742)

Pinjaman

Rp 856,36 triliun

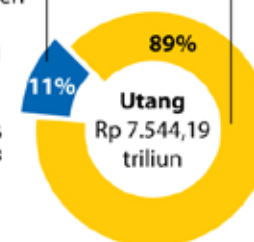
- Pinjaman dalam negeri Rp 17,52 triliun
- Pinjaman luar negeri Rp 838,84 triliun

- Bilateral 278,06
- Multilateral 510,28
- Commercial Bank 50,49

Surat Berharga Negara

Rp 6.697,83 triliun

- Domestik Rp 5.759,44 triliun
 - Surat Utang Negara 4.484,55
 - Surat Berharga Syariah Negara 1.274,89
- Valas Rp 938,39 triliun
 - Surat Utang Negara 883,29
 - Surat Berharga Syariah Negara 55,10



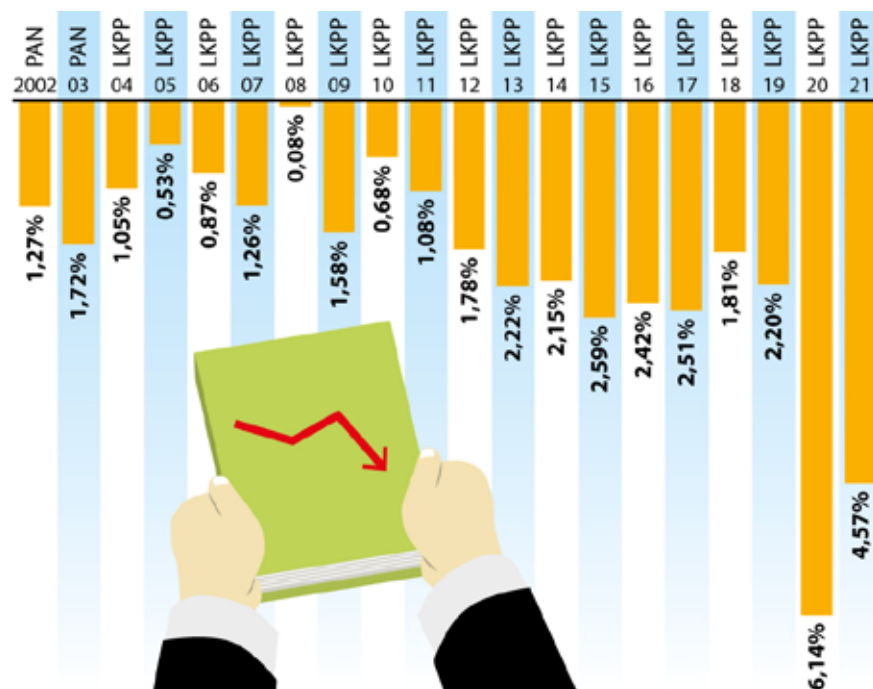
Debt to GDP ratio 38,65%

Asumsi PDB nominal sebesar Rp 19.543,80 triliun

77% Rupiah 23% Valas

Utang Pemerintah didominasi rupiah menunjukkan optimalisasi sumber utang dalam negeri

Grafik 5.6 Outstanding Utang Pemerintah per November 2022



Grafik 5.7 Data Defisit Anggaran

Prinsip Prudensial dalam Pengelolaan Utang
dengan Promosi Produk Dalam Negeri Melalui Pemberian Hibah



Realisasi pembiayaan utang hingga akhir Oktober 2021 mencapai Rp 645,8 triliun, terdiri dari realisasi SBN (Neto) sebesar Rp 668,7 triliun dan realisasi pinjaman (Neto) sebesar negatif Rp 22,9 triliun.

Surat Berharga Negara (Neto) September 2021 (dalam miliar rupiah)	Pinjaman (Neto) September 2021 (dalam miliar rupiah)
Rp 668,718,9	Rp 22,870,3
- Pinjaman Dalam Negeri (Neto) Rp 122,2 - Pinjaman Luar Negeri (Neto) Rp 22.748,1	- Penarikan Pinjaman Dalam Negeri (Bruto) Rp 1082,0 - Pembayaran Cicilan Pokok Pinjaman DN Rp 1204,2 - Penarikan Pinjaman Luar Negeri (Bruto) Rp 45.803,9 - Pembayaran Cicilan Pokok Pinjaman LN Rp 68.552,0

Grafik 5.8 Rasio Utang

Kemudian, realisasi pembiayaan utang terdiri atas realisasi SBN (Neto) sebesar Rp 668,7 triliun dan realisasi pinjaman (Neto) sebesar Rp 22,9 triliun. Secara rinci, pinjaman (neto) terdiri atas pinjaman dalam negeri (Neto) yang telah terealisasi sebesar Rp 122,2 Miliar dan pinjaman luar negeri (Neto) sebesar Rp22,7 triliun.

5.3 Kemampuan Membayar Utang

Sejak awal tahun, pemerintah telah diujungi banyak kritik terkait nilai utang luar negeri yang terus melambung. Per akhir Februari 2021, catatan Bank Indonesia (BI) menunjukkan bahwa nilai utang luar negeri Indonesia telah mencapai US\$ 422,6 miliar. Angka itu mencerminkan pertumbuhan sebesar 4% dalam basis *year-on-year*.

Kritik terhadap utang luar negeri yang tumbuh cepat pun bermunculan. Namun baik pemerintah maupun BI menyatakan, utang luar negeri telah dikelola secara hati-hati.

“Peningkatan pertumbuhan itu didorong oleh peningkatan pertumbuhan utang luar negeri pemerintah dan utang luar negeri swasta,” tutur Direktur Eksekutif, Kepala Departemen Komunikasi BI, Erwin Haryono.⁷

Staf khusus Menteri Keuangan Bidang Kebijakan Fiskal dan Makroekonomi, Masyita Crystallin, menyatakan bahwa utang Indonesia masih aman dan terjaga. Oleh karena itu, masyarakat tidak perlu cemas merespons besarnya utang luar negeri Indonesia ini.

Profil jatuh tempo utang Indonesia pun dinilai masih cukup aman dengan *average time maturity* atau ATM 8,6 tahun (per Agustus 2020) dari 8,4 tahun dan 8,5 tahun di tahun 2018 dan 2019. “Rata-rata utang pemerintah merupakan utang jangka panjang,” tutur Masyita.

Indonesia masih diberi “Investment Grade” oleh Credit Rating Agencies, saat terjadi Global Down Trend Selama Pandemi. Level ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi Indonesia lebih aman, dan efektifnya kebijakan makroekonomi dan moneter dibanding beberapa negara di tengah kondisi yang *volatile*. Hal ini juga menunjukkan adanya kepercayaan bahwa Indonesia memiliki kemampuan untuk membayar kewajiban utangnya di masa mendatang dan memiliki risiko kecil untuk terjebak dalam utang.

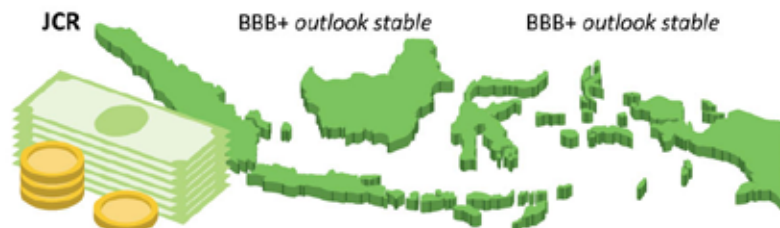
Pemerintah menyatakan telah memiliki strategi jitu untuk mengelola utang, yakni memitigasi risiko fiskal, terutama pada portofolio utang. “Kita juga melakukannya strategi aktif meliputi *buyback*, *debt switch*, dan konversi pinjaman. Selain itu, secara umum tetap dilakukan manajemen yang baik terhadap waktu jatuh tempo dan pendalaman pasar keuangan,” Masyita menambahkan.

Selain itu, pemerintah juga tengah giat menggarap pasar domestik yang menyasar investor retail dari rakyat Indonesia sendiri. Di antaranya dengan menerbitkan Surat Berharga Negara (SBN) ritel, pengembangan instrumen dan infrastruktur pasar SBN untuk mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri.

⁷ <https://insight.kontan.co.id/news/peringkat-utang-indonesia-masih-investment-grade>

Terakhir, kebijakan pemerintah yang tengah melakukan program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) untuk memperkecil dampak ekonomi dari pandemi Covid-19 disambut positif investor global. Sehingga diyakini tingkat kepercayaan investor asing maupun dalam negeri untuk berinvestasi di Indonesia juga masih cukup tinggi. Terlebih, dana pihak ketiga (DPK) di sektor perbankan juga dinilai masih besar. Data Bank Indonesia mencatat per Agustus

	Selama Pandemi	
	2020	2021
S&P	BBB outlook negative	BBB outlook negative
Moody's	Baa2 outlook stable	Baa2 outlook stable
Fitch	BBB outlook stable	BBB outlook stable
R&I	BBB+ outlook stable	BBB+ outlook stable
JCR	BBB+ outlook stable	BBB+ outlook stable



Grafik 5.9 Peringkat Kredit Indonesia dari Para Lembaga Kredit Rating Internasional (2020-2021), data tahun 2022

2020, DPK mencapai Rp 6.228,1 triliun.

“Juga berdasarkan data Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), jumlah masyarakat dengan simpanan di atas Rp 5 miliar terus meningkat. Sementara untuk masyarakat dengan simpanan di bawah Rp 100 juta, pertumbuhannya paling kecil dibandingkan nominal simpanan lainnya,” tuturnya.⁸

⁸ <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4382573/indonesia-peringkat-6-utang-terbesar-di-dunia-masyarakat-tak-perlu-cemas>

5.4 Peringkat Utang Indonesia

Di sisi lain, tahun ini lembaga pemeringkat masih mempertahankan peringkat berikut prospek atas utang luar negeri Indonesia. S&P tercatat sebagai lembaga pemeringkat yang terakhir kali memberi afirmasi pada peringkat berikut prospek utang jangka panjang Indonesia.

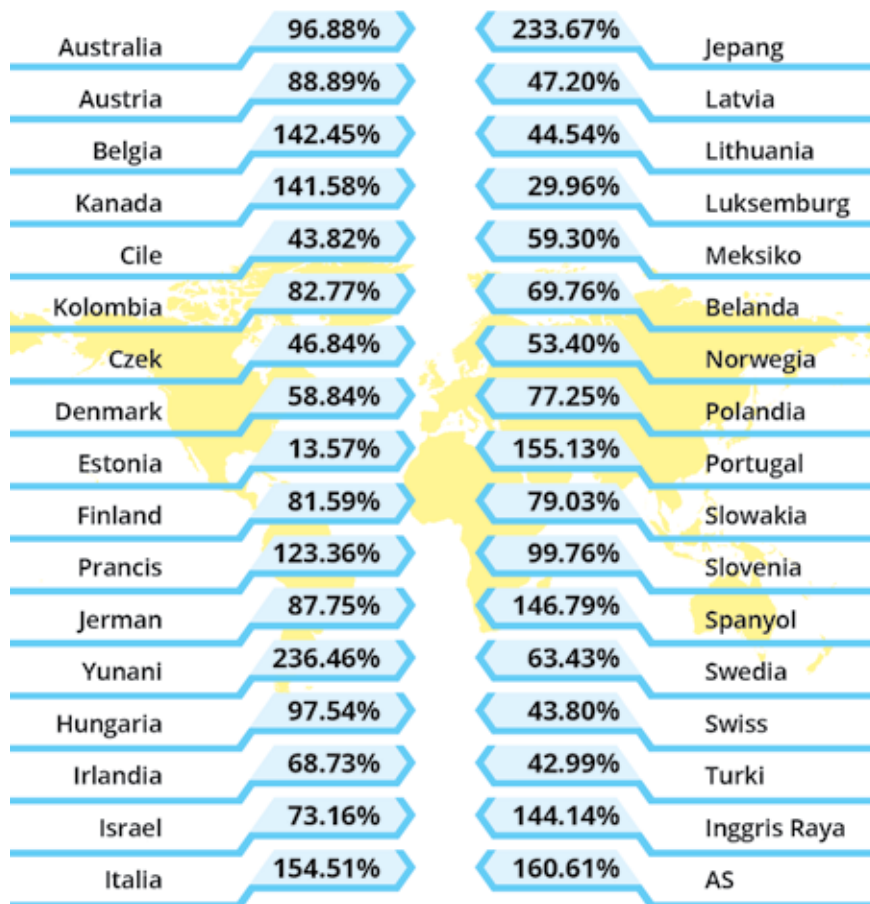
Pada 22 April 2021, S&P mempertahankan peringkat BBB dengan *outlook* negatif untuk *sovereign credit rating* Indonesia. Ini merupakan penegasan dari penilaian S&P terdahulu, yang terbit pada 17 April 2020. Di saat itu, S&P mengubah prospek dari stabil menjadi negatif, dengan merujuk ke tekanan atas ekonomi Indonesia akibat pandemi.

Dua lembaga pemeringkat lainnya, yaitu Fitch dan Moody's tak mengubah peringkat berikut prospek untuk Indonesia di masa pandemi. Fitch belum melakukan perubahan atas peringkat BBB

	BBB PERINGKAT	Baa2 PERINGKAT	BBB PERINGKAT
	1	2	3
PROSPEK	Stabil	Stabil	Negatif
PEMERINGKAT	Fitch	Moody's	S&P
TGL TERAKHIR PERUBAHAN/ AFIRMASI	24 Jan 2020	10 Feb 2020	22 Apr 2021

Grafik 5.10 Peringkat Investasi Indonesia

⁹ <https://insight.kontan.co.id/news/ini-peringkat-indonesia-di-saat-utang-luar-negerinya-meningkat>



Sumber: Indikator total utang pemerintah disusun OECD per 2021

Grafik 5.11 Rasio Utang Negara-negara di Dunia

	Sovereign Credit Rating	Outlook	Tanggal Asesmen
R&I	BBB+	Stable	27 Mei 2022
S&P	BBB	Stable	27 April 2022
JCR Agency	BBB+	Stable	27 Juli 2022
Moody's	Baa2	Stable	10 Januari 2022
Fitch	BBB	Stable	13 Juni 2022

Grafik 5.12 Posisi Rating Indonesia

dengan *outlook* stabil yang diberikan kepada Indonesia sejak 21 Desember 2017. Sedangkan Moody's sampai saat ini juga tidak pernah mengutak-atik peringkat Baa2 berikut prospek stabil untuk Indonesia. Rating itu diumumkan Moody's sejak 13 April 2018. Peringkat yang diberikan oleh ketiga lembaga tersebut untuk Indonesia mencerminkan peringkat yang berada di kategori layak investasi alias *investment grade*.⁹

5.5 Dari Rakyat untuk Rakyat

Situasi pandemi memang berpengaruh besar ke berbagai sektor, terutama kesehatan dan ekonomi. Dua sektor inilah yang paling terhantam pandemi. Kendati demikian, di tengah situasi

sangat sulit, antusiasme masyarakat berinvestasi di SUN Ritel masih sangat tinggi. Bahkan, pada saat penerbitan ORI017, Dirjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (PPR) sampai melambungkan target (*upsized*) penjualan ke level maksimal. Target yang semula dipatok Rp 15 triliun, ditingkatkan menjadi Rp 20 triliun dilakukan karena ketika masa penawaran masih tiga hari lagi, pemesanan yang masuk sudah mencapai 89,53% dari target maksimal yang ditetapkan.

Berdasarkan pengalaman dari penerbitan SUN Ritel sebelum-sebelumnya, sebagian besar investor lebih memilih untuk melakukan pemesanan menjelang batas akhir. Hal ini karena tidak ada kompensasi kupon yang diberikan oleh pemerintah sebelum *settlement*. Akibatnya, investor memesan di awal atau akhir masa pemesanan pun perhitungan kuponnya sama saja.

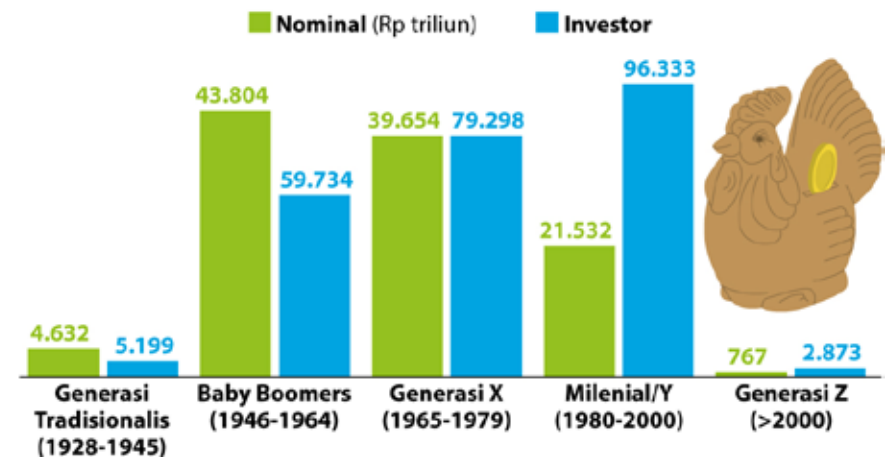
Secara keseluruhan, penerbitan ORI017 yang dilaksanakan pada Juli 2020 berhasil mencatat rekor dari sisi nominal pemesanan dan jumlah investor. Total pemesanan mencapai Rp 18,34 triliun dengan 42.733 investor. Dari keseluruhan investor itu, 56 persennya adalah wajah-wajah baru di pasar surat utang dengan didominasi investor milenial. Capaian luar biasa tersebut terjadi justru saat seluruh proses peluncuran ORI ini dilakukan secara daring, tanpa tatap muka sama sekali, seperti biasa dilakukan sebelum pandemi.

Dari total nominal pemesanan dan jumlah investor itu, dapat dihitung rata-rata pemesanan sebesar Rp 429 juta per investor. Angka rata-rata ini tercatat lebih rendah dari penerbitan seri ORI016 sebelumnya yang mencapai Rp 448 juta per investor. Dengan semakin rendahnya rata-rata keritelan, maka artinya tujuan pemerintah untuk memperluas basis investor domestik, khususnya investor retail telah tercapai.

Namun, pertumbuhan investor retail yang melakukan pembelian dengan nilai di bawah Rp 10 juta masih terpusat di kota-kota besar seperti Jakarta. Hal ini tentu saja karena masyarakat perkotaan lebih mudah mengakses informasi mengenai investasi. Di sisi lain, literasi investasi di kota kecil kurang memadai sehingga pertumbuhan investor di sana pun terbatas.

Direktorat SUN mencatat, sepanjang penerbitan ORI selama tahun 2020, jumlah investor generasi Z (di bawah 20 tahun) naik signifikan. Sebaliknya, investor dari kelompok baby boomers dan tradisional, turun. Kelompok ini adalah orang-orang yang terbiasa dilayani oleh mitra distribusi, sehingga mungkin sistem penjualan langsung secara daring kurang mereka sukai. Meski demikian, dari

¹⁰ Direktorat Surat Utang Negara. 2021. Mengarungi Badai Pandemi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.



Grafik 5.13 Data Penerbitan ORI berdasarkan Kelompok Umur

sisi nilai, kelompok senior ini lebih mendominasi.¹⁰

Artinya, strategi pemerintah untuk mengubah haluan penerbitan SUN Retail cukup berhasil menggairahkan antusiasme masyarakat luas, dari berbagai kelompok umur. Pemasaran ORI 2020 juga sukses mengajak rakyat Indonesia untuk bersama-sama membangkitkan ekonomi dari keterpurukan akibat pandemi Covid-19 melalui investasi pada Surat Berharga Negara. “ Dari kita, oleh kita, untuk kita.”

Hasil pendalaman pasar serta intensivitas mengenalkan produk SBN kepada publik pun mulai terlihat. Saat ini, masyarakat luas semakin menyadari keamanan dan keuntungan berinvestasi dalam SBN, seperti terlihat selama 4-21 Oktober 2021.

Saat itu, pemerintah kembali membuka masa penawaran Obligasi Negara Ritel, yakni Seri ORI020 (ORI020). Partisipasi masyarakat domestik dalam berinvestasi di SBN semakin meningkat. ORI020 ditawarkan dengan kupon terendah sepanjang sejarah penerbitan SBN ritel, yaitu sebesar 4,95%. Namun demikian, masih tingginya minat masyarakat membeli SBN ritel membuat target penerbitan ORI020 telah terpenuhi di tiga hari sebelum masa penawaran berakhir. Penerbitan ORI020 itu sendiri merupakan penerbitan instrumen SUN ritel terakhir di tahun 2021.

Selanjutnya, 1 November 2021, diselenggarakan *Virtual Launching* dan Pembukaan Masa Penawaran Green Sukuk Ritel

¹⁰ Dalam wawancara oleh penulis di Jakarta pada 8 September 2021.

– Sukuk Tabungan Seri ST008 kepada investor individu Warga Negara Indonesia. Ini informasi pendahuluan kepada para investor mengenai produk SBN Ritel dalam bentuk syariah yang akan diterbitkan bulan November 2021.

“Sumber pembiayaan ada dua, SBN dan Pinjaman. Masing-masing punya karakteristik, punya *feature-feature* tertentu. Masing-masing mempunyai sisi positif atau kelebihan dan sisi negatif atau kekurangan,” tutur Dirjen PPR Kementerian Keuangan, Luky Alfirman.¹¹

Menurut Luky, pinjaman tunai dari negara donor, secara biaya ongkosnya lebih murah dibandingkan SBN. Namun, kapasitas pinjaman bilateral atau multilateral itu terbatas. Tidak ada satu negara atau lembaga donor pun yang mau meminjamkan bulat-bulat uang senilai Rp 1.000 triliun ke satu negara. Bahkan, Bank Dunia memiliki *Single Borrowing Limit* yang jelas-jelas membatasi kuota pinjaman untuk suatu negara. “Dalam kondisi normal, kita biasanya pinjam ke negara donor sebesar US\$ 2-3 miliar atau sekitar Rp 40-45 triliun berupa pinjaman program untuk pembiayaan pembelanjaan negara kita. Ada pinjaman proyek yang dikaitkan langsung dengan proyek tertentu, mau membangun irigasi, atau sanitasi. Tapi sekarang kan kondisi *extraordinary*, butuhnya jauh di atas itu.”

Selain soal keterbatasan pagu, pinjaman juga membuat negara debitur seperti diintervensi karena banyak hal yang diatur oleh kreditur. Ditambah lagi soal waktu, pengajuan pinjaman membutuhkan waktu persiapan minimal enam bulan, bahkan bisa sampai satu tahun. “Artinya kurang fleksibel, sehingga kita kemudian masuk ke SBN,” Luky menjelaskan.

Mengenang kembali masa krisis tahun 1998, Luky menyebut bahwa saat itu pinjaman ditutup dengan pinjaman lagi alias “gali lubang tutup lubang”. Hal ini tentu tak ideal, karena pinjaman artinya bergantung pada donor. Dari semangat untuk mengurangi ketergantungan pada negara kreditur ini membuat pemerintah mulai berpikir memanfaatkan sumber pembiayaan dari dalam negeri.

“Maka, meluncurlah SBN. SBN ini ada dua. Yang pertama SUN, Surat Utang Negara yang konvensional dan SBSN atau Surat Berharga Syariah Negara yang biasa disebut sukuk,” tutur Luky.

Luky mencatat, SUN pertama diterbitkan tahun 2002 dan SBSN tahun 2008. Semangat penerbitan surat utang ini intinya meluncurkan SBN yang bisa dibeli rakyat sendiri, yang berarti

pemerintah meminjam dari rakyat, tidak lagi bergantung negara lain. Harapan ini, lambat laun ternyata dapat terealisasi, terutama pada momentum pandemi Covid-19 yang secara tak terduga justru dapat menumbuhkan minat, antusiasme, dan kesadaran baru bagi masyarakat untuk berinvestasi dalam bentuk SBN.

Di tengah kondisi pandemi dengan pengeluaran yang begitu besar, selain menerbitkan SBN, pada tahun 2020 pemerintah Indonesia juga mengajukan dua pinjaman dari Bank Pembangunan Asia (ADB) dan Bank Dunia terkait Covid-19. Pinjaman *co-financing* dari ADB ikut membiayai program yang sama. Begitu pula pinjaman dari Bank Dunia. Total, ada enam donor mengucurkan pinjaman Covid-19, yakni ADB, World Bank, Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Badan Kerja Sama Internasional Jepang (JICA), Pemerintah Australia, dan Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Jerman.

Tahun 2021, kebutuhan dana masih berlanjut, meskipun sudah ada pinjaman terkait Covid 19, utamanya untuk kebutuhan vaksinasi massal. “Kita harus mengumpulkan Rp 1,039 triliun sesuai besaran defisit anggaran. Dari mana? Kondisi normal untuk menambal Rp 300 triliun saja sudah berat, apalagi sekarang tiga kali lipat. *Good news*-nya, sebelum pandemi kami sudah membangun ISBN, yaitu platform online untuk SBN retail kita. Kita ingin memudahkan investor kita, terutama generasi milenial yang inginnya serba praktis,” kata Luky Alfirman.¹²

Kondisi sebelum pandemi, pembelian sukuk retail harus datang langsung ke bank, yang hanya di kota-kota besar tertentu. Pada masa pandemi, dengan sistem *online*, pasar dapat diakses lewat gawai 24/7 alias 24 jam sehari dan 7 hari dalam seminggu sepanjang masa penawaran. SBN bisa diakses melalui gawai, termasuk pembayarannya bisa lewat E-banking.

Kondisi serba daring ini ternyata malah mendongkrak penjualan SBN, yang ujung-ujungnya digunakan untuk membiayai belanja negara yang membengkak karena pandemi. Sejumlah langkah dilakukan pemerintah untuk membantu rakyatnya bertahan di tengah masa sulit yang sebelumnya tak pernah terbayangkan.

Berikut ini sepuluh jenis bantuan yang telah disalurkan maupun masih disiapkan pemerintah untuk menopang kehidupan rakyatnya di masa pandemi. Bantuan-bantuan inilah, yang antara lain dibiayai investor domestik alias rakyat Indonesia sendiri, yang

¹² Dalam wawancara oleh penulis, 8 September 2021

¹³ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/03/12090061/melihat-efektivitas-9-bantuan-dan-subsidi-pemerintah-selama-6-bulan-pandemi?page=all> pada 1 November 2021.

telah berpartisipasi dengan membeli SUN.¹³

1. BSU Guru Honorer dan Guru non PNS

Agustus 2021, pemerintah berencana menggelontorkan kembali BSU (Bantuan Subsidi Upah) untuk guru honorer dan guru non-PNS (Pegawai Negeri Sipil) sebesar Rp 1.800.000 per orang di tahun 2021.

Untuk itu, pemerintah menyarankan kepada guru honorer dan guru non-PNS untuk segera mengakses laman *info.gtk.kemdikbud.go.id* untuk bisa mendaftarkan diri sebagai penerima BSU di tahun 2021.

2. UKT Mahasiswa

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbud Ristek) menegaskan bahwa bulan Agustus 2021, pemerintah telah menyiapkan bantuan uang kuliah tunggal (UKT) bagi para mahasiswa yang nilainya Rp 2.400.000 per orang.

Rencananya, bantuan UKT itu bisa dicairkan untuk mahasiswa pada September 2021. Pemerintah, melalui Kemendikbud Ristek, di masa pandemi Covid-19 ini terus berinovasi mengucurkan bantuan bagi siswa, mahasiswa, guru, hingga dosen di dunia pendidikan. Sebelumnya, pemerintah juga memberi subsidi kuota internet kepada siswa, mahasiswa, guru, hingga dosen.

3. BLT (Bantuan Langsung Tunai) Pekerja/ Buruh

Menteri Ketenagakerjaan (Menaker) Ida Fauziyah menegaskan, pihaknya telah menerima data calon penerima bantuan pemerintah berupa subsidi BLT gaji pekerja/buruh dari BPJS Ketenagakerjaan. Data dari BPJS Ketenagakerjaan mengatakan sebanyak 1 juta calon penerima BSU atau BLT dari 8,73 juta pekerja/buruh yang diproyeksikan akan menerima bantuan untuk Juli dan Agustus 2021. Untuk jumlah calon penerima tersebut, pemerintah menyiapkan anggaran sebesar Rp 8,8 triliun.

Bank Penyalur BLT gaji untuk para pekerja/buruh akan melalui Bank Milik Negara yang terhimpun dalam Himbara, yaitu Bank BNI, Bank BRI, Bank Mandiri, dan Bank BTN. Khusus untuk penyaluran dana bantuan kepada pekerja/buruh di Provinsi Aceh, menggunakan Bank Syariah Indonesia (BSI).

4. Kartu Prakerja Gelombang 18

Untuk masyarakat yang belum mendapat kerja atau nganggur, dan pekerja yang terkena PHK ada tambahan dana sebesar Rp 10 triliun untuk 2,8 juta peserta. Bantuan ini akan diberikan sejak PPKM diberlakukan hingga akhir tahun mendatang.

Syaratnya adalah WNI, berusia minimal 18 tahun, tidak sedang menempuh pendidikan formal, merupakan pencari kerja, bukan ASN, TNI/Polri, anggota DPR/DPRD, BUMN/BUMD.

5. Bansos (Bantuan Sosial) Sembako

Kementerian Sosial (Kemensos) telah mempercepat penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) atau kartu sembako serta Program Keluarga Harapan (PKH) yang ditambah dengan bantuan beras bagi Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Kemensos bermitra dengan Perum Bulog dalam penyaluran bantuan beras 10 kg untuk 10 juta KPM PKH, 10 juta KPM BST dan 8,8 juta KPM Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT)/Kartu Sembako non-PKH.

6. BST (Bantuan Sosial Tunai)

Bentuk bantuan lain, yakni BST untuk periode Juli dan Agustus 2021, disalurkan Kemensos melalui Kantor Pos Indonesia. Nilainya Rp 300.000 per bulannya dan sudah mulai berjalan.

Sama seperti penyaluran BST tahap sebelumnya, penyaluran BST tahap ke-14 dan 15 ini juga dilakukan melalui Kantor Pos kepada keluarga penerima manfaat yang ditargetkan sebanyak 10 juta keluarga. Setiap keluarga akan menerima BST sebesar Rp 600.000.

7. Diskon Tarif Listrik 2021

Selama pandemi Covid-19 dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) berlangsung, pemerintah dikabarkan memperpanjang diskon tarif listrik hingga Desember 2021. Diskon tarif listrik itu ditujukan untuk 32,6 juta rumah tangga yang terdaftar. Ketentuannya adalah pengguna listrik 450VA mendapatkan diskon 50 persen, sedangkan pelanggan 900 VA akan mendapatkan diskon sebesar 25 persen.

8. Subsidi Kuota Internet

Selama pembelajaran jarak jauh atau belajar secara daring berlangsung di masa pandemi Covid-19, pemerintah menyalurkan bantuan subsidi kuota internet. Sebanyak 38,1 juta peserta didik

dan tenaga kerja didik di tahun ini telah mendapat bantuan subsidi kuota internet tersebut.

9. BPUM UMKM

Presiden Joko Widodo telah menyerahkan Bantuan Presiden Produktif Usaha Mikro (BPUM) Tahun 2021 secara simbolis kepada 20 perwakilan penerima bantuan di Halaman Depan Istana Merdeka, Jakarta, pada Jumat (30 Juli 2021). “Tahun 2021 yang akan dibagikan untuk Banpres Produktif ini adalah Rp 15,3 triliun yang dibagikan kepada 12,8 juta pelaku usaha mikro dan kecil. Ada 12,8 juta pelaku usaha mikro dan kecil yang ada di seluruh Tanah Air, dan mulai dibagikan pada hari ini,” ujar Presiden dalam sambutannya.

Jumlah tersebut dibagi dua tahap di mana pemerintah telah menyalurkan BPUM tahap I sebesar Rp 11,76 triliun bagi 9,8 juta pelaku usaha mikro. Adapun penyaluran BPUM tahap II akan disalurkan kepada 3 juta pelaku usaha mikro pada bulan Juli hingga sebelum September 2021, dengan total anggaran sebesar Rp 3,6 triliun.

10. KJP (Kartu Jakarta Pintar) Plus

Pencairan KJP Plus periode Juli dilakukan 16 Juli. Bulan-bulan sebelumnya, Januari hingga April, pencairan dilakukan setiap tanggal 5. Selanjutnya, Mei dan Juni, bantuan tersebut mengucur ke rekening penerima pada tanggal 11. KJP Plus awalnya hanya

dapat dicairkan per 6 bulan untuk para siswa dari keluarga tidak mampu yang hanya boleh dibelanjakan untuk keperluan sekolah.

Itulah sepuluh kebijakan pemerintah yang diambil atau diperluas di tengah wabah Covid-19 yang memukul begitu banyak sendi kehidupan masyarakat. Intervensi langsung pemerintah mutlak diperlukan demi memastikan semua rakyat bertahan di tengah situasi yang sedang tidak mudah yang datangnya seperti tiba-tiba.

5.6 Mendulang Kepercayaan Pasar

Membiayai program dengan berutang terpaksa dilakukan pemerintah. Itupun perlu syarat dan perhitungan matang supaya beban kemudian bisa ditanggung dan dikelola. Mengurangi ketergantungan pada pihak donor atau kreditur dari luar negeri dan mengalihkannya kepada investor domestik bukanlah hal mudah seperti membalikkan tangan. Modal utama untuk mendulang investor surat utang adalah membangun kepercayaan (*trust*).

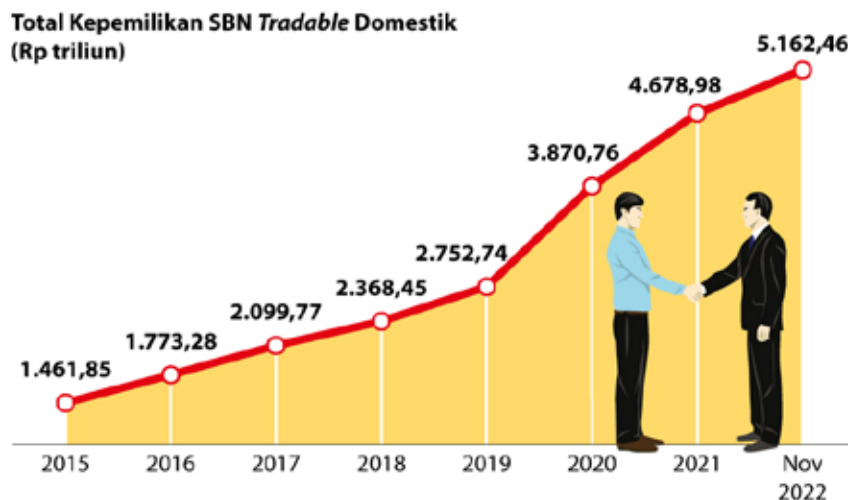
“Mendapatkan *trust* itu enggak gampang. Apalagi orang melihatnya kita menerbitkan surat utang, tanpa *collateral*,” kata Dirjen PPR Kemenkeu Luky Alfirman.¹⁴

Menurut Luky, surat utang diterbitkan berdasar daya beli. “Misalnya Rp 1 miliar *oke*, tenor 5 tahun, lalu kita bayar kuponnya secara periodik enam bulanan. Nanti di akhir tahun kelima kita kembalikan *principal*-nya. Nah, selama pinjaman itu berjalan, negara enggak punya *collateral*-nya nih. Kalau kita utang ke bank kan harus ada itu. Makanya, kita bicara tentang *trust* yang harus kita tanamkan saat menerbitkan SBN dan SBSN. Hal itu untuk menunjukkan bahwa pemerintah dapat mengelolanya dengan baik, dan yang paling penting dari sisi investor kita disiplin, tak pernah lalai dalam membayar kupon. Nah, itu yang tidak gampang.”

Segenap upaya luar biasa pemerintah untuk menggenjot tingkat kepercayaan investor pada instrumen surat utang negara ternyata membuahkan hasil. Global Markets menobatkan Indonesia sebagai *Best Public Debt Office/Sovereign Debt Management Office in East Asia Pacific* tahun 2020. Global Markets adalah surat kabar yang khusus diterbitkan tahunan pada pertemuan IMF-World

¹⁴ Dalam wawancara oleh penulis di Jakarta, 8 September 2021.

¹⁵ Direktorat SUN, Ditjen PPR. 2021. *Mengarungi Badai Pandemi*. h: 185-186, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.



Data komposisi kepemilikan SBN dapat diakses melalui website DJPPR pada halaman: <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/kepemilikansbndomestikyangdapatdiperdagangkan>

Grafik 5.14 Perkembangan Kepemilikan SBN Domestik

Bank, European Bank for Reconstruction & Development, Asian Development Bank, dan Inter-American Development Bank.¹⁵

Pengakuan lembaga internasional ini menjadi saksi bahwa pemerintah telah mendulang kepercayaan investor dari dalam dan luar negeri. Penghargaan ini juga bermakna lebih bagi Kementerian Keuangan selaku kementerian yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pembiayaan secara keseluruhan. Ini berbeda dengan penghargaan *Best SSA Bond Award* dari Global Capital dan The Asset-Indonesia Best Sovereign Bond. Kedua penghargaan ini ditujukan langsung kepada Global Bond SEC 7 tahun 2020. Juga ada penghargaan *Top 2 Samurai Bond Issuance of 2020* dari Nikkei Veritas Samurai Bond Awards atas kesuksesan penerbitan Samurai Bond Republik Indonesia tahun 2020.

Kepercayaan pasar juga ditunjukkan oleh proporsi investasi asing langsung atau *foreign direct investment* (FDI) terhadap realisasi investasi pada kuartal II/2021. Target investasi BKPM kuartal II/2021 sebesar Rp900 triliun, dan sudah terealisasi sebesar 49,6 persen. Sebesar 50,5 persen dari realisasi investasi tersebut datang dari FDI.

“Artinya, *trust* dunia kepada Indonesia perlahan-lahan ada perbaikan,” ujar Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Bahlil Lahadalia pada Dialog Investasi EU Talkshow - EuroCham BKPM: Attracting Investment through Structural Reform secara virtual, Selasa (21/9/2021).¹⁶

Selain itu, pemulihan investasi dilihat dari sejumlah negara Eropa yang menjadi negara-negara yang melakukan investasi terbesar di Indonesia. Contohnya, pada kuartal I/2021 Swiss masuk 5 (lima) besar negara yang melakukan investasi di Indonesia. Kemudian, pada kuartal II/2021, Belanda menjadi negara yang melakukan investasi terbesar ke-3 di Indonesia.

Seluruh pencapaian di atas bukanlah tanpa upaya. Di sana ada kerja keras luar biasa semua pihak, termasuk perbaikan kinerja birokrasi Kementerian Keuangan.

¹⁶ Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210921/9/1445065/bahlil-tegaskan-kepercayaan-dunia-terhadap-indonesia-membaik-ini-buktinya> pada 1 Desember 2021.

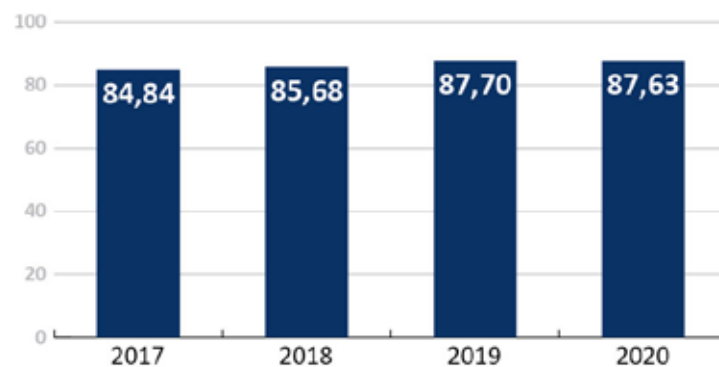


REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN KEUANGAN

3 BAB



Keberhasilan pemerintah yang digawangi Kementerian Keuangan untuk mengelola keuangan, termasuk pinjaman dan utang secara terpercaya, tak lepas dari kesuksesan reformasi birokrasi di kantor bendahara negara ini. Semua itu buah kerja keras seluruh jajaran kementerian, yang tak kenal lelah dan pantang putus asa merapikan catatan keuangan negara yang selama ini terserak, bahkan tercerai-berai. Tekad kuat di bawah komando pimpinan yang tegas dan lurus, membuat citra Kementerian Keuangan lambat laun membaik seiring reformasi birokrasi di tubuhnya.



Grafik 6.1 Nilai Evaluasi Reformasi Birokrasi dari KemenPAN-RB

6.1 Belantara Sarang Penyamun

Menteri Keuangan Sri Mulyani punya cerita khusus pada hari-hari pertamanya sebagai pembantu Presiden RI yang bertugas menjaga keuangan negara. Ia mengenang, pada Desember 2005, saat untuk pertama kalinya menjabat Menteri Keuangan, di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

“Usia saya masih relatif muda (43 tahun) dan saya perempuan Indonesia pertama yang menjabat Menteri Keuangan. Pada masa itu *image* Kementerian Keuangan tidak jauh berbeda dengan *image* Bank Indonesia sebagai sarang penyamun dan tempat koruptor merajalela. Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, termasuk Direktorat Jenderal Anggaran, merupakan “tempat basah” bagi koruptor dan makelar. Berurusan dengan Kemenkeu berarti harus menyeter duit atau amplop terlebih dulu. Kondisi ini seakan dibiarkan. Tidak ada upaya yang kredibel untuk mengatasi korupsi yang terjadi *by system*. Tidak ada upaya untuk membangun reputasi Kementerian Keuangan.”¹

Sri Mulyani mengisahkan, pada tahun 2003 saat awal menjabat Menkeu, dirinya langsung mengungkapkan keinginannya untuk mengubah citra Kementerian Keuangan yang selama ini dianggap sarang penyamun dan koruptor, tidak kompeten, dan tidak profesional. Ia berpendapat, semestinya masyarakat bisa menaruh respek dan mengapresiasi hasil kerja pejabat publik jika memang ASN bekerja dengan baik dan jujur. Satu hal yang sangat fundamental adalah Kementerian Keuangan perlu dipercaya.

Sebab, menurut dia, dulu setiap pekerjaan di Kemenkeu tidak ada SOP. “Begitu masuk Kemenkeu, surat di Kemenkeu seperti masuk “hutan belantara”. Tidak jelas kapan surat itu didisposisi karena memang harus membawa banyak “amplop” agar suratnya tiba di meja pejabat yang dituju. Wajah Kemenkeu 15 tahun ke belakang, sebelum tahun 2005, tidak seperti wajah Kemenkeu sekarang,” Sri Mulyani bersaksi.²

Berbekal tekad untuk membangun institusi negara yang kredibel, dipercaya, dihargai, punya *dignity* dan lebih unggul dari negara lain, Sri Mulyani pun menggandeng para pejabat eselon I Kementerian Keuangan untuk mewujudkannya. Mantan Direktur Pelaksana Bank Dunia ini ingin mengurai benang kusut yang membelit Kemenkeu.

¹ Robert Adhi KSP. 2021. *Marvanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: XX

² Robert Adhi KSP. 2021. *Marvanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: XXII



Menurut Sri Mulyani, keputusan untuk melakukan reformasi birokrasi adalah sebuah keputusan besar, karena harus membenahi hampir seluruh aspek birokrasi agar menjadi lebih baik. Semua dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik melalui pelayanan yang semakin baik kepada para *stakeholders*. Banyak *lesson learned* yang bisa dipetik dari proses pembenahan SDM, proses bisnis, penataan struktur, maupun aspek lain dari organisasi Kementerian Keuangan.³

Ketika kepercayaan publik kepada birokrasi terus menurun, Kementerian Keuangan bangkit melakukan berbagai pembenahan melalui reformasi birokrasi. Ternyata, ekspektasi masyarakat sebagai *stakeholder* utama kepada birokrasi terus meningkat seiring dinamika perubahan lingkungan dan perubahan sosial. Itulah mengapa program reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan tidak pernah berhenti.

Saat ini, menurut Sri Mulyani, reformasi birokrasi Kementerian Keuangan masuk dalam periode Kemenkeu Digital. Pandemi Covid-19 yang secara mendadak menerpa dunia telah mengubah cara kementerian bekerja dan bersosialisasi. Pada masa pandemi, buah reformasi birokrasi Kementerian Keuangan terasa. Proses bisnis dapat segera menyesuaikan, sehingga kinerja Kementerian Keuangan tetap terjaga.

Hal tersebut tidak terlepas dari kuatnya pondasi budaya organisasi yang telah dibangun sejak reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dimulai. Kuatnya komitmen pegawai untuk terus mengawal perubahan didukung dengan pembangunan sistem teknologi informasi yang terencana menjadi *enabler* bagi suatu proses perubahan.

Salah satu upaya dalam meningkatkan kepercayaan publik dilakukan melalui penguatan integritas para birokrat. Pembangunan Zona Integritas-Wilayah Bebas Korupsi (WBK)/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) di Kementerian Keuangan bukanlah suatu program formalitas, tetapi merupakan keharusan bagi seluruh unit kerja di lingkungan Kemenkeu. Sri Mulyani mengingatkan, yang dikejar bukanlah semata predikat sebagai WBK ataupun WBBM. Namun, bagaimana seluruh unit kerja kementerian yang ia pimpin itu mampu mengimplementasi nilai-nilai Kemenkeu dalam pelaksanaan tugasnya.

³ _____. 2020. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h: vii

“Unit kerja Kementerian Keuangan yang memperoleh predikat WBK, bahkan WBBM, sudah cukup banyak. Namun, ada hal penting, yaitu kita mampu memastikan bahwa seluruh jajaran Kementerian Keuangan tidak ada yang melakukan perbuatan yang mencederai integritas,” tuturnya.

6.2 Motor Reformasi Birokrasi

Salah satu tokoh utama yang membantu Sri Mulyani mewujudkan mimpi birokrasi bersih, tepercaya, dan punya *dignity* ini adalah Marwanto Harjowiryo, yang pada saat itu masih menjabat Staf Ahli Bidang Pengeluaran Negara. Atas permintaan Menkeu, Marwanto didapuk menjadi Kepala Pelaksana Harian Tim Reformasi Birokrasi Kemenkeu, yang berperan sebagai koordinator tim “bersih-bersih” birokrasi Kemenkeu.

Setelah tim terbentuk, Sri Mulyani mengagendakan rapat setiap Selasa dan Jumat pukul 07.00, agar para direktur jenderal eselon I tidak beralasan mangkir. Tujuannya jelas, demi melahirkan “wajah baru” Kemenkeu yang kredibel, professional, dan memenuhi amanat reformasi.

Menurut Sri Mulyani, jasa Marwanto dalam reformasi birokrasi keuangan sangatlah besar, karena dialah yang memformulasikan agenda reformasi. Ketika banyak orang tak punya ide, Marwanto membantu mengelola berbagai pemikiran, termasuk membuat agenda mingguan dengan berbagai isu. “Ketika saya menjadi Menteri Keuangan baru, saya belum paham struktur Kemenkeu seperti apa. Padahal, undang-undang baru memberi amanat agar Kemenkeu melakukan reformasi. Undang-undang meminta Kemenkeu berubah. Tidak ada pilihan lain,” tutur Menkeu Sri Mulyani Indrawati.⁴

Di sinilah Marwanto membantu meletakkan semua pada tempatnya, termasuk mengedukasi, memberi gambaran seperti apa lembaga Kementerian Keuangan. Sebelum tim ini dibentuk, memang Ditjen Pajak serta Ditjen Bea dan Cukai sudah melakukan reformasi dan modernisasi, tetapi belum tuntas dan menyeluruh. Sejak tim reformasi bekerja, seluruh jajaran Kemenkeu bertekad melakukan perubahan secara menyeluruh, tidak terbatas pada ditjen-ditjen tertentu saja.

Marwanto Harjowiryo bersama Eddy Abdurrahman adalah duet motor penggerak perubahan di Kemenkeu. Mulai dari struktur

⁴ Robert Adhi KSP. 2021. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: XX-XXII



organisasi, SDM, indikator kinerja, sampai remunerasi penggajian semuanya berubah total. Tim inilah yang membuat standar operasi prosedur (SOP) hingga model bisnis. Ini sungguh kemajuan yang berarti.

Fungsi Marwanto, menurut Sri Mulyani⁵ adalah sebagai penyeimbang. Marwanto menjembatani Sri Mulyani, sang Menkeu baru dengan semangat menggelora dan ambisi meledak-ledak yang ingin segera mereformasi citra Kemenkeu, berikut seluruh pejabat dan pegawainya yang sudah bertahun-tahun sebelumnya menjadi abdi negara. Hasilnya, kini Kemenkeu sudah menjadi institusi pemerintah yang transparan dan terbuka dalam melakukan penilaian kinerja unit sampai kinerja individu. Kemenkeu memiliki tim reformasi birokrasi yang sampai saat ini masih dirawat, *built in*, dan terinstitusional.

“Saya tidak ingin setelah saya tak lagi menjadi menteri, reformasi birokrasi ini ambrol. Buktinya, ketika saya keluar dari Kemenkeu pada 2010-2015 untuk bertugas di Bank Dunia, agenda reformasi birokrasi masih tetap berjalan dengan baik,” kata Sri Mulyani.⁶

6.3 Perubahan Signifikan

Dalam kata pengantar yang disampaikan Sri Mulyani pada buku biografi profesional *Marwanto Harjowiryo, Maestro Simfoni Perbendaharaan* (2021), terungkap bahwa dulu Ditjen Perbendaharaan (yang masih menjadi satu dengan Ditjen Anggaran) dianggap paling korup. Banyak calo anggaran yang berkeliaran di kantor-kantor Perbendaharaan di seluruh Indonesia. Semua serba uang.

Namun, saat Marwanto menjabat Dirjen Perbendaharaan (yang sudah terpisah dari Ditjen Anggaran) sangat banyak perubahan yang terjadi, bahkan sangat signifikan. Sekarang tidak ada lagi calo anggaran. Garda terdepan Kantor Perbendaharaan harus bersih. Modul Penerimaan Negara (MPN) membuat transaksi tidak membutuhkan orang per orang tapi cukup dari rekening antarpemerintah dan rekening pihak ketiga.

“Dulu waktu saya masuk Kemenkeu, belum ada *Treasury Single Account*. Rekening Kemenkeu ada di mana-mana. Salah satu *milestone* penting reformasi birokrasi adalah merealisasikan *Treasury Single Account*, termasuk *Treasury Dealing Room*,”

⁵ Op cit.

⁶ KSP, Robert Adhi. 2021. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: XXIII

kenang Sri Mulyani.

Menurut Sri Mulyani, hal ini adalah evolusi sekaligus reformasi yang sangat fundamental. Apalagi, Kemenkeu juga mengimplementasikan akuntansi pemerintahan berbasis akrual pertama dalam sejarah Republik Indonesia. Di seluruh dunia pun belum banyak negara yang melakukannya. Prestasi lain yang terlihat nyata adalah Kemenkeu mendapatkan status Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat selama tiga tahun berturut-turut (2016-2018). Ini adalah pertama kalinya dalam sejarah, Republik Indonesia mendapat Opini WTP.

Kementerian Keuangan juga pernah meraih penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) dari sisi Aplikasi Sistem Sertifikasi Bendahara (SIMSERBA) sebagai salah satu inovasi layanan Ditjen Perbendaharaan. Selanjutnya, Ditjen Perbendaharaan (DJPb) juga meraih penghargaan Online Monitoring SPAN, mewakili Kemenkeu dalam Top 33 Inovasi Pelayanan Publik Pemerintah Pusat dan Daerah. Selain itu, DJPb juga meraih penghargaan Inovasi Pelayanan Publik dalam United Nations Public Service Award tahun 2019 yang diserahkan di Baku, Azerbaijan. Penghargaan ini menempatkan Indonesia dalam kelas teratas negara-negara di dunia, di sisi *Treasure Function* dari *Public Finance*.

Seluruh penghargaan yang diraih, baik di tingkat nasional maupun internasional ini mengingatkan Kemenkeu sebagai institusi yang selalu harus menjaga kepercayaan publik, integritas, profesionalitas, dan kemampuan untuk memberikan pelayanan dan terus bersinergi untuk mencapai kesempurnaan.

Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Heru Pambudi menambahkan, Reformasi Birokrasi di Kementerian Keuangan telah berjalan sejak tahun 2002. Sudah ada berbagai inisiatif yang ditetapkan dan dijalankan dalam pelaksanaannya, di mana telah terjadi dinamika yang luar biasa dalam menjawab tantangan perubahan lingkungan strategis organisasi Kementerian Keuangan.

“Kementerian Keuangan telah menjadi pelopor reformasi birokrasi, namun kita tidak pernah berpuas diri dan terus melakukan perbaikan serta berkomitmen untuk terus memunculkan ide-ide kreatif sebagai inovasi untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kinerja organisasi serta menciptakan kepuasan dan kepercayaan pengguna layanan,” kata Heru.⁷

⁷ _____. 2021. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h: vii

Menurut Heru, nilai-nilai Kementerian Keuangan yang lahir pada tahun 2011 merupakan bagian tidak terpisahkan dari proses transformasi Kemenkeu, di mana nilai-nilai tersebut menjadi dasar dan panduan bagi seluruh elemen organisasi Kementerian Keuangan dalam mengabdikan, bekerja, dan bersikap. Salah satu nilai yang harus tertanam di jiwa setiap pegawai Kemenkeu adalah Integritas, yang bermakna bahwa dalam berpikir, berperilaku, dan bertindak, pimpinan dan seluruh pegawai melakukan dengan baik dan benar serta memegang teguh kode etik dan prinsip-prinsip moral.

Pada saat pemerintah, melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, mencanangkan Program Pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi atau Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (ZI-WBK/WBBM) secara nasional, Kementerian Keuangan secara pro aktif turut berkontribusi dalam mengadopsi dan mengembangkan pembangunan zona integritas tersebut di lingkungan kementerian. Pembangunan zona integritas pada unit kerja didesain sebagai miniatur program reformasi birokrasi sebuah Kementerian/Lembaga, sehingga program pembangunan zona integritas sejalan dengan proses transformasi yang terus dilakukan Kementerian Keuangan.

6.4 Tantangan

Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, Luky Alfirman menyebut program reformasi di Ditjen Pajak sudah lebih dulu, dimulai pada 2002 di era Menteri Keuangan Boediono. Namun, memulai reformasi birokrasi di Kemenkeu bukan hal yang mudah. Jangan membayangkan kondisinya seperti membalikkan tangan. Banyak tantangan yang dihadapi tim reformasi, terutama meyakinkan sebagian pegawai Kemenkeu bahwa kultur bekerja harus diubah, dan tidak boleh terlena di zona nyaman. Beberapa malah mengatakan, “Oh ini tidak mungkin diwujudkan.”⁸

Sebelumnya, jabatan di Kemenkeu berdasarkan senioritas dan masa kerja. Nyatanya, Tim Reformasi Birokrasi berhasil mengubah kultur di Kemenkeu berbasis kinerja. Ini merupakan perubahan yang benar-benar mengguncang. Kinerja diukur dengan *balanced scorecard*, Key Performance Indicator (KPI) mulai dari organisasi sampai pada individu. *Key player* di balik tim reformasi birokrasi

ini adalah Marwanto. Dalam situasi dan kondisi yang tidak mudah, ia dengan kualitas kepemimpinan dan determinasinya mampu meyakinkan semua jajaran di Kemenkeu, termasuk melakukan pendekatan khusus terhadap pejabat eselon I.

Dua tantangan yang dihadapi Marwanto adalah meyakinkan seluruh pemangku kepentingan, terutama senior. Di sini tim harus menjelaskan bagaimana jabatan eselon I harus di peringkat ulang. Ada perbedaan pemeringkatan jabatan antara Dirjen Pajak, Sekjen, Irjen, dan Dirjen-dirjen lainnya. Sehingga, harus dijelaskan mengapa jabatan satu lebih penting dari yang lain.

Luky menyoroti, salah satu pencapaian Tim Reformasi Birokrasi adalah merombak manajemen sumber daya manusia di Ditjen Perbendaharaan. Ini bukan hal yang mudah. DJPb memiliki banyak kantor di daerah di seluruh Indonesia, bukan hanya satu gedung di Jakarta. Pengelolaan SDM di DJPb juga lebih menantang, karena harus dilakukan secara holistik dan lengkap, termasuk pola mutasi yang menganut prinsip *fairness*. Layanan pemerintah adalah layanan jasa, dan kuncinya adalah sumber daya manusia. Bagaimana membina aset terbesar, yaitu SDM, dan mengacu pada prinsip simbiosis mutualisme.

Saat ini banyak anak muda yang potensial dan berkarier bagus di DJPb. Komposisi perempuan di eselon III dan II cukup banyak di DJPb. Ini tidak terlepas dari peran Pak Marwanto yang membangun fondasi yang kokoh dan menerapkan pengelolaan SDM dengan sangat baik di DJPb. Capaian Opini WTP untuk LKPP selama tiga tahun berturut-turut di masa Pak Marwanto menunjukkan bagaimana Pak Marwanto berkomunikasi dengan sangat baik dengan jajaran eselon I dan dengan BPK serta pemangku kepentingan lainnya. Menurut saya, ini kunci utama. Beliau mampu membangun jaringan dan berkomunikasi dengan baik. Interaksi saya dengan Pak Marwanto makin intensif ketika pada akhir 2017 Luky menjabat Dirjen PPR. Komunikasi mereka berkaitan dengan APBN. Pengelolaan kas negara tidak boleh kosong. DJPb menghitung cash flow, Ditjen PPR memikirkan kapan meluncurkan lelang surat utang negara, kapan menarik pinjaman. Kami bersama-sama mencari solusi.

Sumber Daya Manusia merupakan salah satu dari tiga pilar utama dalam Reformasi Birokrasi di Kementerian Keuangan. Dua lainnya adalah pilar organisasi dan proses bisnis. Pilar SDM, antara lain melalui peningkatan disiplin, pembangunan *assessment center*, pendidikan dan latihan (diklat) berbasis kompetensi, pelaksanaan *merit system*, penataan sumber daya manusia, pembangunan

⁸ KSP, Robert Adhi. 2021. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: 115-116.



Sistem Informasi Manajemen Pegawai atau SIMPEG, dan penerapan *reward and punishment* secara konsisten.

Pilar Organisasi, antara lain melalui penajaman tugas dan fungsi, pengelompokan tugas-tugas yang koheren, eliminasi tugas yang tumpang tindih, dan modernisasi kantor baik di bidang perpajakan, kepabeanan dan cukai, perbendaharaan, kekayaan negara, dan fungsi-fungsi keuangan negara lainnya.

Pilar Proses Bisnis, antara lain melalui penetapan dan penyempurnaan SOP yang memberikan kejelasan dan memuat janji layanan, dilakukannya analisa dan evaluasi jabatan, penerapan sistem peringkat jabatan, dan pengelolaan kinerja berbasis *balanced scorecard* serta pembangunan berbagai sistem aplikasi *e-government*.

Pada tahun 2007, tim Reformasi Birokrasi mengajukan instrumen *balanced scorecard* dan KPI sebagai alat melakukan penilaian kinerja dan pengawasan, sekaligus mempertajam sasaran strategis organisasi di Kemenkeu. Mengajukan konsep ini bukan hal mudah, karena dianggap pekerjaan yang tak ada gunanya.

Namun, saat ini semua pihak merasakan, sasaran strategi dengan KPI sudah sesuai visi Kementerian Keuangan. Organisasi dinilai sesuai dengan janji layanan yang disampaikan, dan apakah aparatur sipil negara (ASN) sudah melakukan pekerjaan yang sesuai dan tepat.

Dalam hal KPI, tim akhirnya berhasil membuahkan cita-cita reformasi birokrasi. Namun, saat membangun remunerasi, tim menghadapi tantangan cukup berat. Apalagi membicarakan gaji,

tunjangan untuk diri sendiri, lalu mengajukannya kepada Menteri, ada perasaan sungkan dan kurang nyaman. Tim belum mengetahui arahan Menteri Keuangan tentang besarnya. Setelah pertemuan pertama, tim akhirnya sudah mengetahui ancar-ancur besarnya, yang ternyata di luar perkiraan tim.

6.5 Reformasi di Bidang *Treasury*

Sejak 2014, Ditjen Perbendaharaan mulai melakukan komunikasi dengan dunia luar secara intens. Berbagai forum internasional yang melibatkan *treasury* diikuti, termasuk *training* dan *capacity building* yang diselenggarakan organisasi internasional. Pada saat yang sama, Marwanto berbicara di berbagai forum internasional tentang capaian dan reformasi di bidang *treasury*.

Ketika Sri Mulyani menjabat Menteri Keuangan, standar global semakin didorong untuk terus dikembangkan. Beberapa kemajuan dan reformasi dilakukan Marwanto dan jajarannya, juga menjadi perhatian internasional.

6.5.1 *Treasury Single Account (TSA)*

Konsep TSA ini mewujudkan sistem pengelolaan kas yang modern, di mana pengelolaan kas di negara Indonesia dibuat dan dikelola dalam satu sistem yang terpusat di Kemenkeu. Ditjen Perbendaharaan bekerja sama dengan Bank Dunia (WB) untuk menyusun buku Reformasi Pengelolaan Kas di Indonesia, dalam dua bahasa, Bahasa Indonesia dan Inggris.

Semula kas di negara Indonesia tersebar ke seluruh bendahara di Kementerian/ Lembaga (K/L). Dengan konsep TSA, pada sore hari semua kas ditarik dan dimasukkan ke Rekening Kas Negara (RKUN) di Bank Indonesia.

Pada pagi hari, siang, dan sore hari berikutnya akan ditransfer kebutuhan uang ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) untuk memenuhi kebutuhan seluruh satuan kerja (satker) di seluruh Indonesia. Kebutuhan kas tersebut merupakan hasil perhitungan seluruh KPPN dari rencana penarikan dana (RPD) satker-satker yang berada dalam wilayah kerjanya.

Beberapa negara berkembang di Asia, berminat belajar dari pengalaman Indonesia dalam melakukan reformasi pengelolaan kas ini. Penerapan sistem basis akrual (*accrual basis*) 4 diterapkan pada laporan keuangan pemerintah mulai tahun 2015. Prinsip ini

biasanya secara umum diterapkan pada sektor korporasi. Prinsip akrual pada pencatatan laporan keuangan di sektor pemerintah belum banyak diterapkan di negara berkembang. Di negara maju pun baru sedikit negara yang menerapkan prinsip ini, di antaranya Selandia Baru, Australia, dan Inggris.

Indonesia menerapkan prinsip ini pada tahun 2015. Beberapa negara melakukan studi banding ke Indonesia untuk belajar dari pengalaman Ditjen Perbendaharaan Kemenkeu. IFMIS yang diterapkan pada kebijakan pengelolaan *treasury* meliputi Modul Penerimaan Negara (MPN), dan Sistem Perbendaharaan Anggaran Negara (SPAN).

MPN telah berhasil mengotomasi proses pembayaran dari penerimaan negara dalam APBN, baik penerimaan perpajakan, termasuk penerimaan cukai, pajak impor, dan pajak ekspor, serta Penerimaan Negara Bukan Pajak atau PNBP di Indonesia.

SPAN berhasil membangun otomatisasi proses pencairan anggaran belanja negara secara elektronik. Ditjen Perbendaharaan banyak diminta berbicara dalam forum internasional di tingkat Asia dan Bank Dunia untuk berbagi pengalaman bagaimana Indonesia berhasil melakukan transformasi ini. Pembangunan *Government Finance Statistic (GFS)*.

Data GFS merupakan data yang dikelola oleh Dana Moneter Internasional (IMF) yang beranggotakan hampir 190 negara, yang sangat penting dan strategis. Data ini berisi catatan tentang operasi keuangan pemerintah suatu negara. Dalam konsep yang dibangun, data tersebut bukan hanya menyangkut data pemerintah pusat, tetapi juga data pemerintah daerah dan data-data operasi dari lembaga yang mengelola keamanan sosial (*social security*).

Selama ini, sebagian besar negara berkembang hanya melaporkan pendapatan negara, belanja negara, dan defisit anggarannya khusus untuk pemerintah pusat saja. Kemajuan dicapai Indonesia, karena dengan sistem yang dibangun, sejak tahun 2016, GFS Indonesia telah memuat operasi keuangan pemerintah pusat dan daerah. Untuk keberhasilan ini, Ditjen Perbendaharaan diminta berbagi pengalaman dalam beberapa forum internasional tentang upaya keras membangun sistem pembangunan database GFS ini.

6.5.2 SPAN: *Milestone Penting Keuangan Negara*

Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara atau SPAN merupakan induk dari semua aplikasi yang ada di Kementerian



Kuangan. SPAN mendukung otomatisasi sistem dari pengguna anggaran. Dengan kata lain, seluruh hal yang terkait anggaran tercatat dan terekam semua di dalamnya.

Ketiadaan sistem itu pernah membuat Marwanto, saat masih menjabat Direktur APBN, merasa malu dan marah. Saat itu, perwakilan IMF datang menanyakan jumlah dana yang dimiliki negara, tetapi Marwanto tidak mengetahuinya karena data tersebut berada di unit lain. Di negara lain, setiap Menteri Keuangan harus tahu posisi kasnya, berikut penerimaan dan belanjanya.

Kini, dengan selesainya SPAN dan MPN, menteri tinggal pencet untuk mengecek berapa pajak hari ini yang masuk, berapa yang keluar. Inilah hasil dari reformasi teknologi informasi dan digital di pengelolaan keuangan negara. Itu dari sisi pengelolaan global.

Sedangkan kalau bicara dari sisi penerimaan, Marwanto bercerita, tidak ada cerita bisa seperti sekarang ini. Dulu kalau ingin melakukan pembayaran yang harus datang ke bank. Kebetulan saat itu, ia menjadi Dirjen Perbendaharaan yang meluncurkan MPN

Generasi 2. Dengan MPN G-2 itu, masyarakat kini bisa membayar pajak, bea, dan cukai melalui daring.

Ide SPAN digulirkan sebelum Marwanto menjabat Dirjen Perbendaharaan, tetapi belum direalisasikan. Jaringan Direktorat Sistem Informasi dan Teknologi Perbendaharaan (SITP) masih ragu-ragu, haruskah SPAN diluncurkan?

SPAN dikembangkan untuk meningkatkan sistem pengelolaan keuangan negara dan menangani transaksi keuangan pemerintah, sekaligus mendukung implementasi penuh akuntansi berbasis akrual serta memfasilitasi pelaporan keuangan secara daring dan waktu nyata atau *realtime*. Setelah Marwanto memimpin Ditjen Perbendaharaan, ia berusaha meyakinkan jajarannya untuk segera mewujudkannya.

Penerapan SPAN sangat berat, karena cara kerja dan proses lama harus diubah dengan cara yang benar-benar baru. Perubahan ini harus diganti serentak pada waktu bersamaan. Ini sangat berisiko, karena pelayanan perbendaharaan tidak boleh terhenti. Bila pelaksanaan SPAN gagal, artinya gagal pulalah pelayanan pencairan uang APBN di seluruh wilayah Indonesia.

“Kami lengkapi dengan mitigasi risiko yang cermat, kami berjaga atas risiko terburuk yang mungkin terjadi, dan kami serahkan hasilnya kepada ketetapan Allah, *bismillah ... go SPAN*,” kata Marwanto.⁹

Marwanto cukup nekad memutuskan SPAN bisa diwujudkan. Kalau tidak nekad dan tidak bilang *go*, jajarannya belum tentu berani melangkah. Sebab, risikonya sangat besar. Kalau sudah diputuskan berjalan, maka tak ada lagi kesempatan untuk kembali.

“Situasinya sudah hampir mencapai tujuan yang kami impikan, namun kami menghadapi risiko yang cukup berat. Kami berada pada titik *point of no return*. Apakah kami bisa menyeberang sampai ke seberang sungai? Kalau tentara di medan tempur, mereka harus tetap menyeberang sungai sampai tuntas karena kalau kembali ke awal, belum tentu selamat dari tembakan musuh,” papar Marwanto memberi analogi.

Marwanto melihat, keinginan sebagian besar jajarannya agar SPAN dijalankan sungguh luar biasa. “Ibarat perang, mereka

⁹ KSP, Robert Adhi. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

sudah siap mati. Diperlukan dukungan moral yang kuat, dan saya harus berada di barisan mereka, mendukung implementasi SPAN secepatnya,” kata Marwanto.

Meskipun didukung timnya yang penuh semangat, risiko terjadinya *big bang* (ledakan besar) akibat perubahan dari sistem manual menjadi sistem otomatisasi sangatlah besar. Kalau gagal, semua pelayanan pencairan pembayaran APBN akan terhenti. Namun, ternyata lebih banyak yang pro daripada yang kontra.

Melihat semangat, emosi, dan keinginan sebagian besar stafnya yang luar biasa, Marwanto berpikir bahwa dirinya harus berani menanggung risiko dan harus berani mengatakan “Go!” Dan, rapat itu berlangsung hingga larut malam.

Proyek percontohan SPAN mulai dibahas sejak Menteri Keuangan dijabat M Chatib Basri, dan berjalan lancar saat Bambang Brodjonegoro menjabat Menkeu di era pemerintahan Presiden Joko Widodo periode pertama. SPAN menjadi kebanggaan Menteri Keuangan, karena sebagai Bendahara Umum Negara bisa melakukan otomatisasi pengelolaan keuangan negara. Marwanto tahu persis jika terjadi kesalahan pada SPAN, kesalahan itu akan ditimpakan kepada dirinya selaku Dirjen Perbendaharaan. Kalau misalnya mesinnya *down* saat setelah diresmikan Presiden, semua pembayaran pencairan dana APBN akan terganggu dan mandeg.¹⁰

Sebelum SPAN, sistem pencairan dana APBN dilakukan secara manual. Jika mandek, maka banyak orang akan terkena dampak dan harus bertanggungjawab. Namun, jika mesin yang menjalankan sistem tersebut down, mesin tidak bisa dimarahi. “Pokoknya kalian persiapkan dengan baik dan silakan jalan. Risikonya, saya siap bertanggungjawab,” kata Marwanto kepada timnya.

SPAN mengawali modernisasi otomatisasi sistem pengelolaan perbendaharaan di Indonesia. Saat ini, dengan SPAN, jika Menteri Keuangan ditanya Presiden, “Saat ini kita punya duit berapa?” maka Menkeu tinggal menekan tombol di dasbor OM SPAN dan keluarlah angka-angka penerimaan negara dan belanja negara saat itu juga, secara *real time*. Sekali lagi, ini suatu kemajuan yang sangat penting bagi Kementerian Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Dengan SPAN, pimpinan negeri ini, Presiden, Menkeu, dan menteri-menteri teknis, serta pimpinan lembaga dapat mengetahui

data secara *real time* perkembangan pelaksanaan dan realisasi uang daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) dalam APBN yang mereka kelola. Modul Penerimaan Negara atau MPN kini terintegrasi ke dalam SPAN. Laporan penerimaan dan belanja negara selalu dapat dipantau secara waktu nyata oleh Presiden, Wakil Presiden, Menteri Keuangan, dan seluruh Menteri/Pimpinan Kementerian dan Lembaga, melalui OM SPAN.

6 Modul SPAN:

1. Modul Manajemen DIPA (*Spending Authority*)
2. Modul Manajemen Komitmen (*Budget Commitment*)
3. Modul Pembayaran (*Payment*)
4. Modul Penerimaan (*Government Receipt*)
5. Modul Manajemen Kas (*Cash Management*)
6. Modul Akuntansi dan Pelaporan (*General Ledger & Accounting*)

Ditjen Perbendaharaan melalui SPAN ingin mencapai visinya yaitu menjadi pengelola perbendaharaan negara yang unggul di tingkat dunia. Oleh karena itu, SPAN selalu dijaga untuk mencapainya. Menariknya, pada 2013 SPAN pernah menjadi salah satu agenda pembahasan pada Asia-Pacific Economic Cooperation. Bahkan, SPAN jadi salah satu acuan berbagai negara lain untuk dapat mengembangkan program sejenis di negaranya masing-masing.

6.5.3 Kesaktian SAKTI

Selain SPAN, ada juga Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) yang menjadi tulang punggung lain dalam ekosistem Modul Penerimaan Negara (MPN), yang dibuat setelah reformasi sistem dan birokrasi Kementerian Keuangan. SAKTI menjadi penunjang bagi satuan kerja untuk mendukung SPAN. Fungsinya juga untuk mengelola keuangan dengan tahapan dari perencanaan sampai pertanggungjawaban anggaran.

SAKTI berkonsep *single database* dan digunakan oleh entitas akuntansi serta entitas pelaporan Kementerian Negara/Lembaga. Oleh karena itu, tidak ada lagi aplikasi terpisah dalam menjalankan proses bisnis Kemenkeu. SAKTI juga menyimpan riwayat transaksi. Dengan fitur itu, setiap aktivitas perekaman, perubahan, dan hapus data transaksi pun dapat disimpan *log*-nya. Bisa diketahui kapan

¹⁰ _____. 2021. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. 2021. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h:203-225

dan siapa yang melakukannya.

Layaknya sebuah produk, SAKTI merupakan penyempurnaan teknologi untuk proses bisnis Kemenkeu. Sistem ini demi memenuhi kebutuhan keberadaan sistem informasi Bendahara Umum Negara (BUN) pada level satker. Ini karena SPAN tidak memungkinkan hingga level tersebut.

Penggarapan SAKTI sudah dilakukan sejak 2009. Memang ide awalnya untuk mengintegrasikan dengan proses bisnis SPAN. Sebab, jika dipaksakan menggunakan SPAN, butuh biaya yang tidak sedikit dan tidak efisien secara ekonomi.

Dengan SAKTI, aplikasi-aplikasi terkait pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya cukup banyak dan berdiri sendiri-sendiri, dipadukan ke dalam satu aplikasi dengan basis data terintegrasi. Dengan begitu, pengelolaan keuangan negara menjadi lebih sederhana untuk digunakan.

Oleh karena itu, duplikasi pekerjaan dapat dikurangi, pengulangan *entry data* pun lebih sedikit. Selain itu, petugas dari satker tidak harus datang ke KPPN untuk menyampaikan pengajuan pembayaran, melainkan cukup memanfaatkan aplikasi terintegrasi yang telah dibangun dan bisa diakses dari kantor masing-masing secara daring.

Timeline SAKTI

2015 – *Piloting* SAKTI Tahap 1

Pelaksanaan *end user training* untuk seluruh kantor vertikal lingkup Kanwil DJPb Provinsi DKI Jakarta. *Piloting* dilaksanakan pada 15 satker

2016 – Januari – Mei diadakan *End User Training* untuk seluruh kantor vertikal DJPb dalam rangka persiapan *piloting* SAKTI tahap II yang dilaksanakan untuk 218 satker yang meliputi seluruh satker lingkup DJPb.

2017 – *Piloting* tahap III dilaksanakan pada beberapa satker Kementerian Keuangan dan kementerian/ lembaga. Pada tahun 2017 telah dilaksanakan *Piloting*.

SAKTI Tahap IIIA yang meliputi 172 satker penyalur DAK Fisik dan Dana Desa. Dan dilaksanakan *Piloting* SAKTI Tahap IIIB kepada 149 satker lingkup Kementerian Keuangan selain kantor vertikal Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai.

2018 – Bulan Juli hingga Oktober 2018, dilaksanakan pelatihan

bagi fasilitator (ToT) SAKTI kepada para pejabat/pegawai pengelola keuangan di Kanwil dan KPPN seluruh Indonesia. Dilaksanakan *piloting* SAKTI Tahap IIIC kepada 727 satker yang mencakup seluruh kantor vertikal Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai, Kementerian Keuangan dan satker lingkup Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

2019-2020 – Memasuki tahun 2019, tantangan implementasi SPAN semakin berat karena SAKTI akan mulai diimplementasikan pada K/L di luar Kementerian Keuangan. Awal tahun 2019 akan dilaksanakan *Refreshment Training dan Stabilisasi* SAKTI Lingkup PPATK, Kementerian Sekretariat Negara, serta Kementerian Keuangan. Target implementasi SAKTI pada tahun 2019 meliputi 42 K/L.

“Perkawinan” antara SPAN dan SAKTI membuat semua penyelesaian bisa dilakukan secara elektronik. Oleh karena itu, di dalam SPAN dibangun sebuah aplikasi yang digunakan mengelola penerimaan negara yang dikenal sebagai Modul Penerimaan Negara (MPN). Saat ini, SAKTI terus dikembangkan. Tahun ini diharapkan seluruh Kementerian/Lembaga sudah menggunakan SAKTI.¹¹

6.5.4 CEISA Andalan Bea dan Cukai

Reformasi birokrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai didasari arahan Presiden agar Ditjen Bea dan Cukai lebih berperan dalam memberantas penyelundupan serta pemberantasan korupsi dan pungli. Oleh karena itu, muncul program Penguatan Reformasi Kepabeanan dan Cukai (PRKC) yang disahkan pada 2017. PRKC juga dimaksudkan mencapai kepercayaan publik melalui kinerja yang kredibel dan akuntabel.

“Dalam tataran yang lebih teknis ada beberapa kondisi yang mendorong DJBC untuk melakukan reformasi birokrasi, di antaranya organisasi, infrastruktur dan proses bisnis belum cukup adaptif terhadap dinamika lingkungan strategis dan belum mampu mewujudkan pelayanan dan pengawasan yang mudah, murah dan cepat, serta masih adanya praktek/perilaku korupsi, pungli, dan pelanggaran kode etik oleh pegawai Ditjen Bea dan Cukai,” ujar Direktur Jenderal Bea dan Cukai periode 2015-2021, Heru Pambudi.¹²

¹¹ _____. 2021. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. 2021. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h:225-235

¹² Ibid. h:229-232

Penguatan teknologi informasi menjadi salah satu pilar reformasi birokrasi di sana. Bersama dengan SDM, organisasi dan proses bisnis, serta peraturan dan perundang-undangan, sistem TI dan *database* menjadi penopang utama untuk menjalankan reformasi di sana.

Saat ini, Ditjen Bea dan Cukai tengah mengembangkan *Costums-Excise Information System and Automation* (CEISA) 4.0 yang akan menjadi sistem tulang punggung pelayanan dan pengawasan kepabeanan dan cukai untuk mewujudkan SMART Customs dan SMART Excise sesuai kriteria SMART yang disusun Organisasi Kepabeanan Dunia (World Customs Organization/WCO), yakni *Secure, Measurable, Automated, Risk Management-based*, dan *Technology Driven*.

Menurut Heru yang saat ini menjabat Sekjen Kemenkeu, CEISA merupakan sebuah perjalanan panjang transformasi di Ditjen Bea dan Cukai. Sejak 1990, direktorat ini selalu berusaha meningkatkan performa dan teknologinya untuk memenuhi ekspektasi para *stakeholder*. Hal ini penting, karena Ditjen Bea dan Cukai adalah garda terdepan menjaga kedaulatan negara dalam hal perekonomian.

Pada tahun 1990, sistem teknologi informasi Bea dan Cukai dimulai dengan *Customs Fast Release System* (CFRS). Yang kemudian pada 1995 menjadi Pemberitahuan Impor Barang berbasis disket. Tahun 1997, dari disket mulai diperbarui dengan sistem EDI bekerja sama dengan PT Elektronik Data Indonesia. Sistem ini terus dipakai hingga kembali diperbarui pada 2013.

Baru pada 2017 terjadi perubahan besar. Portal Indonesia National Single Window menjadi jembatan sekaligus fasilitator pertukaran dokumen dalam dunia perdagangan, khususnya ekspor dan impor.

CEISA yang merupakan *masterpiece* Ditjen Bea dan Cukai ini mulai diperkenalkan dan diimplementasikan pada 2012. Sistem ini mengintegrasikan seluruh layanan di DJBC untuk semua pengguna jasa. Kini, CEISA memasuki tahap 4.0. Ini adalah jawaban terhadap tantangan di era *Internet of Things* (IoT), *big data*, dan *artificial intelligence*. Pengembangan CEISA 4.0 sebenarnya sudah berjalan sejak 2018. Namun, terus disempurnakan karena DJBC ingin benar-benar siap menghadapi revolusi digital saat ini.

Salah satu fitur CEISA 4.0 adalah portal pengguna jasa yang selanjutnya disebut portal CEISA 4.0. Ini pengembangan dari portal sebelumnya. Terobosannya ada pada kemudahan dalam

melampirkan dokumen-dokumen. Kalau dulu setiap dokumen terpisah-pisah portalnya, sekarang menjadi *single portal* untuk pengguna jasa.

CEISA 4.0 memang mengusung pilar *single core system*, yang membuat Ditjen Bea dan Cukai yakin sistem teranyar ini mampu mengoptimalkan pengawasan dengan pemanfaatan teknologi untuk menunjang *profiling*, *smart targeting*, dan *passenger risk management* di unit pengawasan.

Menariknya, kini pengajuan dokumen itu bisa dilakukan di mana saja dan kapan saja dengan satu menu untuk membuat berbagai dokumen. Selain itu, pengguna juga bisa memantau proses dokumen tersebut secara transparan dan *real time*. Yang penting ada koneksi internet. Fitur lainnya adalah terintegrasinya data kurs, data tarif, dan data manifes ketika hendak dibuat dokumen kepabeanan.

Karena sudah saling terintegrasi, sumber data ekspor dan impor itu membantu statistik nasional agar dapat terpantau secara nasional. Namun, yang juga tak kalah penting, CEISA membantu memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha ekspor dan impor.

Saat ini, dengan CEISA, kontribusi DJBC terhadap ekonomi Indonesia bisa dibilang cukup besar. Bea dan Cukai mampu mengumpulkan penerimaan kurang lebih Rp 300 triliun hingga Rp 400 triliun per September 2021 dengan komposisi Rp 32 triliun bea masuk, Rp 4 triliun bea keluar, Rp 175 triliun cukai, dan Rp 168 triliun pungutan negara dalam rangka impor.

6.5.5 Mengamankan Kekayaan Negara dengan SIMAN

Seperti disampaikan Sri Mulyani, sebelum reformasi Kementerian Keuangan seperti hutan belantara. Saking simpang siurnya, pengambilan kebijakan pun tidak terlalu tahu berapa banyak sebenarnya aset negara yang dimiliki. Beberapa kali pula ada berita tentang aset negara yang hilang. Tantangan akibat disrupsi digital pun dihadapi sebaik mungkin oleh Ditjen Kekayaan Negara (DJKN).

Untuk itu, pengelolaan SDM DJKN haruslah kuat. Dirjen Kekayaan Negara periode 2006-2015 Hadiyanto menceritakan, hal paling menantang di DJKN adalah SDM dan bagaimana mengoptimalkan proses bisnis yang ada. Salah satu yang dilakukannya kala itu adalah membuat Sistem Informasi Manajemen Aset Negara (SIMAN). Ini menjadi cara untuk mengelola aset negara

selain mengoptimalkan lelang.

“Kami berpikir, bagaimana mengoptimalkan lelang karena itu satu instrumen di mana kami bisa menyelenggarakan kegiatan ekonomi penjualan milik negara maupun barang agunan di perbankan tanpa distorsi dalam pelaksanaannya. Dari situ, kami memperkenalkan *e-auction*,” ujarnya.¹³

E-auction menjadi pionir lelang modern, transparan, dan akuntabel. Lewat cara itu, DJKN hendak lebih membangun integritas penyelenggaraan lelang. Sebab, tidak perlu ada pertemuan fisik antara pejabat lelang maupun pesertanya.

Namun, bagi Hadiyanto, hal paling utama untuk menghadapi disrupsi digital ini ada pada SDM. Dalam hal ini cara berpikirnya haruslah berubah. Literasi teknologi informasi harus ada pada level yang sama.

“Sebab, kami punya data yang banyak. Tantangannya, bagaimana bisa punya SDM yang kuat dalam analisa data? Maka itu, kami fokus salah satunya peningkatan kapasitas SDM dalam membaca data. Kami ingin bacaan data yang sangat banyak itu bisa menjadi desain formulasi di level Kemenkeu yang mungkin juga penting untuk level nasional. Dan teknologi informasi sebagai *enabler*-nya,” ujar Hadiyanto yang kini memegang jabatan Dirjen Perbendaharaan.

Askolani yang menjabat Dirjen Anggaran periode 2013-2021 juga mengisahkan, proses perencanaan anggaran pada masa lalu semuanya dilakukan secara manual. Dalam menyusun pagu anggaran, Kemenkeu berkolaborasi dengan Bappenas dan Kementerian/Lembaga terkait. Semuanya dilakukan secara fisik. Hasilnya sangat tidak efisien karena butuh tempat yang besar dan waktu yang panjang. Itu berlangsung bertahun-tahun.

“Waktu pembahasan paling singkat satu minggu. Anggaran yang dibahas mencapai 76 Kementerian/Lembaga yang satkernya mencapai 20 ribuan. Dokumen yang dibahas pun masif, sementara pegawai sangat terbatas, hanya 300-an. Dari sini, kami yakin, cara ini tidak akan bisa menghadirkan pembahasan yang detail dan matang,” ujarnya.

Kemudian, sistem dibuat dan diubah. Pembahasan di Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) bukan dengan satker. Pembahasan anggaran awal tiap K/L diselesaikan dulu pada tahap menengah

oleh Inspektur Jenderal (Irjen) tiap K/L. Irjen akan diberdayakan untuk membedah usulan awal perencanaan anggaran. Dari sana disusun sesuai prioritasnya. Barulah kemudian mulai bisa dibahas di DJA. Itu pun tidak lagi dilakukan secara fisik melainkan daring. Cara ini juga cukup efektif dilakukan saat pandemi. Hasilnya, proses bisnis menjadi lebih cepat untuk difinalkan di DJA.

Setelah aset negara, belanja negara pun harus dijaga. Implementasi teknologi informasi di sisi anggaran pun harus mumpuni. Dari sini, DJA menyusun format perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja (ADIK). Sistem ini menjawab kebutuhan modernisasi dalam penyusunan anggaran.

Sistem ADIK dibuat untuk mengetahui hasil dari anggarannya. Format diubah untuk bisa dinilai. Askolani menjelaskan, kalau dulu berbasis *input*, maka sekarang berbasis *output*. “Kami melakukan penguatan menjadi berbasis kinerja. Berbasis *output* juga jelas sehingga kalau mau memonetisasi bisa jelas, melaporkan juga jelas. Ini bermanfaat dalam kondisi saat ini. Kalau Presiden butuh atau Menteri butuh mengetahui progres pengembangan, kami bisa mendeteksinya dengan mudah,” ujarnya.

Di dalam ADIK tidak hanya melihat sampai *output outcome* dan tidak hanya mewajibkan K/L menyusun perencanaan sampai satu tahun. Mereka juga membuat estimasi untuk tahun-tahun berikutnya yang diberi nama Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Ini didesain sesuai amanat UU No. 17 (berbasis kinerja, membuat perencanaan anggaran untuk 2-3 tahun berikutnya). Implementasi ini dimasukkan ke RKA-K/L yang ditetapkan dalam DIPA.

Setelah itu, dalam hal revisi. Sebelumnya, Kementerian dan Lembaga harus datang ke Ditjen Anggaran kalau ada pergeseran anggaran. Kini, tidak perlu lagi bertatap muka setelah dibangun sistem daring. Jika ada revisi anggaran, cukup berdiskusi daring. Ini sangat bermanfaat di jaman pandemi Covid-19. Tanpa harus bertemu, semua bisa diselesaikan dengan basis yang lebih kuat.

6.5.6. Reformasi Pajak

Program reformasi di Ditjen Pajak sudah lebih dulu, dimulai pada 2002 di era Menteri Keuangan Boediono.¹⁴ Pada 2016, reformasi pajak bahkan telah memasuki jilid III yang berlandaskan kepada lima pilar penting dalam administrasi perpajakan. Kelima

¹³ _____. 2021. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. 2021. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h:225-235

¹⁴ Robert Adhi KSP. 2021. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan, h: 115.

pilar ini adalah penguatan organisasi, peningkatan kualitas SDM, perbaikan proses bisnis, pembaruan sistem informasi dan basis data, dan penyempurnaan regulasi.

Berbeda dengan kedua reformasi sebelumnya yang berfokus terhadap SDM dan efisiensi proses bisnis, Reformasi Pajak jilid III lebih menekankan administrasi perpajakan yang efisien untuk meningkatkan kualitas layanan wajib pajak. Selain itu, juga reformasi dalam pengawasan pajak agar lebih efisien untuk mencegah *aggressive tax planning*, memberikan kepastian dalam penegakan hukum, serta perluasan basis pajak.

Implementasi reformasi ini didasari oleh penurunan rasio pajak selama 5 tahun terakhir sejak tahun 2016 sebesar 10,37% yang terus merosot ke 9,89% di tahun 2017. Rasio pajak sempat naik di angka 10,24% pada 2018, namun terus menurun tajam di tahun 2020 menjadi 8,33%. Indonesia bahkan menjadi negara kedua terendah rasio pajak di ASEAN.

Beberapa upaya telah dilakukan oleh DJP seperti pelaksanaan program pembaruan sistem inti perpajakan (PSIAP) yang merubah sistem informasi administrasi perpajakan menjadi lebih mudah, handal, terintegrasi, akurat, dan pasti. Selain itu, DJP juga terus meningkatkan pelayanan melalui program 3C (Click Call Counter) untuk mengurangi *cost of compliance* wajib pajak dan menghindari praktik yang tidak diinginkan dari aparat pajak.

Bisnis daring yang semakin masif selama pandemi mendorong urgensi pembentukan regulasi pengenaan pajak untuk transaksi tersebut untuk memaksimalkan penerimaan pajak Indonesia.

Kementerian Keuangan pun menerbitkan PP No. 80/2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik. Regulasi ini sendiri mengatur mengenai kriteria transaksi, pelaku usaha, serta pengertian dari Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.

Pengenaan PPN untuk PMSE ini berfokus kepada perusahaan-perusahaan teknologi besar seperti Netflix International B.V., Amazon Web Service Inc., Spotify AB., Google Asia Pacific Pte. Ltd., Google Ireland Ltd., dan Google LLC.

Kementerian Keuangan juga mendorong harmonisasi regulasi perpajakan dengan menerbitkan UU Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU No. 7 Tahun 2021) yang merupakan manifestasi dari reformasi jilid III untuk memberikan kepastian hukum atas perpajakan. Selain itu, regulasi ini juga memperluas basis perpajakan dapat dilihat dari pemekaran lapisan tarif PPh,

pengenaan pajak karbon, penghapusan pengecualian PPN, hingga program pengungkapan sukarela.

Reformasi regulasi ini diharapkan mampu meningkatkan rasio pajak menjadi 15% di tahun 2024 yang merupakan tahun akhir reformasi perpajakan jilid III. Selain itu juga diharapkan mampu meningkatkan investasi karena administrasi pajak yang efisien. Sejauh ini sudah terlihat adanya peningkatan komitmen investasi dari 5 wajib pajak menjadi 96 wajib pajak dengan nilai rencana investasi Rp 1.278,4 triliun dan perkiraan serapan tenaga kerja sebanyak 72.452 orang.¹⁵

6.6 Pembelajaran Berharga

Wakil Menteri Keuangan Suahasil Nazara menyampaikan bahwa Kemenkeu diamanatkan untuk mengelola keuangan negara yang biasanya ditampilkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). “Tapi, kami tidak hanya mengelola APBN, tetapi juga perekonomian, keuangan secara keseluruhan,” ujarnya.¹⁶

Oleh karena itu, sebagai wakil dari pemerintah, Kemenkeu harus menjalankan birokrasinya dengan benar. Mulai dari perencanaan keuangan negara, pelaksanaan, sampai pertanggungjawabannya. Sebab, birokrasi Kemenkeu termasuk birokrasi yang besar dengan cakupan yang dikerjakannya.

Menurut Suahasil, semakin lama semakin disadari, sebagai pengelola keuangan negara, Kemenkeu harus berpikir secara holistik. Sebagai contoh, bagian yang mengurus penerimaan tidak boleh hanya memikirkan penerimaan saja. Mereka juga harus memikirkan bagaimana membantu perekonomian. Bagaimana caranya? Bisa dengan pemberian insentif atau melakukan belanja yang tepat.

Perubahan-perubahan yang terjadi di Kemenkeu sebagai bagian reformasi birokrasi adalah evolusi panjang. Suahasil mengatakan, esensi reformasi birokrasi ini adalah keterbukaan, soal bagaimana Kemenkeu menerima pendapat dari luar. Namun, layaknya sebuah organisasi yang sehat, maka harus ada sebuah sistem yang mampu mengawasi apa yang terjadi di dalamnya.

¹⁵ Amaranggana. 2021. *Mengulik Reformasi Pajak Jilid III*. Diakses dari <https://www.pajakku.com/read/61939d9a4c0e791c3760bfdc/Mengulik-Reformasi-Pajak-Jilid-III>.

¹⁶ _____. 2021. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. 2021. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, h:253.

“*Balanced scorecard* (BSC) memang digunakan banyak organisasi untuk merumuskan indikator kinerja utama. Tapi, saat pengawasan, agak terpeleset, tetapi saat *monitoring* harus bagus semua. Padahal, BSC sebagai alat belajar bukan sekadar untuk menjustifikasi diri. Sebagai alat, bisa untuk memperbaiki diri sebagai birokrasi, tidak hanya memastikan sudah bekerja dengan baik. Ya, bekerja baik sangat penting, tetapi jangan salah, kita bisa belajar dari kesalahan dan ketidakmampuan. Birokrasi bisa mengukur dirinya dari yang dia capai dan tidak bisa dicapai,” ucap Suahasil.

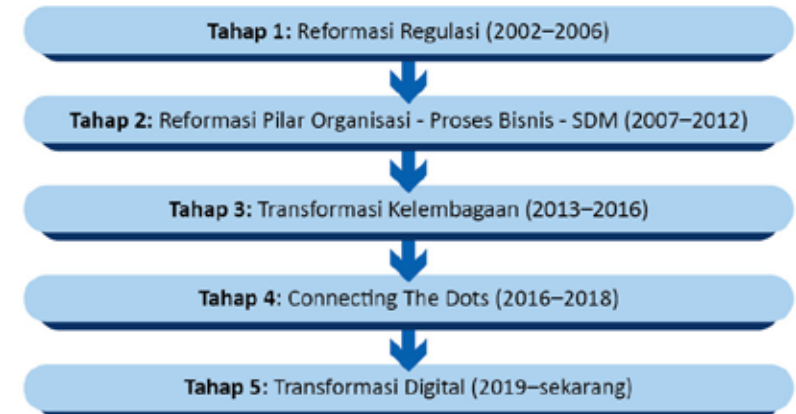
Setiap pengalaman adalah pembelajaran. Begitulah kira-kira penggambarannya. Baik pengalaman berhasil maupun tidak berhasil, birokrasi harus belajar. “Tidak bisa birokrasi bilang ‘yang penting melakukan, yang penting hijau terus’. Itu bukan birokrasi yang baik. Birokrasi harus mau belajar dari tantangan yang terjadi,” ujarnya.

Suahasil memastikan bahwa kemampuan *surveillance* tidak boleh bergantung pada satu orang, tapi satu tim. Tim yang kuat untuk bisa mengisi satu sama lain, karena yang dipantau banyak. Ada sebuah aturan yang dibuat, kalau indeks bergerak kurang lebih 1 persen, harus ada laporan. Kalau lebih tinggi lagi, laporan diarahkan langsung ke Menkeu. Sebab, Menkeu biasanya tahu persis apa yang terjadi. Inilah yang dinamakan *surveillance*. “Jadi, inilah yang dinamakan indeks kinerja utamanya harus diterjemahkan sebagai alat belajar, bukan hanya alat mencapai tujuan,” ujarnya.

Inilah kualitas birokrasi yang saat ini makin diperlukan. Birokrasi saat ini juga bekerja dengan data dan implikasinya luar biasa. Suahasil menekankan, birokrasi juga harus bekerja dengan *knowledge driven policy making process* yang artinya pekerjaan dilakukan berdasarkan pengetahuan atau *data culture*.

Itulah yang harus dilakukan kementerian saat ini, ketika setiap pemainnya saling mengisi agar permainan berkembang dan mampu memenangkan pertandingan. Permainan yang berkualitas juga tidak bisa dibangun dalam semalam. Sama seperti kualitas layanan Kemenkeu yang memang harus dibangun terus-menerus.

Reformasi Kemenkeu yang dimulai dari 2002 memiliki lima tahap



Grafik 6.2 Tahapan Capaian RBTK Kemenkeu

“Kalau dilakukan dengan baik akan muncul dan terasa. Yang paling penting pegawainya sendiri. Lama-lama pegawainya merasa bahwa ada di organisasi yang mendukung dia menjadi lebih baik. Untuk membentuk kualitas ini yang tidak mudah. Setiap lini dan level di Kemenkeu dicoba dari atas. Kepada unit yang lebih rendah, terus dibangun semangat bahwa kami satu *logic*, yaitu mengelola keuangan negara,” ujar Suahasil.

Sepanjang tahapnya Reformasi Birokrasi dan Transformasi Kelembagaan Kemenkeu dilakukan secara holistik pada aspek-aspek birokrasi dan kelembagaan berikut ini.

PENATAAN REGULASI

1. UU No. 17/2003 : Keuangan Negara
2. UU No. 1/2004 : Perbendaharaan Negara
3. UU No. 15/2004 : Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
4. Pemisahan fungsi penyusunan anggaran dan pelaksanaan anggaran
5. UU terkait perpajakan (KUP, PPh, PPN, Kepabeanan, dan Cukai).

PENATAAN ORGANISASI

1. Penajaman tugas dan fungsi, pengelompokan tugas-tugas yang koheren
2. Eliminasi tugas yang tumpang tindih
3. Modernisasi kantor pajak, Bea dan Cukai, KPPN, KPKNL, dan sebagainya.

PENATAAN PROSES BISNIS

1. Menetapkan dan menyempurnakan Standar Operasional
Prosedur yang memberikan kejelasan dan memuat janji layanan
2. Analisis dan evaluasi jabatan
3. Penerapan sistem peringkat jabatan
4. Pengelolaan kinerja berbasis *balanced scorecard*
5. Pembangunan berbagai sistem aplikasi *e-government*

PENATAAN SDM

1. Peningkatan disiplin
2. Pembangunan *assessment center*
3. Pendidikan dan pelatihan berbasis Kompetensi
4. Pelaksanaan *merit system*
5. Penataan sumber daya manusia
6. Pembangunan SIMPEG
7. Penerapan *reward and punishment* secara konsisten

PENATAAN SISTEM INFORMASI

1. Pembangunan SPAN dan SAKTI untuk reformasi
perbendaharaan mulai dari hulu ke hilir baik untuk setiap K/L
2. SIMAN untuk pengelolaan BMN
3. CEISA untuk reformasi sistem kepabeanan dan cukai
4. SIAP atau *Core Tax* untuk reformasi sistem perpajakan
5. NLE untuk penataan logistik nasional
6. e-Kemenkeu untuk reformasi sistem administrasi internal
perkantoran dan kepegawaian Kemenkeu
7. Beragam sistem informasi untuk pelayanan eksternal dan internal.

Wawancara

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati

Wawancara tatap muka tentang pengarah isi buku 18
Juni 2021

Tim BPPK dan Tim DJPPR Kementerian Keuangan

Wawancara via Zoom tentang pengarah isi buku 16 Juli
2021

Kepala Subdirektorat Perencanaan dan Analisis Pinjaman dan Hibah DJPPR Kementerian Keuangan Susiana Nurprasetyanti

Wawancara via Zoom 5 Agustus 2021

Dirjen PPR Kementerian Keuangan 30 November 2017-31 Oktober 2022 Luky Alfirman

Wawancara via Zoom 8 September 2021

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2001-2004

Dorodjatun Kuntjoro-Jakti

Wawancara via Zoom 28 April 2022

Catatan Penulis

Ketika di kuartal II tahun 2021 ditawarkan menulis buku tentang Paris Club, yang kemudian berkembang menjadi buku tentang pembiayaan secara keseluruhan, penulis merasa sangat tertantang. Paris Club, dan tentu saja satu paket dengan International Monetary Fund atau Dana Moneter Internasional (IMF), pernah ramai dibahas di media saat Indonesia dilanda krisis keuangan, ekonomi, sosial, dan politik pada tahun 1997-1998.

Akibat krisis keuangan yang pada akhirnya berubah menjadi krisis politik, membuat Indonesia terpaksa harus beberapa kali menandatangani Letter of Intent (LOI) dengan IMF. Indonesia juga terpaksa harus berunding dengan negara-negara kreditor di forum Paris Club lewat Paris Club I (23 September 1998), II (13 April 2000), dan III (12 April 2002) untuk menjadwalkan kembali utang-utang atau pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia.

Setelah era reformasi, Indonesia berhasil melepaskan diri dari keanggotaan di IMF pada tahun 2006 dengan mempercepat pelunasan utang kepada lembaga multilateral itu. Keluar dari IMF, berarti Indonesia tidak lagi terlibat dalam forum-forum Paris Club, karena syarat untuk melakukan penjadwalan kembali atau *rescheduling* utang di Paris Club adalah menjadi anggota IMF.

Maka sejak tahun 2006, kata Paris Club itu hampir tidak pernah lagi terdengar atau ditulis oleh media-media nasional di tanah air. Bisa dimaklumi jika generasi muda sekarang ini hampir tidak mengetahui sama sekali tentang apa Paris Club itu.

Penulis berharap buku ini bisa memberikan gambaran yang cukup jelas tentang apa itu Paris Club dan terutama bisa memberikan gambaran yang cukup rinci tentang pembiayaan, termasuk utang atau pinjaman luar negeri pemerintah yang sering sekali diributkan di tahun-tahun politik.

Terima Kasih

Tim Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan, karena memberi kesempatan kepada kami untuk menulis buku *Pembiayaan Negara - Dari Paris Club sampai Pandemi Covid-19*. Kami berterima kasih terhadap segala bantuan yang diberikan selama proses penulisan buku ini. Buku ini tidak akan berhasil diselesaikan dengan baik tanpa bantuan semua pihak.

Terima kasih kepada Ibu Sri Mulyani Indrawati, Menteri Keuangan, yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan pengarahan tentang isi buku ini sebelum kami mulai menulis pada 18 Juni 2021.

Terima kasih kepada Ibu Susiana Nurprasetyanti, Kepala Subdirektorat Perencanaan dan Analisis Pinjaman dan Hibah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, yang bersedia membagi pengalamannya pada 5 Agustus 2021. Ibu Susiana menceritakan pengalamannya saat melakukan korespondensi dengan negara-negara anggota Paris Club di Paris Club II.

Terima kasih kepada Bapak Luky Alfirman, yang pada saat buku ini dimulai pada Juni 2021 masih menjadi Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan

dan Risiko Kementerian Keuangan. Pak Luky dengan semangat selama sekitar 1,5 jam memberikan penjelasan yang sangat detail tentang pembiayaan dengan bahasa yang mudah dicerna pada 8 September 2021.

Terima kasih kepada Bapak Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2001-2004, yang bersedia membagi pengalamannya pada 28 April 2022. Pak Dorodjatun menceritakan saat memimpin delegasi Indonesia dalam Paris Club III tahun 2002.

Terima kasih kepada Bapak Iqbal Islami – Sekretaris BPPK, Bapak Sugeng Satoto – Kepala Bagian Teknologi Informasi, Komunikasi, dan Manajemen Pengetahuan (TIKMP) sampai dengan September 2022, Bapak Iwan Khrisnawan – Kepala Bagian TIKMP, Bapak Ari Sandi Robert – Kepala Subbagian Manajemen Pengetahuan, serta Ibu Kenya Laras Kirana – Pelaksana Subbagian Manajemen Pengetahuan.

Terima kasih juga kepada Tim BPPK lainnya yang ikut membantu di belakang layar demi keberhasilan penerbitan buku ini. Semoga buku ini bisa bermanfaat bagi banyak orang, terutama bagi generasi-generasi yang lebih muda.

Profil Penulis dan Redaktur



Rachma Tri Widuri

Perempuan kelahiran Semarang 45 tahun lalu ini adalah lulusan SMA Negeri 3 Semarang, yang kemudian melanjutkan studi di Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,

Universitas Diponegoro. Ia lulus sebagai wisudawan terbaik dengan predikat cumlaude pada tahun 2000. Saat ini, Rachma beraktivitas sebagai dosen Program Studi Produksi Media di Politeknik Tempo Jakarta.

Karir Rachma dimulai sebagai Wartawan Ekonomi dan Bisnis di Harian Kompas (2001-2003), lalu sebagai Co-Producer dan copywriter untuk Film Dokumenter Kompas NUSARAYA, yang tayang di TV7 (2004). Selain berkarir di perusahaan media, Rachma juga pernah bekerja di bidang kehumasan di Lembaga Konservasi Internasional, BirdLife Indonesia (Burung Indonesia) pada tahun 2005-2010.

Selanjutnya, ibu seorang putri ini melanjutkan karir sebagai Redaktur Halaman Ekonomi dan Bisnis Koran Tempo pada 2012-2015. Setelah menyelesaikan studi Magister Ilmu Komunikasi di Departemen Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia pada 2017 dengan sangat memuaskan, Rachma kembali bertugas sebagai Redaktur untuk Kanal Ekonomi dan Bisnis Tempo.co (2018 -2020). Setelah Tempo Media Grup mendirikan Politeknik Tempo pada 2021, sejak itulah Rachma mengajar sebagai dosen Produksi Media untuk menularkan ilmu dan pengalamannya sebagai praktisi media kepada mahasiswa.

Rachma beberapa kali menulis dan menyunting sejumlah buku seperti Menuju Lima Besar Dunia, Perang Opini Kala Pilpres, Media Sosial Pilihan Milenial, dan Eddy Abdurrachman – Pemimpin Berani Pembawa Perubahan. Ia juga banyak mengikuti seminar nasional maupun internasional di bidang media dan komunikasi.



Grace S Gandhi

Lahir di Balikpapan 60 tahun yang lalu, dia menyelesaikan sekolahnya di Yogyakarta. SMA Stella Duce dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada jurusan Ilmu Komunikasi.

Setelah lulus, pindah ke Surabaya memulai karirnya sebagai wartawan di Jawa Pos. Tahun keempat ditarik ke Jawa Pos Jakarta, sebelum akhirnya memutuskan pindah ke Harian Ekonomi Neraca.

Tahun 2001, pindah lagi ke Koran Tempo menjadi redaktur ekonomi. Sempat keluar dari Tempo mendirikan koran ekonomi, Indonesia Finance Today yang sayangnya tidak berumur panjang. Kembali lagi ke Tempo dan menjadi Kepala Biro Koran Tempo Makassar selama 1,5 tahun sebelum pensiun pada 2017.

Setelah pensiun, banyak membantu Katadata menulis proyek-proyek buku dari kementerian, seperti “Menuju Lima Besar Dunia” dari Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan buku biografi profesional “Sri Mulyani Indrawati - Reformasi dengan Hati”.

Selain itu, Grace juga menulis buku profesional biografi “Eddy Abdurrachman - Pemimpin Berani Pembawa Perubahan” dari Kementerian Keuangan serta buku “10th Tokopedia, A Decade of Tokopedia, and We Are Just Getting Started”. Grace juga membantu Tempo untuk menulis biografi Ciputra yang sampai hari ini belum jadi diterbitkan.

Daftar Pustaka

- Adams, Cindy. (2007). *Bung Karno Penyambung Lidah Rakyat Indonesia (Sukarno An Autobiography As Told To Cindy Adams)*: Soekarno Menjawab, Yayasan Bung Karno. Ed Revisi. Jakarta: Penerbit Media Pressindo.
- Boediono. (2016). *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*. Jakarta: Penerbit Mizan Pustaka.
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. (2021). *Sejarah Pembiayaan Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Direktorat Surat Utang Negara. (2021). *Mengarungi Badai Pandemi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Harinowo, Cyrillus. (2002). *Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Nishihara, Masashi. (1994). *Sukarno, Ratna Sari Dewi, dan Pampasan Perang: Hubungan Indonesia-Jepang 1951-1966*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- KSP, Robert Adhi. 2021. *Marwanto Harjowiryo. Maestro Simfoni Perbendaharaan*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Prawiro, Radius. (1998). *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi*, Edisi Revisi. Jakarta: Primamedia Pustaka, Kelompok Gramedia Majalah.
- Ravando. (2020). *Perang Melawan Influenza*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- _____. 2020. *Perjalanan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan*. Jakarta: Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, Sekretariat Jenderal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
-
- Aliko, Rizki. (2021). *Jokowi Rancang Anggaran Infrastruktur 2022 Lebih Besar dari Kesehatan*. Diakses dari <https://katadata.co.id/maesaroh/berita/611a0f253c910/>

jokowi-rancang-anggaran-infrastruktur-2022-lebih-besar-dari-kesehatan

- Amaranggana. 2021. *Mengulik Reformasi Pajak Jilid III*. Diakses dari <https://www.pajakku.com/read/61939d9a4coe791c3760bfdc/Mengulik-Reformasi-Pajak-Jilid-III>
- Arivia, Gadis. (2019). *Politik Representasi Suara Ibu Peduli*, Jurnal Perempuan. Diakses dari <https://www.jurnalperempuan.org/wacana-feminis/politik-representasi-suara-ibu-peduli>
- Asril, Sabrina. (2016). *21 Mei 1998 Pukul 09.00, Soeharto Resmi "Lengser Keprabon"*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/21/09000051/21.Mei.1998.Pukul.09.00.Soeharto.Resmi.Lengser.Keprabon.?page=all>
- Bahfein, Suhaiela. (2021). *Sejarah Stadion Utama GBK Senayan, Pemancangan Tiang Pertama Dihadiri Nikita Krushev*. Diakses dari <https://www.kompas.com/property/read/2021/03/22/210941921/sejarah-stadion-utama-gbk-senayan-pemancangan-tiang-pertama-dihadiri?page=all#page2>
- Badan Pusat Statistik. (2021). *Berita Resmi Statistik, Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2020*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/02/05/1811/ekonomi-indonesia-2020-turun-sebesar-2-07-persen--c-to-c-.html>
- Bank Indonesia. (2000). *Sekilas Sejarah Bank Indonesia di Bidang Moneter Periode 1997-1999 dan Sejarah Bank Indonesia Periode V: 1997-1999, Bank Indonesia pada Masa Krisis Ekonomi, Moneter, dan Perbankan*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. (2021). *Laporan Perekonomian Indonesia 2020, Bersinergi Membangun Optimisme Pemulihan Ekonomi*. Diakses dari https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/Documents/LPI_2020.pdf
- Badan Pusat Statistik. (2022). *Laporan Badan Pusat Statistik*. Diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/02/07/1911/ekonomi-indonesia-triwulan-iv-2021-tumbuh-5-02-persen--y-on-y-.html>

- Berita Foto. *Presiden RI Hadiri Global Covid-19 Summit*. Diakses pada Senin, 29 November 2021 dari <https://www.presidentri.go.id/foto/president-ri-hadiri-global-covid-19-summit/>
- BPS. (2021). *Ekonomi Indonesia Ekonomi Indonesia Triwulan II 2021 Tumbuh 7,07 Persen (y-on-y)*. Diakses dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/08/05/1813/ekonomi-indonesia-triwulan-ii-2021-tumbuh-7-07-persen--y-on-y-.html>
- Dameria, S Hilde dan Felicia Virna I. Barus. (2006). *Paris Club*, Seri Kebanksentralan, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia. Jakarta: Club de Paris (Paris Club), About Us. Diakses dari <https://clubdeparis.org/en/communications/page/observers>
- DBS. (2020). *Krisis ekonomi akibat pandemi: Apa yang membuat Indonesia mampu bertahan?*. Seminar DBS Insights for Business Leaders, 15 Juli 2020. Diakses dari https://www.dbs.com/newsroom/Krisis_ekonomi_akibat_pandemi_Apa_yang_membuat_Indonesia_mampu_bertahan
- DIM. *Pembagian Ringankan Beban Utang*. Kompas. 25 Agustus 2021. h.10
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan. (2021). *Memahami Utang*. Diakses melalui <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/pahamiutang/index.php>
- DJPPR. (2021). *Mengarungi Badai Pandemi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Farisa, Fitria Chusna. (2020). *Melihat Efektivitas 9 Bantuan dan Subsidi Pemerintah Selama 6 Bulan Pandemi*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/03/12090061/melihat-efektivitas-9-bantuan-dan-subsidi-pemerintah-selama-6-bulan-pandemi?page=all>
- Firdausi, Fadrik Aziz. (2018). *Asian Games 1962 dan Politik Mercusuar Bung Karno*. Diakses dari <https://tirto.id/asian-games-1962-dan-politik-mercusuar-bung-karno-cS69>

- Hadiwinata, Thomas. (2021). *Ini Peringkat Investasi Indonesia di Saat Utang Luar Negeri Meningkat*. Diakses dari <https://insight.kontan.co.id/news/ini-peringkat-indonesia-di-saat-utang-luar-negerinya-meningkat>
- Hotel Indonesia Kempinski Jakarta. *Sejarah Lebih dari 50 Tahun, Informasi Lokal, Sejarah*. Diakses dari <https://www.kempinski.com/id/jakarta/hotel-indonesia/informasi-lokal/sejarah/>
- Humas GBK. (2018). *Presiden RI Resmikan Stadion Utama Gelora Bung Karno Pasca Renovasi*. Diakses dari <https://gbk.id/president-ri-resmikan-stadion-utama-gelora-bung-karno-pasca-renovasi/>
- Idris, Muhammad. (2020). *Apa Saja yang Terjadi Saat Resesi Ekonomi Indonesia Tahun 1998?*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2020/08/06/082004526/apa-saja-yang-terjadi-saat-resesi-ekonomi-indonesia-tahun-1998?page=all>
- Idris, Muhammad. (2021). *Sri Mulyani: Utang Bukan Sesuatu yang Harus Dimusuhi*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/09/29/020300726/sri-mulyani-utang-bukan-sesuatu-yang-harus-dimusuhi?page=all>
- Idris, Muhammad. (2021). *Sri Mulyani Jelaskan Kaitan Utang Pemerintah dan Krisis Ekonomi 1998*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/10/27/113205226/sri-mulyani-jelaskan-kaitan-utang-pemerintah-dan-krisis-ekonomi-1998?page=all>
- Idris, Muhammad. (2021). *Sri Mulyani: Utang Bukan Sesuatu yang Harus Dimusuhi*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/09/29/020300726/sri-mulyani-utang-bukan-sesuatu-yang-harus-dimusuhi?page=all>
- Idris, Muhammad. (2021). *Sri Mulyani Beberkan Alasan Harus Tambah Utang Negara saat Pandemi*. Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2021/07/25/080600626/sri-mulyani-beberkan-alasan-harus-tambah-utang-negara-saat-pandemi?page=all>
- Institut Teknologi Bandung (ITB). (2021). *Tentang ITB, Sejarah*. Diakses pada 20 April melalui <https://www.itb.>

ac.id/sejarah

- Irawan, Karina Isna. *Efektivitas Utang Menentukan Situasi*. Kompas.id. (2020, 24 Juli). Diakses dari <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2020/07/24/efektivitas-penggunaan-utang-tentukan-situasi-ke-depan/>
- Javier, Faisal. *Jumlah Kematian Pasien Covid-19 pada Desember 2021 dalam Tren Menurun*. Tempo.co. Diakses melalui <https://data.tempo.co/data/1310/jumlah-kematian-pasien-covid-19-pada-desember-2021-dalam-tren-menurun-pada-21-maret-2022>.
- JUD/DIM/LAS. *Anggaran Rp121,3 Triliun untuk Mengatasi Covid-19*. Kompas. h:1
- KRN. *Realokasi Anggaran Berlanjut*. Kompas. 11 Mei 2020.h:10
- Katadata. (2014). *BI Khawatir Krisis 1997 Terulang*, Katadata.co.id. Diakses dari <https://katadata.co.id/arsip/finansial/5e9a574d53018/bi-khawatir-krisis-1997-terulang>
- Katadata. (2017). *Laporan Khusus 3 Tahun Jokowi-JK, Beragam Cara Mendanai Proyek Infrastruktur*. Diakses dari <https://katadata.co.id/mettadharmanaputra/berita/5e9a562fc7e41/beragam-cara-mendanai-proyek-infrastruktur>
- Katadata. (2018). *Inilah Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Sejak 1961*. Diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/31/inilah-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-sejak-1961>
- Katadata. (2020). *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia pada 2020 Terendah Sejak 1998*. Diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/02/05/pertumbuhan-ekonomi-indonesia-pada-2020-terendah-sejak-1998>
- Keterangan Satgas Covid-19, dikutip Tempo.co pada 10 Januari 2022. Diakses melalui <https://data.tempo.co/data/1310/jumlah-kematian-pasien-covid-19-pada-desember-2021-dalam-tren-menurun-pada-1-oktober-2022>
- Keterangan pers Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin, diakses melalui [https://www.kemkes.go.id/article/view/21092400002/3-masukan-presiden-joko-wido-](https://www.kemkes.go.id/article/view/21092400002/3-masukan-presiden-joko-wido-do-untuk-dunia-dalam-mengatasi-pandemi-covid-19.html)

do-untuk-dunia-dalam-mengatasi-pandemi-covid-19.html

- KRN. *Realisasi Anggaran Dipercepat, Skema "Burden Sharing" Diperpanjang*. Kompas, 5 September 2020. h. 9
- Kusuma, Hendra. (2020). *Indonesia Resmi Resesi. Ekonomi Kuartal III-2020 Minus 3,49%*. Diakses melalui <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5242305/indonesia-resmi-resesi-ekonomi-kuartal-iii-2020-minus-349>
- Matanasi, Petrik. (2017). *Cara Legendaris ala Hatta Mengkritik Sukarno*. Diakses dari <https://tirto.id/cara-legendaris-ala-hatta-mengkritik-sukarno-ciYQ>
- Pink, Bidara. (2021). *Peringkat Utang Indonesia Masih Investment Grade*. Diakses dari <https://insight.kontan.co.id/news/peringkat-utang-indonesia-masih-investment-grade>
- Saputra, Deny. (2021). *Bahlil Tegaskan Kepercayaan Dunia Terhadap Indonesia Membaik, Ini Buktinya*. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210921/9/1445065/bahlil-tegaskan-kepercayaan-dunia-terhadap-indonesia-membaik-ini-buktinya> pada 1 Desember 2021.
- *Sejarah Gelora Bung Karno, Mengenal dari Dekat Gelora Bung Karno*. Diakses dari https://gbk.id/sejarah_gbk/
- _____. *Sarinah, The Window of Indonesia*. Diakses dari <https://sarinah.co.id/sejarah>
- _____. (2009). *Buku Pegangan 2009, Penguatan Ekonomi Daerah: Langkah Menghadapi Krisis Keuangan Global*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/4413/5027/4149/ringkasan-eksekutifhandbook-2009060509__20090518105300__o.pdf
- _____. *UU No 2/2020 Bukti Negara Hadir Berikan Perlindungan Terhadap Dampak Covid-19*. (2020, Oktober 8). Diakses melalui <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/uu-no-2-tahun-2020-bukti-negara-hadir-berikan-perlindungan-terhadap-dampak-covid-19/>
- Siaran Pers Kemenkeu, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id>

kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-realisasi-kinerja-apbn-januari-2020/

- Siaran pers Kemenkeu. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-pendapatan-negara-semester-i-tahun-2021-tumbuh-9-1-persen/>
- Siaran Pers Kementerian Keuangan, 18 Maret 2020. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-daftar-refocusing-belanja-yang-memungkinkan-untuk-relokasi-anggaran-pencegahan-dan-penanganan-covid-19/>
- Siaran Pers APBN Kita, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/siaran-pers-perkuat-stimulus-apbn-jaga-sentimen-pemulihan-dorong-pertumbuhan-ekonomi/>
- Sulaeman. (2020). *Indonesia Peringkat 6 Utang Terbesar di Dunia, Masyarakat Tak Perlu Cemas*. Diakses melalui <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4382573/indonesia-peringkat-6-utang-terbesar-di-dunia-masyarakat-tak-perlu-cemas>
- TVRI. Tentang TVRI, Sejarah, TVRI dari Masa ke Masa. Diakses dari <http://tvri.go.id/about>

- *Indonesia Darurat Utang?* Rosi, Acara Bincang-bincang Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dengan Rossiana Silalahi, Kompas TV. Video Youtube. 1:37:10. 10 Agustus 2017 https://www.youtube.com/watch?v=D1AAJdo_kQ4
- *Buka-bukaan Sri Mulyani Soal Peran APBN di Penanganan Pandemi*. CNBC Indonesia. Video Youtube: 12:09. 12 Juli 2021. Diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=AI-6LcJhp84>.
- *Pangeran Charles Doakan Jokowi Sukses Pimpin Presidensi G20 2022*.
- Kompas TV. Video Youtube: 01:26. 31 Oktober 2021, diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=9HAB-B6J8-Ls>

- APBN KiTa Edisi Januari 2020. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- APBN KiTa Edisi Maret 2020. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- APBN KiTa, Edisi Agustus 2020. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- APBN KiTa Edisi Januari 2021. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- APBN Kita Edisi April 2021. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- APBN KiTa, Edisi Agustus 2021. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- APBN KiTa edisi November 2021. *Kinerja dan Fakta*. Jakarta: Kementerian Keuangan
- Laporan LKPP Tahun 2022.
- Data dari Direktorat Jenderal PPR Kemenkeu, 2022.

Paris Club merupakan forum informal yang dibentuk para kreditur untuk menemukan solusi negara-negara debitur yang mengalami kesulitan membayar utang-utang mereka. Setelah negara-negara debitur melakukan reformasi untuk menstabilkan dan memulihkan situasi makroekonomi dan keuangan di dalam negeri mereka, barulah kreditur Paris Club memberikan perlakuan atau penjadwalan ulang utang yang sesuai.

Kreditur Paris Club memberikan kepada negara debitur berupa pembebasan utang dengan penundaan atau penjadwalan ulang konsesional berupa pengurangan kewajiban pembayaran utang selama periode tertentu atau pada tanggal yang ditentukan.

Indonesia berhasil keluar dari keanggotaan IMF pada tahun 2006 setelah mempercepat pelunasan utang kepada lembaga multilateral itu. Dengan keluar dari IMF, Indonesia tidak lagi terlibat dalam forum-forum Paris Club, karena syarat untuk melakukan penjadwalan kembali atau *rescheduling* utang di Paris Club adalah menjadi anggota IMF.

Keinginan kuat pemerintah melepas ketergantungan kepada utang atau pinjaman luar negeri membuat pemerintah menjadi lebih kreatif dan inovatif dalam menemukan sumber-sumber pembiayaan lain, terutama sumber pembiayaan dari dalam negeri yang lebih banyak menggunakan mata uang rupiah. Pembangunan infrastruktur secara masif hampir ke seluruh pelosok negeri sudah mengandalkan beragamnya temuan campuran keuangan atau *blended finance* ini.

Peran pembiayaan yang hadir untuk mendukung pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi situasi *extraordinary* akan tetap dilakukan secara tepercaya (*prudent*). Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menjamin tetap memperhitungkan kemampuan bayar pemerintah, sehingga tidak akan membebani rakyat di masa mendatang.



PARIS CLUB

BADAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEUANGAN
KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

Gedung Soegito Sostroamidjojo,
Jalan Purnawarman No. 99 Kebayoran Baru,
Jakarta Selatan, Indonesia