

# Dalam Pusaran Trilema Anggaran

Akhmad Syakir Kurnia

Guru Besar Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, Ketua Departemen Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

Indonesia saat ini menghadapi tantangan trilema anggaran. Pemerintah berupaya mengalokasikan belanja infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan, sekaligus memastikan stabilitas fiskal agar utang tetap terkendali, tanpa menaikkan pajak secara drastis agar tidak membebani rakyat. Namun, memilih ketiga tujuan ini secara bersamaan hampir mustahil.

Jika pemerintah terus meningkatkan belanja tanpa memperluas basis pajak, defisit anggaran bisa membesar dan berpotensi melemahkan ekonomi dalam jangka panjang.

Di sisi lain, jika pajak dinaikkan secara agresif, daya beli masyarakat bisa terdampak, menghambat konsumsi dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pemerintah perlu mencari keseimbangan yang optimal antara stabilitas fiskal, kebutuhan belanja, dan kebijakan pajak.

Melalui Instruksi Presiden No 1/2025, Presiden Prabowo Subianto memerintahkan dilakukan efisiensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2025. Tujuannya, menghemat anggaran Rp 306,69 triliun, dengan rincian Rp 256,1 triliun dari belanja kementerian/lembaga (K/L) dan Rp 50,59 triliun dari transfer ke daerah.

Penghematan dilakukan untuk memperkuat pendanaan program prioritas, termasuk Makan Bergizi Gratis (MBG).

Langkah ini tampaknya dilakukan untuk mencari titik optimum di antara lema yang saling menegasikan. Pada saat yang sama, Presiden berusaha menjaga kredibilitasnya dengan merealisasikan program-program yang dijanjikannya.

Persoalannya adalah besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk membiayai program-program itu. Sementara usaha memperkuat pendapatan melalui kenaikan pajak menghadapi resistensi politik yang tinggi. Situasi ini menempatkan kebijakan fiskal dalam trilema yang sulit untuk menyeimbangkan tujuan-tujuan kebijakan secara bersamaan.

## Trilema anggaran

Trilema anggaran merujuk pada kondisi di mana tiga aspek yang hampir tidak mungkin dicapai secara bersamaan karena saling tidak kompatibel.

Lema pertama adalah kebutuhan belanja publik di sektor strategis yang jumlahnya sangat besar. Anggaran pendidikan dialokasikan Rp 724,3 triliun, menjadikannya yang tertinggi dalam sejarah Indonesia. Di sektor kesehatan, pemerintah memprioritaskan layanan kesehatan dan penurunan angka tengkes (*stunting*) melalui program MBG.

Sementara anggaran pertahanan dialokasikan Rp 166,26 triliun untuk modernisasi alutsista dan kesejahteraan prajurit. Ditambah belanja untuk pembangunan infrastruktur dan program perlindungan sosial seperti Kartu Sembako dan Program Keluarga Harapan (PKH).

Secara keseluruhan, belanja APBN 2025 dianggarkan sebesar Rp 3.621,3 triliun, terdiri dari Rp 2.701,4 triliun belanja pemerintah pusat dan Rp 919,87 triliun belanja transfer daerah.

Lema kedua, terbatasnya ruang fiskal di sisi pendapatan. Kebijakan menaikkan pajak untuk memperkuat pendapatan menghadapi resistensi politik tinggi. Kenaikan Pajak Pertambahan Nilai menjadi 12 persen per 1 Januari 2025, meski sesuai amanat UU No 7/2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, akhirnya hanya dilakukan secara selektif pada barang-barang mewah.

Lema ketiga, kebijakan fiskal harus tetap diarahkan untuk menjaga stabilitas makroekonomi, yang mencakup keberlanjutan utang, pengendalian inflasi, dan kestabilan ekonomi secara keseluruhan. Stabilitas penting agar negara tak terjebak dalam krisis fiskal yang dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi.

## "Impossible trinity"

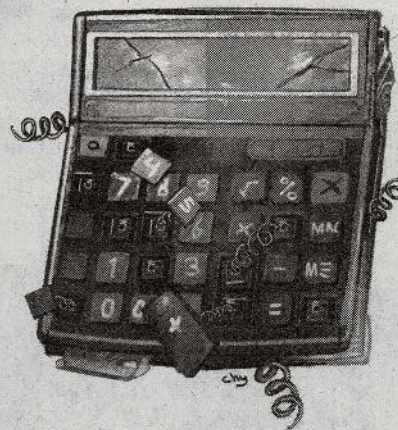
Situasi trilema menjadikan hampir tidak mungkin bagi pemerintah untuk mencapai tiga tujuan kebijakan secara bersamaan. Konsep ini dikenal dengan *impossible trinity*. Mengutamakan salah satu dari tiga aspek ini hampir selalu berarti harus mengorbankan yang lain.

Situasinya semakin sulit, terutama ketika akumulasi stok utang terus meningkat. Meski masih lebih rendah dibandingkan negara-negara lain, rasio utang pemerintah terhadap produk domestik bruto (PDB) terus naik. Tahun 2015 angkanya 27 persen dan pada 2025 diperkirakan mencapai 40,7 persen (IMF, *Fiscal Monitor*, Oktober 2024).

Dalam praktiknya, pemerintah biasanya harus memilih dua dari tiga tujuan ini. Skenario pertama, menjaga stabilitas makroekonomi dan pajak rendah, tetapi dengan konsekuensi belanja publik yang minim. Negara yang menerapkan kebijakan anggaran ketat sering kali menghindari kenaikan pajak dan menjaga defisit rendah, tetapi akibatnya, belanja negara untuk kesejahteraan masyarakat dan infrastruktur menjadi terbatas.

Skenario kedua mengutamakan pengeluaran publik yang besar sekaligus menjaga stabilitas ekonomi, tetapi dengan konsekuensi pajak yang tinggi. Dalam skenario ini, pemerintah menandai layanan publik dan pembangunan infrastruktur dengan meningkatkan penerimaan pajak agar defisit tetap terkendali. Namun, pajak yang tinggi berisiko menghambat investasi, daya beli masyarakat, dan pertumbuhan ekonomi.

Skenario ketiga, menggelontorkan belanja besar sambil mempertahankan pajak rendah, tetapi dengan konsekuensi defisit anggaran yang membengkak. Dalam kebijakan ini, pemerintah tetap melakukan pengeluaran besar tanpa menaikkan pajak sehingga harus membiayai anggaran dengan utang. Jika utang dikelola dengan baik, bisa menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi. Namun, jika tanpa perencanaan matang, negara



HERYUNANTO

berisiko mengalami krisis fiskal.

Impres No 1/2025 tentang efisiensi belanja APBN dan APBD tampaknya berusaha mencari titik optimum di antara skenario-skenario tersebut.

Namun, persoalannya tidak berhenti pada kata efisiensi tanpa menerjemahkannya secara operasional dalam mengelola anggaran sejak dari perencanaan, eksekusi, hingga evaluasi.

Dalam konteks belanja publik, efisiensi tak hanya berarti menghemat anggaran atau mengurangi pengeluaran, tetapi juga memastikan bahwa setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah memberikan manfaat terbesar bagi masyarakat dan ekonomi secara keseluruhan.

## Efisiensi yang seperti apa?

Laporan Public Expenditure Review 2020 Bank Dunia berjudul *Spending for Better Results* telah mengidentifikasi berbagai bentuk inefisiensi dalam pengeluaran publik di Indonesia. Salah satunya, inefisiensi alokasi sumber daya, di mana alokasi anggaran dilakukan tanpa mempertimbangkan efektivitas/efisiensi dan mengakibatkan pemborosan.

Contohnya adalah anggaran perjalanan dinas, seminar, studi banding, dan pengadaan barang yang kurang relevan. Pengeluaran yang tidak terkontrol ini membuka peluang bagi praktik korupsi dan penyalahgunaan dana publik.

Sering kali, K/L negara mengalokasikan anggaran berdasarkan pola tahun sebelumnya tanpa evaluasi mendalam. Hal ini mengakibatkan serapan anggaran tak optimal serta kesenjangan antara perencanaan dan realisasi program. Pada akhirnya, anggaran yang seharusnya digunakan untuk sektor prioritas justru terserap untuk belanja operasional yang tidak memberikan dampak signifikan bagi kesejahteraan masyarakat.

Di sektor pendidikan, alokasi untuk pendidikan anak usia dini masih sangat rendah, padahal manfaat jangka panjangnya sangat besar dalam meningkatkan kualitas SDM. Di sektor kesehatan, anggaran lebih banyak untuk pengobatan (kuratif) dibandingkan pencegahan (preventif dan promotif) meski pencegahan lebih hemat biaya dan memberi dampak yang efektif dalam jangka panjang.

Demikian pula, di sektor infrastruktur, sebagian besar dana digunakan untuk pembangunan proyek baru, sementara pemeliharaan infrastruktur yang sudah ada sering kali terabaikan sehingga pada akhirnya meningkatkan biaya perbaikan di masa depan.

Kelemahan dalam manajemen keuangan publik (*public financial management*/PFM) juga menjadi faktor yang memperburuk inefisiensi anggaran.

Salah satu masalah yang mencolok, ketidaksesuaian antara perencanaan dan alokasi anggaran, yang membuat prinsip *money follows program* sulit diterapkan. Pengawasan anggaran lebih sering berfokus pada tingkat penyerapan, bukan pada dampak pembangunan (*outcome*), sehingga banyak program dieksekusi hanya demi menghabiskan anggaran.

Ketidakefisienan juga terjadi dalam transfer keuangan antarpemerintah, khususnya dalam dana transfer ke daerah yang tidak berbasis kinerja.

Sistem ini kurang mendorong efektivitas layanan publik di tingkat lokal karena daerah tak memiliki insentif yang kuat untuk meningkatkan kualitas pengelolaan anggaran. Kurangnya koordinasi pusat dan daerah juga sering mengakibatkan duplikasi proyek dan perbedaan prioritas pembangunan yang tak selaras dengan kebutuhan masyarakat.

Masalah lain yang turut berkontribusi pada inefisiensi anggaran adalah penyalahgunaan dan salah sasaran subsidi. Meskipun subsidi energi telah dikurangi dalam beberapa tahun terakhir, inefisiensi masih terlihat di sektor lain, seperti subsidi pupuk yang sering tak tepat sasaran dan tak memberi dampak signifikan pada produktivitas pertanian.

Di sektor perumahan, subsidi yang ada diperkirakan membutuhkan waktu 26 tahun untuk mengatasi *backlog* perumahan, kecuali jika sektor swasta dilibatkan secara lebih aktif dalam penyediaan hunian yang terjangkau.

Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran juga inefisiensi pengeluaran publik. Data pengeluaran pemerintah yang sering tak konsisten dan terfragmentasi menghambat evaluasi efektivitas belanja sehingga sulit memastikan apakah dana publik digunakan dengan optimal.

Selain itu, struktur kelembagaan yang kurang efisien sering kali menyebabkan lambannya pelaksanaan proyek, yang berdampak pada peningkatan biaya serta penurunan kualitas layanan publik.

Untuk mengatasi berbagai bentuk inefisiensi ini, pemerintah perlu memperbaiki mekanisme alokasi anggaran, meningkatkan pengawasan berbasis kinerja, serta memperkuat koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Selain itu, transparansi dalam pengelolaan anggaran harus ditingkatkan dengan penggunaan teknologi digital dan keterbukaan data agar pengeluaran publik dapat dievaluasi secara lebih akurat dan bertanggung jawab. Dengan perbaikan kebijakan yang tepat, pengeluaran publik dapat menjadi instrumen yang lebih efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah menghadapi tantangan besar dalam mengelola keuangan negara secara efisien dan bertanggung jawab. Salah satu masalah utama yang sering terjadi adalah praktik *loose budgeting*, atau penganggaran yang longgar, yang menyebabkan ketidakefisienan dalam penggunaan anggaran. Akibatnya, bukan hanya membebani kas negara, melainkan juga berpotensi menghambat pembangunan nasional yang berkelanjutan.