



**REFLEKSI PENERAPAN KERANGKA
FISKAL JANGKA MENENGAH DI INDONESIA**

*Reflections on Implementation of the Framework
Medium-Term Fiscal in Indonesia*

Lisno Setiawan , Wasis Prasajo , Adventus Parulian S¹

Info Artikel

¹Direktorat Jenderal Anggaran,
lisno.setiawan@kemenkeu.go.id

Riwayat Artikel :
Diterima 18-09-2020
Direvisi 21-11-2020
Disetujui 04-12-2020
Tersedia online 10-12-2020

JEL Classification : H30, H61

Abstract

To implement state financial reform under the Law no. 17 of 2003, the government applies professional principles in budgeting, especially medium-term budgeting. It has become best practices of The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, which aim to synchronize development targets and fiscal balance. This study evaluates the implementation of the basic macroeconomic and fiscal framework in the medium term in aggregate (Medium Term Fiscal Framework—MTFF) which is the basis for medium-term budgeting. The components of the MTFF include basic macroeconomic assumptions, the budget realization, and fiscal sustainability. This study uses a comparative method, both structure comparisons and target-realization deviations. The structure comparison refers to the definition of the OECD, while the target and fiscal realization use a data comparison of the RPJMN/RKP, KEM PPKF, APBN, and LKPP. The result exhibits the economic growth and poverty rate on average have the highest deviation for macro assumptions assessment. On the fiscal side, the deviation of the budget deficit is decreasing steadily. To improve accuracy, it is necessary to increase coordination and harmonization in the mid-term policy making.

Keywords: *mtff, budget, medium term*

Abstrak

Dalam rangka mewujudkan reformasi keuangan negara sesuai Undang-Undang no. 17 tahun 2003, pemerintah menerapkan asas-asas profesional dalam penganggaran, khususnya penganggaran jangka menengah. Hal tersebut telah menjadi *best practices* dari negara-negara The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), yang bertujuan untuk menyelaraskan antara target pembangunan dan keseimbangan fiskal. Kajian ini mengevaluasi atas penerapan kerangka dasar ekonomi makro dan fiskal jangka menengah secara agregat (Medium Term Fiscal Framework—MTFF) yang menjadi dasar penganggaran jangka menengah. Komponen MTFF meliputi asumsi dasar ekonomi makro, target dan realisasi APBN, serta kesinambungan fiskal. Kajian ini menggunakan metode komparatif, baik perbandingan struktur maupun deviasi atas target perencanaan dan realisasi. Perbandingan struktur mengacu definisi OECD, sedangkan target dan realisasi fiskal menggunakan perbandingan data RPJMN/RKP, KEM PPKF, APBN, dan LKPP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan memiliki deviasi tertinggi untuk asumsi makro. Dari sisi fiskal, deviasi atas

defisit anggaran semakin menurun. Untuk meningkatkan akurasi, maka diperlukan koordinasi dan keselarasan dalam penentuan kebijakan jangka menengah.

Kata kunci: MTFF, APBN, jangka menengah

1. PENDAHULUAN

Era reformasi keuangan negara yang ditandai dengan penerbitan Undang-Undang no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengamanatkan penyusunan penganggaran dalam jangka menengah. Secara praktis, proses penganggaran jangka menengah terdiri dari kerangka fiskal jangka menengah (*Medium Term Fiscal Framework—MTFF*), kerangka penganggaran jangka menengah (*Medium Term Budget Framework—MTBF*), serta kerangka pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework—MTEF*). Meskipun dalam peraturan turunan hanya terdapat MTEF dalam penyusunan teknis, penyusunan MTFF merupakan sebuah rangkaian awal sebelum terbentuknya kerangka pengeluaran jangka menengah yang disebut secara tegas dalam penjelasan atas penyusunan dan penetapan APBN dan APBD yang tercantum dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

MTFF menjadi hal penting karena tanpa adanya pertimbangan kelembagaan dan kapasitas, penerapan pengeluaran jangka menengah (MTEF) pada negara-negara berkembang hanya akan menghasilkan pekerjaan yang rumit dengan biaya tinggi tanpa meningkatkan output (Schiavo-Campo (2009: 1). Hal ini tidak lepas dari proses penganggaran sendiri yang melibatkan unsur teknokratik dan politis dalam penyusunannya. Secara pengaturan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) merupakan sebuah media untuk menampung janji-janji politik yang dituangkan dalam program teknokratik. Di sisi lain, APBN merupakan sebuah alat untuk memenuhi janji-janji politik dengan parameter yang terukur serta perkembangan ekonomi makro terkini.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kajian ini ditujukan untuk melakukan perbandingan definisi komponen MTFF antara OECD dan Indonesia, menganalisis perkembangan atas penerapan MTFF, dan menyusun rekomendasi perbaikan untuk penerapan MTFF ke depan.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Kerangka kerja jangka menengah adalah alat institusional dengan pola-pola rencana pembangunan jangka menengah yang bertujuan memperluas cakrawala perencanaan kebijakan publik di luar jadwal anggaran tahunan. Berdasarkan laporan Bank Dunia (2001), pada permulaan tahun 2000, terdapat 25 negara di Afrika, Asia, Amerika Latin, maupun Eropa Timur yang memiliki beraneka ragam pandangan dalam mengimplementasikan penganggaran jangka menengah (Shack :2008).

Selanjutnya Schiavo-Champo melengkapi dengan sebuah narasi normatif atas penggunaan MTFF (disebut MTFs di Amerika Latin) dengan memberikan karakterisasi berbagai jenis MTF, dan menjelaskan pengembangannya di wilayah Amerika Latin. MTF juga dapat memengaruhi ruang penganggaran melalui tiga cara. Pertama, dapat memperkuat atau melemahkan kepatuhan terhadap *fiscal rule*. Kedua, dapat menentukan prioritas nasional dalam

pengambilan keputusan, serta ketiga, dapat memengaruhi tingkat transparansi proses anggaran (Hallerberg, Strauch, and von Hagen : 2009).

Secara praktis, Oxford Policy Management (2000) menggarisbawahi bahwa tujuan fiskal jangka menengah harus memiliki komitmen politik tingkat tinggi sehingga dapat memiliki kredibilitas. Tanpa dukungan para pembuat keputusan dalam mematuhi ketentuan, maka kerangka kerja tidak akan dapat meningkatkan akurasi proyeksi atau menyelesaikan masalah kebijakan publik. Penyusunan MTFF akan memengaruhi semua komponen, baik sisi penerimaan, pengeluaran, maupun pembiayaan. Perubahan atas penerimaan jelas memiliki dampak signifikan terhadap pengeluaran yang akan berimbas atas defisit anggaran.

Struktur MTFF tidak jauh berbeda dengan struktur *I account* APBN, bahkan lebih generik. Struktur MTFF terdiri dari penerimaan negara, belanja negara, defisit, dan pembiayaan anggaran. Namun demikian MTFF memiliki karakter unik yakni memotret secara luas proyeksi GDP, inflasi, pendapatan negara, dan pengeluaran anggaran. Sedangkan *Medium Term Budget Framework* (kerangka APBN jangka menengah) lebih bercerita tentang proyeksi pendapatan rinci dan pengeluaran anggaran dalam klasifikasi organisasi dan ekonomi. Sementara itu, *Medium Term Expenditure Framework* (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah) berisi proyeksi pengeluaran beserta detail program dan *output*.

Tabel 1. Keterkaitan MTFF, MTBF, dan MTEF

Level		Proyeksi
	MTFF	GDP Inflasi Proyeksi Pengeluaran agregat Proyeksi Pendapatan agregat
	MTBF	Proyeksi Pengeluaran berdasarkan organisasi dan Jenis Proyeksi Pengeluaran berdasarkan Fungsi Proyeksi Penerimaan Rinci
MTEF		Proyeksi Pengeluaran per Program Output

Sumber: IDB WORKING PAPER SERIES NO. IDB-WP-160

Dengan potret yang lebih luas, MTFF dapat digunakan sebagai alat:

1. penyusunan *Resource Envelope*, rencana strategis, serta Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal,
2. pengaturan target fiskal dalam pemenuhan *fiscal rule*, dan
3. penyusunan *stylized scenarios* (simulasi pokok utang, bunga, maupun *outsanding* yang berhubungan dengan portofolio utang).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan kombinasi metode deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Metode kualitatif digunakan untuk memberikan pemahaman terhadap komponen dan unsur-unsur *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF) seperti tujuan penerapan *fiscal rule*, struktur MTFF, maupun hubungan dengan dokumen penganggaran jangka menengah lainnya yakni *Medium Term Budget Framework* (MTBF) dan *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF). Dengan disertai penjelasan *best practice* dari negara lain khususnya dari negara OECD, maka akan dapat dibandingkan dalam praktik yang berlaku.

Pengumpulan dan tabulasi data dilakukan diambil dari dokumen negara seperti RPJMN, KEM PPKF, Nota Keuangan dan APBN, dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dari tahun 2011 sampai dengan 2019 maupun melalui data-data dari website resmi seperti OECD, World Bank, dan Ditjen Perbendaharaan. Khusus untuk data konsolidasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah hanya tersedia pada tahun 2014 sampai dengan 2019 sebagaimana tercantum dalam website Ditjen Perbendaharaan (<http://www.gfs.djpbk.kemenkeu.go.id/>). Perhitungan target jangka menengah menggunakan interpolasi dalam median (rata tengah) atas batas atas dan batas bawah dari data-data yang tersedia. Metode deskriptif statistik ditujukan untuk menghitung akurasi makro fiskal dengan menggunakan pola *base effect* antara target dan realisasi jangka menengah.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data-data *series* dan juga perbandingan *best practices*, maka Penulis melakukan analisa atas penerapan MTFF. Penulis yang juga praktisi dalam penyusunan APBN memudahkan proses pengumpulan dan pengolahan data. Penelitian ini menjadi sebuah cermin bagi pembaca, khususnya pegawai DJA untuk dapat lebih akurat dalam melakukan proyeksi maupun menjaga kesinambungan fiskal. Secara umum, Bab ini terbagi menjadi tiga telaah yakni struktur dan komponen MTFF dan Asesmen atas Perencanaan dan Pelaksanaan MTFF. Selain itu, untuk memberikan pandangan secara luas atas proyeksi ke depan, penulis juga menambahkan bagian perbandingan *Best Practise* APBN jangka menengah Korea saat keluar dari *Middle Income Trap*.

4.1. Kaidah Fiskal, Struktur dan Komponen MTFF

Secara generik MTFF tidak terlalu berbeda jauh dengan APBN, yang terdiri dari asumsi dasar ekonomi makro dan Postur APBN. Namun demikian terdapat beberapa pengukuran yang berbeda apabila kita lakukan simulasi dalam angka numerik.

4.1.1 Kaidah Fiskal/*Fiscal Rule*

Hampir semua negara memiliki kaidah fiskal (*fiscal rule*) untuk mengatur pola anggaran pada masing-masing negara yang disesuaikan dengan sistem politik dan ekonomi negara tersebut. Indonesia memiliki dua aturan yang mengikat yakni defisit maksimal 3 persen terhadap PDB dan *outstanding* utang maksimal 60 persen terhadap PDB. Prinsip umum tersebut merupakan adopsi dari kesepakatan negara-negara di Uni Eropa (*The Treaty of Maastricht and the Stability and Growth*) pada tahun 1992. Meskipun demikian, *fiscal rule* tidak terbatas pada dua aturan terkait defisit anggaran dan utang semata. Beberapa negara menggunakan *fiscal rule* baik di sisi pendapatan negara maupun pengeluaran. Pemberlakuan *fiscal rule* terhadap pendapatan negara seperti dilakukan oleh Australia, Belgia, Perancis, Iran, dan Belanda. Sedangkan perlakuan *fiscal rule* untuk pengeluaran diantaranya terdapat pada negara Argentina, Austria, Brazil, dan Bulgaria.

Berdasarkan *Fiscal Rules Dataset*, upaya stabilisasi tidak hanya menggunakan pengelolaan defisit dan utang semata. Namun beberapa negara juga menggunakan sebuah alat yakni *cyclically adjusted balance* sebagai instrumen *fiscal rule* dalam pengaturan defisitnya terutama di negara OECD yang banyak bersistem parlementer seperti Australia, Belgia, Denmark,

Finlandia, dan Swiss. *Cyclically adjusted balances* merupakan sebuah kondisi defisit anggaran yang diperlukan dalam posisi *output* berada pada tingkat potensial. Dengan menggunakan metode ini maka dapat ditentukan kebijakan saat terjadi resesi (*output* aktual berada dibawah *output* potensial) maka diperlukan *counter-cyclical*, namun dalam posisi fiskal yang kontraksi maka dibutuhkan kebijakan *pro-cyclical*.

Dengan menggunakan perbandingan *data series* defisit anggaran serta data Fiscal Monitor IMF maka dapat digambarkan defisit anggaran dan *cyclically adjusted balance* Indonesia, maka terlihat ada beberapa tahun dimana defisit anggaran lebih tinggi dari *cyclically adjusted balance* yakni tahun 2011 sampai dengan tahun 2014, serta tahun 2018 sampai dengan tahun 2020. Deviasi tersebut merupakan sebuah upaya pemerintah untuk memperlebar defisit terutama untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, prioritas pembangunan untuk memperlebar *supply side*, serta membayar bunga utang. Meskipun *adjusted cyclically balance* merupakan sebuah *tool* penyeimbang atau stabilitas fiskal, namun dalam penerapannya perlu mempertimbangkan kebutuhan prioritas pembangunan. Dalam hal ini Indonesia sebagai negara berkembang berusaha untuk memperlebar kapasitas output dengan meningkatkan belanja pemerintah.

4.1.2. Tax Ratio

Berdasarkan data OECD, komponen pajak secara institusi terbagi menjadi tiga yakni penerimaan pajak yang bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan *Social Security Fund—SSF* (badan jaminan sosial). Berdasarkan data OECD (2016), komponen pajak berdasarkan institusi di Indonesia yakni pemerintah pusat 89,1 persen dan pajak daerah 10,9 persen. Kontribusi pemerintah daerah sebesar 10,9 persen merupakan persentase yang sangat besar di wilayah Asia Tenggara (Filipina 5,2 persen, Thailand 8,0 persen). Dengan menggunakan kombinasi data OECD, maka dapat dilakukan dekomposisi pada *tax ratio* secara konsolidasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah tahun 2018 sebesar 12,8 persen (Realisasi APBN 11,4 persen).

Struktur *tax ratio* dipengaruhi oleh perbedaan tingkat pendapatan dan sistem pemungutan pajak di suatu negara. Selain itu, variabel potensial seperti tingkat inflasi akan memengaruhi reformasi pajak dan kebijakan pajak yang memberikan dampak berbeda terhadap pertumbuhan ekonomi, rasio tabungan kotor terhadap PDB, dan rasio FDI-inflow terhadap PDB ((Menurut Hakim dan Bujang: 2012). Dengan menggunakan kombinasi *tax ratio* dalam OECD, kontribusi pendapatan negara akan dapat diperbandingkan berdasarkan institusi secara lebih jelas.

4.1.3 Belanja Modal dan Pembentukan Modal Tetap Bruto

Belanja modal merupakan sebuah pengeluaran yang selalu menjadi perhatian khusus dalam MTEF. Hal ini dapat dilihat dengan membagi belanja negara dalam dua jenis besar yakni operasional dan *capital*/modal yang juga sangat relevan dengan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yakni:

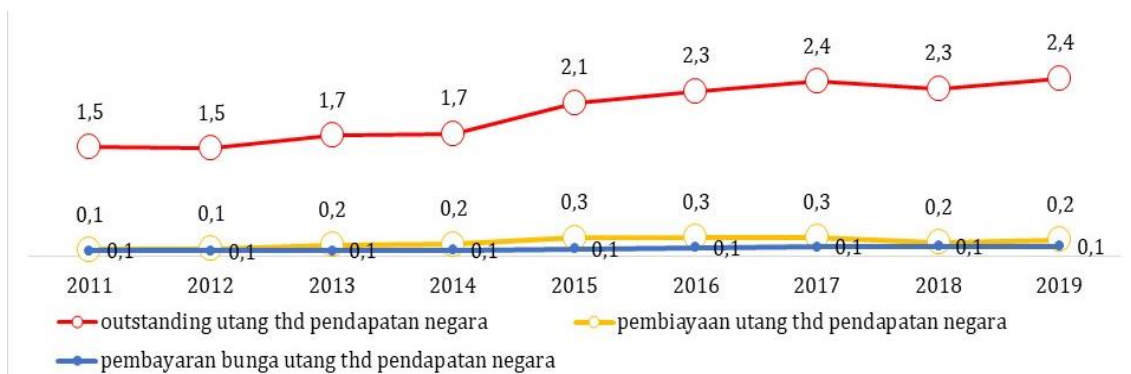
“Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan”

Belanja modal sangat bertalian erat dengan Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB). Kenaikan prioritas belanja modal menjadi perhatian bagi pemerintah dalam meningkatkan komitmen terhadap pembangunan secara fisik. Namun demikian, struktur tersebut harus diintegrasikan baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar dapat terlihat gambaran lebih jelas antara kenaikan belanja modal dengan proyeksi PMTB. Secara umum, jika menggunakan kontribusi terhadap PDB, belanja modal pemerintah pusat maupun belanja modal konsolidasi pemerintah pusat dan daerah berbanding lurus dengan besaran PMTB. Namun demikian, perbedaan hanya pada tahun 2017, dimana belanja modal pemerintah pusat berbeda dengan arah belanja modal konsolidasi pemerintah pusat dan daerah serta PMTB. Belanja pemerintah pusat tahun 2017 berkontribusi 1,54 persen terhadap PDB (meningkat dibandingkan tahun 2016 sebesar 1,37 persen terhadap PDB). Sementara belanja modal konsolidasi sebesar 3,09 persen terhadap PDB (turun dibandingkan tahun 2016 sebesar 3,15 persen terhadap PDB). Sedangkan kontribusi PMTB terhadap PDB pada tahun 2017 sebesar 32,2 persen terhadap PDB (turun dibandingkan tahun 2016 sebesar 32,6 persen terhadap PDB). Penggunaan skala belanja modal yang lebih terkonsolidasi memberikan pendekatan yang lebih tepat dibandingkan hanya menggunakan pendekatan belanja pemerintah pusat semata. Meskipun perhitungan PMTB juga harus mempertimbangkan pengeluaran lainnya di luar pemerintah.

4.1.4. Alat untuk mengukur Kestinambungan Fiskal

Dalam melakukan pengukuran kestinambungan fiskal kita mengenal rasio defisit dan *outstanding* utang terhadap PDB. Namun demikian, terdapat rasio pengukuran kestinambungan fiskal lainnya yang disebut rasio kemampuan membayar kembali diantaranya:

- Public debt stock/revenue* atau utang terhadap pendapatan negara,
- Public debt service/Revenue* yakni pembiayaan utang dibandingkan pendapatan negara dalam tahun berjalan, dan
- Interest payments/Revenue* yakni pembayaran bunga utang dibandingkan pendapatan negara dalam tahun berjalan.



Sumber : Bappenas dan Kementerian Keuangan

Gambar 1. Kemampuan untuk membayar kembali atas utang

Dengan menggunakan rasio kemampuan membayar tahun 2010 sampai dengan 2018, rasio *outstanding* utang terhadap pendapatan negara semakin membesar, artinya pertumbuhan utang yang semakin meningkat tidak diimbangi dengan pertumbuhan

pendapatan negara. Namun demikian rasio pembayaran bunga utang terhadap pendapatan negara bergerak *flat* yang berarti pemerintah berusaha menjaga kredibilitas di mata dunia internasional untuk memenuhi komitmen atas kewajiban pembayaran bunga utang tepat waktu.

4.2. Asesmen atas Perencanaan dan Pelaksanaan MTF

Berdasarkan *data series* dalam rentang waktu tahun 2010 sampai dengan tahun 2018, kami melakukan simulasi perhitungan asumsi dasar ekonomi makro dan juga defisit anggaran. Untuk asumsi dasar ekonomi makro, karena keterbatasan ketersediaan data digunakan data dalam rentang tahun 2011-2019 dengan menampilkan perhitungan rata-rata pertumbuhan ekonomi, inflasi, kemiskinan, dan pengangguran berdasarkan urutan proses penyusunan perencanaan dan penganggaran mulai dari RPJMN, KEM-PPKF, maupun APBN terhadap LKPP.

Sedangkan dalam ruang lingkup APBN, kami menyajikan perkembangan penganggaran jangka menengah dan LKPP mulai tahun 2011 sampai dengan tahun 2018. Tahun 2011 merupakan tahun awal dokumen Nota Keuangan menyajikan penganggaran jangka menengah sebagai implementasi PP no. 90 tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L yang merupakan peraturan turunan dari UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

4.2.1. Akurasi Pemenuhan Target Ekonomi Makro dan Indikator Kesejahteraan Serta Kesesuaian Proyeksi Jangka Panjang

Salah satu seni dalam proses penganggaran adalah mengubah janji Presiden menjadi sebuah kertas kerja yang akan diimplementasikan di lapangan. Sistem tersebut memiliki proses yakni janji kampanye-RPJMN-RKP-KEM PPKF-APBN yang selanjutnya diakhiri oleh dokumen LKPP sebagai realisasi nyata. Proyeksi pemerintah dalam menentukan pertumbuhan ekonomi dan inflasi akan berdampak langsung pada target pengangguran dan kemiskinan serta besaran-besaran APBN. Di samping itu, target pengangguran dan kemiskinan merupakan sebuah indikator nyata atas efektivitas penganggaran dan pelaksanaan program-program yang digagas oleh pemerintah. Target RKP/KEM PPKF dan APBN merupakan nilai tengah dari *range* besaran proyeksi. Refleksi proses perencanaan dan penganggaran tahun 2011-2019 dapat disajikan sebagai berikut.

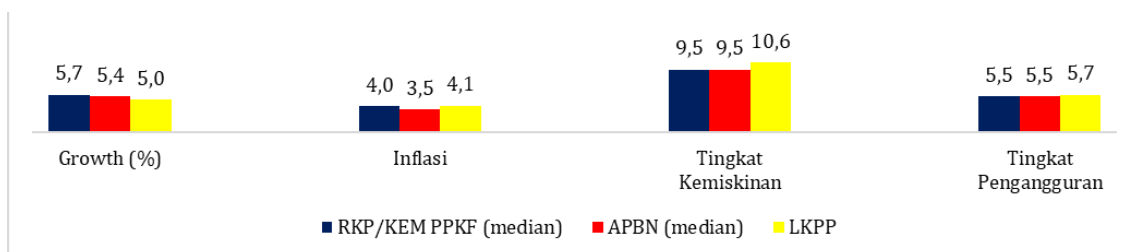
Pertumbuhan ekonomi. Dalam kurun waktu tahun 2011-2019, RKP dan KEM PPKF memberikan proyeksi sangat tinggi untuk pertumbuhan ekonomi dengan rata-rata sebesar 6,0 persen. Proyeksi tertinggi pada tahun 2014 yang mencapai 6,65 persen, meskipun akhirnya dapat direvisi secara realistis menjadi 5,6 persen di tahun 2019. Dengan penyesuaian target dan melihat realisasi *update* tahun sebelumnya, APBN melakukan proyeksi secara lebih realistis dengan proyeksi rata-rata 5,7 persen. Namun demikian untuk realisasi, masih jauh dari angka tersebut dengan rata-rata 5,0 persen. Secara rata-rata, deviasi target RPJMN dan realisasi LKPP pertumbuhan ekonomi sebesar 11,8 persen menjadi deviasi tertinggi diantara indikator ekonomi lainnya.

Inflasi. Strategi dan komunikasi antara Bank Indonesia, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah mampu menghasilkan stabilisasi harga di masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada RKP/KEM PPKF yang memproyeksikan inflasi rata-rata 4,0 persen dan realisasi pada LKPP

4,1 persen . Proyeksi inflasi memiliki tingkat akurasi tertinggi dibandingkan indikator ekonomi lainnya dengan mencatatkan deviasi hanya 1,5 persen.

Kemiskinan. Angka kemiskinan pada tahun 2018 mampu mencapai *single digit* atau di bawah 10 persen . Namun demikian jika kita lihat capaian rata-rata tahun 2011-2019 penurunan kemiskinan antara RKP/KEM PPKF dengan realisasi masih memiliki deviasi cukup besar yakni 9,7 persen. Secara rata-rata, RKP dan KEM PPKF memiliki target tingkat kemiskinan 9,5 persen dibandingkan dengan realisasi rata-rata 10,6 persen . Tahun 2018 menjadi tahun dengan upaya penurunan tingkat kemiskinan tertinggi sebesar 0,7 persen dibandingkan tahun sebelumnya sejalan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Pengangguran. Selain inflasi, indikator yang memiliki akurasi yang tinggi dalam RPJMN dan realisasi dalam kurun waktu tahun 2011-2019 adalah tingkat pengangguran dengan tingkat deviasi sebesar 4,3 persen . Rata-rata realisasi tingkat pengangguran sebesar 5,7 persen dibandingkan rata-rata target RKP dan KEM PPKF sebesar 5,5 persen.

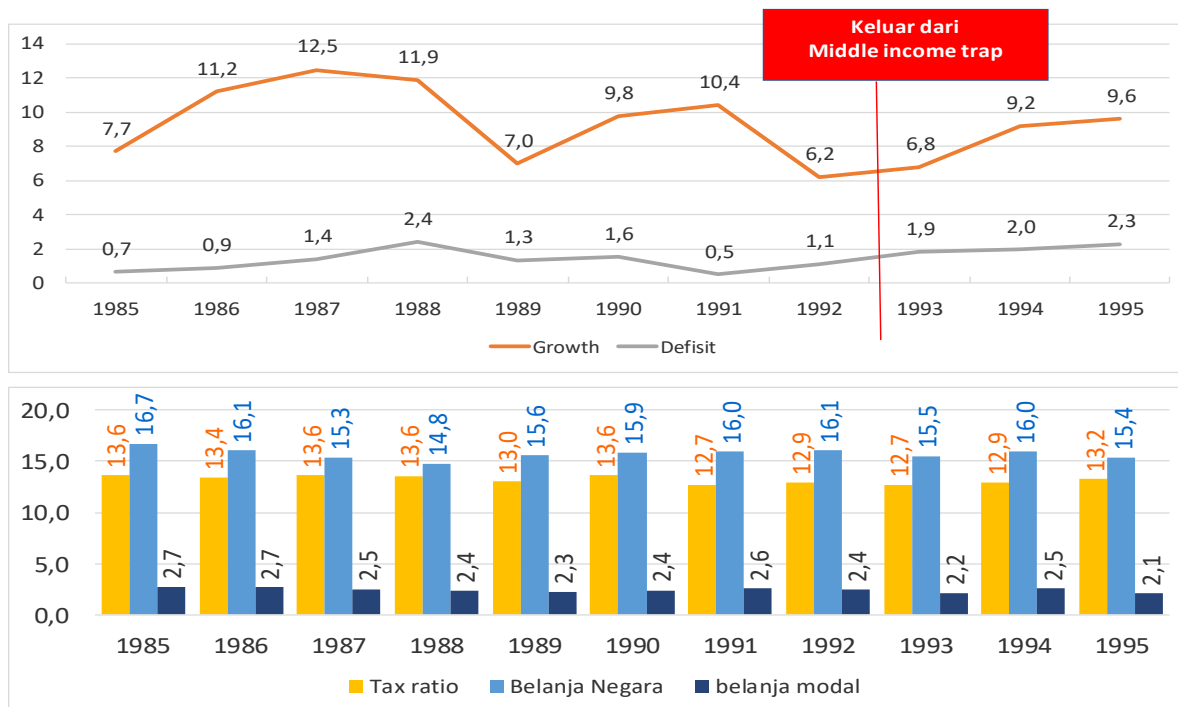


Gambar 2. Target dan capaian indikator ekonomi makro dan sasaran pembangunan, rata-rata 2011 – 2019 (%)

Target *Long term* untuk keluar dari *Middle Income Trap*

Kebijakan jangka menengah merupakan sebuah jembatan antara target pemerintah jangka panjang dengan target jangka pendek. Oleh karena itu, untuk melihat target jangka menengah lebih realistis, maka diperlukan pandangan atau visi yang lebih realistis, sehingga deviasi dalam pelaksanaan semakin kecil. Saat ini pemerintah memiliki sebuah cita-cita yang digambarkan secara sistematis untuk keluar dari *middle income trap* dan menjadi negara maju pada tahun 2045. Beberapa contoh yang sering dijadikan acuan adalah negara Korea Selatan yang sukses keluar sebagai negara maju pada tahun 1992.

Berdasarkan *data series* rata-rata pada periode tahun 1985-1992, Korea Selatan memiliki pertumbuhan sangat tinggi dengan rata-rata 9,6 persen , bahkan pernah mencatat berturut-turut *double digit* pada tahun 1986, 1987, dan 1988 masing-masing mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 11,2 persen , 12,5 persen , dan 11,9 persen dan diulangi kembali tahun 1991 sebesar 10,4 persen . Jika kita bandingkan dengan Indonesia dalam rata-rata 2010 sampai dengan 2018, pertumbuhan ekonomi tercatat 6,2 persen, dengan capaian tertinggi pada tahun 2011 sebesar 6,5 persen . Dari sisi fiskal, Korea Selatan pada kurun waktu tersebut unggul dari skala *tax ratio* yang mencapai 13,3 persen , sedangkan belanja dan defisit anggaran hanya mencatat rata-rata 14,5 persen dan 1,2 persen terhadap PDB. Indonesia memiliki tingkat pengeluaran dan defisit yang lebih besar yakni 18,8 persen dan 2,3 persen meskipun dengan kapasitas *tax ratio* sebesar 12,5 persen .



Sumber: World Bank

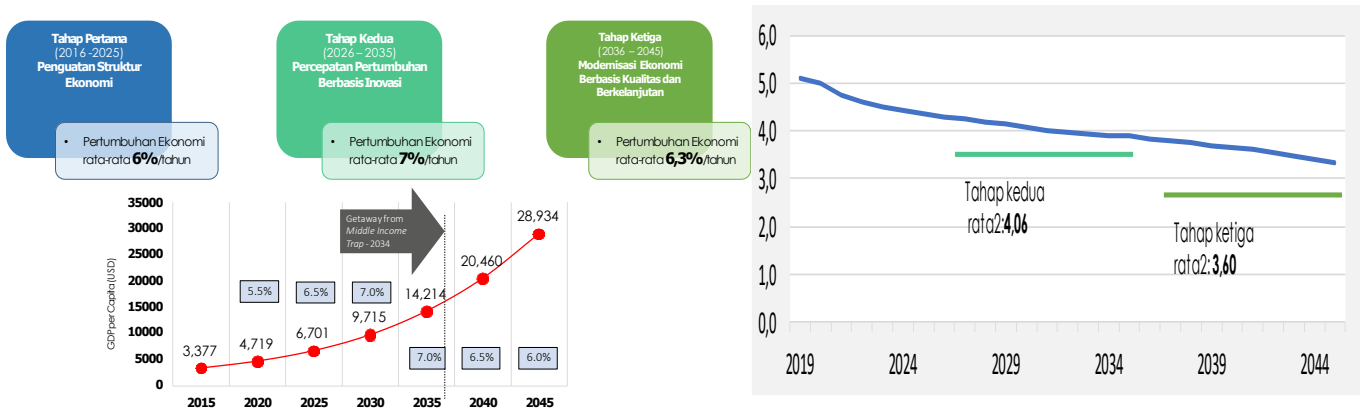
Gambar 3. Pertumbuhan Indonesia dan Korea Selatan Tahun 1985 s.d 1995

Dalam Visi Indonesia tahun 2045 yang dikeluarkan oleh Bappenas, Indonesia akan mampu tumbuh pada tahap pertama (2016 s.d. 2025) sebesar 6 persen, tahap kedua sebesar 7 persen, serta tahap ketiga sebesar 6,3 persen. Namun demikian, OECD meramalkan skenario yang berbeda terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, yakni tahap pertama, kedua, dan ketiga masing-masing menjadi 4,7 persen, 4,1 persen, dan 3,6 persen. Dengan adanya deviasi yang cukup lebar ini tentu perlu dilakukan simulasi agar dapat dilakukan proyeksi secara lebih tepat pada tataran perencanaan penganggaran jangka menengah berdasarkan basis-basis terkini sehingga tidak menimbulkan deviasi yang cukup lebar dalam realisasi. Proyeksi ini juga belum memasukkan dampak *pandemi global* yang pada saat kajian ini ditulis telah dilakukan revisi proyeksi pertumbuhan ekonomi oleh lembaga internasional.

Tabel 2. Pertumbuhan ekonomi Indonesia 2016 s.d 2045, skenario Bappenas dan proyeksi OECD

Proyeksi Pertumbuhan Indonesia	Tahap Pertama (2016-2025)	Tahap Kedua (2026-2035)	Tahap Ketiga (2036-2045)
Skenario Bappenas	6,0	7,0	6,3
OECD Long-term forecast	4,7	4,1	3,6

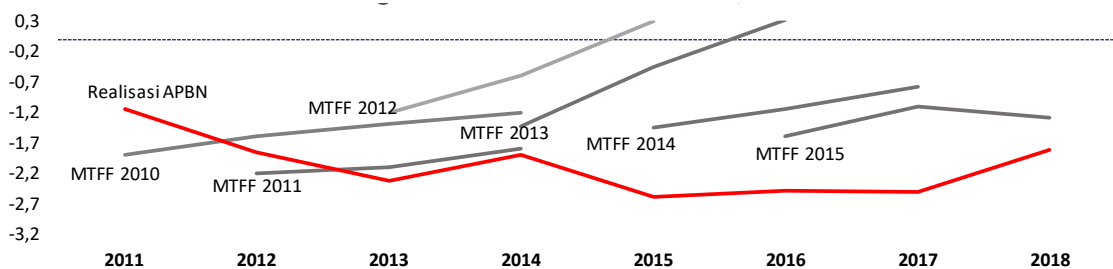
Sumber: <https://knoema.com/yubthm/indonesia-gdp-growth-forecast-2019-2024-and-up-to-2060-data-and-charts>



Gambar 4. Skenario Bappenas dan Skenario OECD

4.2.2. Target Kesinambungan Fiskal

Upaya pemerintah untuk melakukan stabilisasi dan penyehatan keuangan negara tampak dalam proyeksi jangka menengah tahun 2011 sampai dengan tahun 2018. Namun demikian, upaya tersebut juga perlu melihat perkembangan realisasi APBN dan perkembangan ekonomi makro. Grafik pada Gambar 5 menggambarkan ilustrasi Perbandingan MTFF dan Realisasi APBN pada periode tahun 2011-2018. MTFF ditandai dengan garis hitam, dengan keterangan titik awal sebagai T+1 dan titik akhir sebagai T+3. Sementara itu, realisasi digambarkan sebagai garis warna merah. Dalam pemulihan ekonomi pascakrisis global tahun 2008, target jangka menengah sampai dengan tahun 2013 masih dalam taraf defisit meskipun menurun. Namun demikian pada tahun 2013 dan tahun 2014, terdapat upaya keras pemerintah untuk berusaha agar dalam jangka waktu 3 tahun ke depan APBN mengalami surplus. Namun demikian, berdasarkan data realisasi yang ada, akhirnya pemerintah pada tahun 2015 mulai menurunkan target defisit anggaran. Berdasarkan *data series* tersebut, pemerintah lebih realistis dengan mengubah pola jangka menengah pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 sehingga target realisasi lebih akurat.



Sumber: Kem PPKF, Nota Keuangan dan APBN, dan LKPP

Gambar 5. Proyeksi defisit jangka menengah dan realisasi APBN, 2011-2018 (% thd PDB)

Untuk melihat akurasi atas perencanaan dan realisasi, dapat dilakukan simulasi *base effect* yang membandingkan selisih antara jangka menengah dan realisasi LKPP pada *output* akhir

(T+3). Berdasarkan Tabel 3, pemerintah semakin realistis dalam menyusun target jangka menengah yang mana tergambar pada NK dan APBN tahun 2010 yang memiliki perbedaan T+3 dengan realisasi sebesar 1,0. Namun untuk NK dan APBN tahun 2016 masih memiliki T+3 dengan deviasi target dan realisasi sebesar 0,3. Hal ini menunjukkan tingkat akurasi dalam melakukan proyeksi jangka menengah yang semakin baik.

Tabel 3. Tingkat akurasi defisit anggaran jangka menengah

Tahun	Rencana			Realisasi			Performance			
	APBN	APBN+ T3 (median)	Selisih	LKPP	APBN+ T3	Selisih	APBN	APBN+ T3	Selisih	base effect*
A	B	C	D=B-C	E	F	G=E-F	H	I	J=H-I	K=J-I
2011	-1,8	-1,2	0,6	-1,14	-1,91	-0,77	0,66	-0,71	-1,37	-0,7
2012	-1,5	0,3	1,8	-1,86	-2,59	-0,73	-0,36	-2,89	-2,53	0,4
2013	-1,65	0,32	1,97	-2,33	-2,49	-0,16	-0,68	-2,81	-2,13	0,7
2014	-1,69	-0,79	0,9	-1,91	-2,51	-0,60	-0,22	-1,72	-1,50	0,2
2015	-2,21	-0,6	1,61	-2,59	-1,82	0,77	-0,38	-1,22	-0,84	0,4
2016	-2,15	-1,2	0,95	-2,49	-2,23	0,26	-0,34	-1,03	-0,69	0,3

* catatan: base effect mendekati nol berarti semakin akurat

Sumber: Kem PPKF, Nota Keuangan dan APBN, dan LKPP

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Secara umum penerapan penganggaran jangka menengah menjadi semakin baik yang ditandai dengan *base effect* deviasi yang semakin menurun. Penerapan kaidah fiskal untuk defisit di beberapa negara yang lebih maju telah menggunakan *cyclically adjusted balance* dengan pengaturan secara ketat. Meskipun tidak diatur secara tegas, Indonesia menggunakan *cyclically adjusted balance* yang disesuaikan juga dengan kebutuhan/prioritas nasional terutama dalam menghadapi kondisi yang tidak normal.

Komponen *tax ratio* yang berbeda antara Indonesia dengan negara-negara OECD dipengaruhi oleh sistem maupun tingkat pendapatan. Perbedaan ini dapat memengaruhi pengambilan keputusan yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi, rasio tabungan kotor terhadap PDB, dan rasio FDI-inflow terhadap PDB. Gambaran belanja modal secara *general government* memiliki garis yang lebih sesuai dengan PMTB dibandingkan hanya berskala *central government operation*. Dengan memperbandingkan kemampuan membayar kembali, rasio utang terhadap pendapatan negara maupun rasio pembiayaan utang dibandingkan pendapatan negara dalam tahun berjalan mengalami penurunan. Namun komitmen Pemerintah dalam membayar bunga utang stabil. Berdasarkan perbandingan proses urutan perencanaan dan penganggaran (RPJMN-KEM PPKF-APBN-LKPP), target penganggaran dan inflasi menjadi yang paling akurat dibandingkan target kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi;

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan simpulan dari kajian ini, kami mengajukan beberapa rekomendasi, yaitu pertama bahwa dalam penyusunan RPJMN/RKP, perlu melakukan *review* atas kondisi riil dengan melibatkan lembaga independen (misalnya perguruan tinggi), sehingga proyeksi

asumsi ekonomi makro dapat disusun lebih kredibel yang ke depannya dapat berdampak pada akurasi dalam besaran APBN. Kedua, penghitungan *tax ratio* dapat menggunakan standar penghitungan OECD agar terdapat kesetaraan penggunaan data sehingga dapat dilakukan analisa atas *Tax Incidence dan Tax Burden* yang akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi, rasio tabungan kotor terhadap PDB, dan rasio FDI-inflow terhadap PDB.

Ketiga, perlu mendorong pemisahan belanja operasional dan *capital* baik di belanja pemerintah pusat maupun TKDD di awal perencanaan/penganggaran, sehingga pengambil keputusan dapat mengambil kebijakan secara tepat terutama dalam penentuan prioritas maupun penghematan belanja. Keempat, untuk menjaga kesinambungan fiskal di masa yang akan datang, perhitungan rasio kemampuan membayar utang perlu dilengkapi dengan penambahan rasio *Public debt stock/Revenue*, *Public debt service/Revenue*, dan *Interest payments/Revenue*.

DAFTAR PUSTAKA

- Filc, G. dan Scartascini, C. (2010). *Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process*, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-160. Inter-American Development Bank.
- Hallerberg, M., Strauch, R., and Hagen, J.V. (2009). *Forms of Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press
- Hakim, T.A., and Bujang, I. (2012). *The Impact and Consequences of Tax Revenues' Components on Economic Indicators: Evidence from Panel Groups Data*. In *tec*
- Schiavo-Campo, S. (2009). Potemkin Villages: The Medium-term Expenditure Framework in Developing Countries. *Public Budgeting and Finance* 29(2): 1-26
- Shack, N. (2008). *Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto*. Lima, Peru.
- . (2001). Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work. *Poverty Reduction and Economic Management Network*.
- Oxford Policy Management. (2000). *Medium Term Expenditure Frameworks: Panacea or Dangerous Distraction?*. OPM Review Document 2. Oxford, United Kingdom: Oxford Policy Management.