

Utang sebagai Hambatan Terhadap Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*)

oleh [Chris Lane](#) dan [Elliott Harris](#)

27 April 2018



Sebuah pasar di Port-au-Prince, Haiti: beberapa negara berkembang tertinggal dari sisi pendapatan.

Pada tahun 2015, 193 negara mengadopsi 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) sebagai sebuah garis besar haluan kebijakan mereka hingga tahun 2030. Tujuan-tujuan ini didasarkan atas gagasan bahwa untuk mewujudkan masa depan yang berkelanjutan, pertumbuhan ekonomi harus dilakukan seiring dengan inklusi sosial dan perlindungan terhadap lingkungan.

Masing-masing lembaga kami, yakni Departemen PBB untuk Urusan Perekonomian dan Sosial (*United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA*) dan Dana Moneter Internasional (IMF), mendukung sepenuhnya tujuan-tujuan tersebut. Dari perspektif PBB, SDGs adalah bagaikan pembayaran di muka untuk dunia yang lebih damai, lebih sejahtera, dan saling bekerja sama, khususnya di masa yang semakin sulit ini. Bagi IMF, SDGs turut menyokong stabilitas ekonomi dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif.

Pada tahun 2017, sebagian besar jenis aliran pendanaan pembangunan mengalami peningkatan, didukung oleh kenaikan ekonomi dunia, peningkatan investasi, dan kondisi pasar keuangan yang mendukung. Meski demikian, kurang dari tiga tahun setelah diadopsi, implementasi SDGs kini menemui suatu hambatan besar, yakni meningkatnya utang pemerintah di beberapa negara berkembang. Ini adalah pesan serius dari [laporan](#) tentang pembiayaan untuk pembangunan yang diterbitkan oleh PBB, bekerja sama dengan IMF dan hampir 60 lembaga lain.

Masalahnya adalah ssebagai berikut: seperti yang [diungkapkan baru-baru ini](#) oleh Deputy Direktur Pelaksana IMF Tao Zhang, 40 persen dari negara-negara berpendapatan rendah menghadapi risiko tinggi tekanan utang atau tidak memiliki kemampuan untuk membayar utang mereka sepenuhnya, yang merupakan peningkatan dari 21 persen lima tahun yang lalu. Selain itu, beberapa negara berkembang juga semakin tertinggal dari sisi pendapatan per kapita yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti kerapuhan (*fragility*) dan konflik—di antaranya adalah negara-negara rentan seperti Haiti, R.D. Kongo, dan Chad.

Penerimaan pajak rendah, dukungan internasional lemah

Satu masalah utama adalah banyak dari negara-negara tersebut tidak mampu meningkatkan penerimaan pemerintah secara memadai. Terdapat banyak alasan di balik hal ini—basis pengenaan pajak yang sempit, ketergantungan menerus terhadap industri ekstraktif, dan administrasi pajak yang lemah. Namun penghindaran pajak juga merupakan bagian dari masalah tersebut. Rendahnya penerimaan pajak di negara-negara berkembang berpendapatan rendah—di mana median pendapatan pajak hanya sekitar 13,3 persen dari PDB—sebagian dapat ditelusuri pada sifat perekonomian mereka yang informal dan penghindaran pajak.

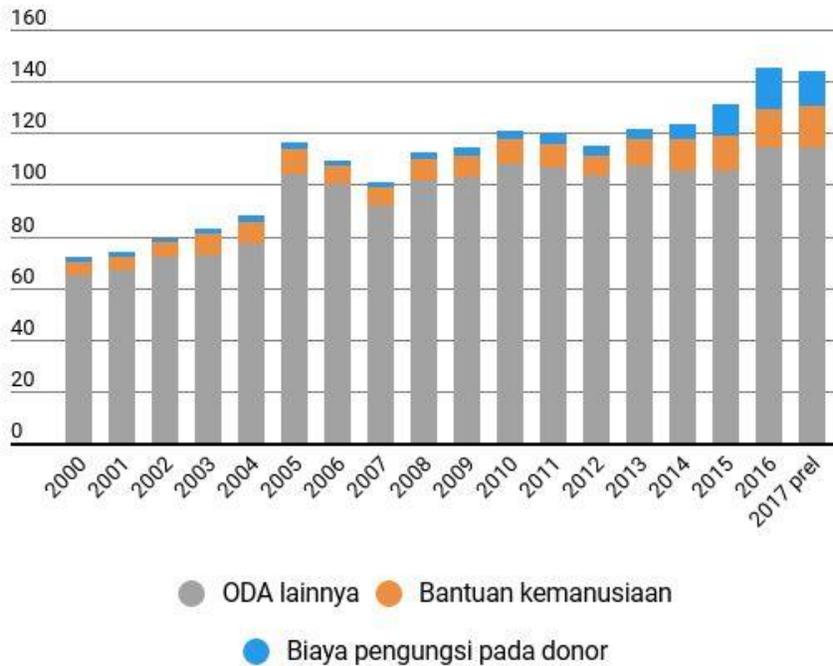
Berkenaan dengan hal tersebut, langkah pertama dari strategi reformasi apa pun tentunya adalah meningkatkan penerimaan di dalam negeri. Namun di dunia di mana kegiatan bisnis semakin mengglobal, upaya-upaya domestik saja tidak cukup. Kita juga perlu memperkuat kerja sama internasional di bidang pajak. Cukup menggembarakan bahwa berbagai pemerintah kini sedang mengembangkan standar internasional baru mengenai pertukaran informasi pajak—kita perlu memastikan bahwa negara-negara berkembang juga dapat memperoleh manfaat dari hal ini.

Bantuan pembangunan resmi (*official development assistance, ODA*) juga memiliki peran penting dalam hal ini. Berdasarkan data yang baru saja dirilis, jumlah ODA mencapai \$146.6 milyar pada tahun 2017. Namun jumlah ini masih kurang dari setengah target yang disepakati secara internasional, yaitu 0,7 persen dari pendapatan nasional bruto (*Gross National Income*). Selain itu, semakin banyak proporsi ODA ditujukan untuk keadaan darurat, seperti biaya pengungsi dalam negeri dan bantuan kemanusiaan. Sementara bantuan tersebut memang genting, hal tersebut menyisakan sedikit dana yang tersedia untuk investasi publik jangka panjang dalam pembangunan berkelanjutan. Aliran masuk ODA ke negara-negara yang paling miskin dan paling

rentan telah mengalami stagnasi dan hanya terkonsentrasi di beberapa negara saja. Negara-negara donor perlu meningkatkan dukungan mereka dalam bidang ini.

Bantuan darurat tetap tinggi

Proporsi dari ODA yang didedikasikan untuk tanggap darurat (pengeluaran bagi pengungsi dan bantuan kemanusiaan) tetap tinggi.



Sumber: OECD (2018): Bantuan pembangunan stabil pada tahun 2017 di mana lebih banyak dikirim ke negara-negara termiskin, tersedia dari: <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-ke-negara-negara-termiskin.htm>



Investasi swasta untuk mendukung SDG

Mengingat besarnya kebutuhan investasi, amat penting untuk dapat menarik lebih banyak investasi swasta. Namun negara-negara yang paling kurang berkembang masih berjuang untuk melakukannya dalam skala besar, terutama di sektor-sektor di luar industri ekstraktif. Laporan ini menyerukan kepada negara-negara berkembang untuk terus membangun lingkungan bisnis yang kompetitif, termasuk dengan memperbaiki rerangka kelembagaan dan regulasi dan mengembangkan proyek-proyek yang sedang berjalan dan proyek-proyek yang layak investasi—terutama di bidang infrastruktur.

Belakangan, para pembuat kebijakan juga fokus pada pembagian risiko dengan investor swasta, melalui instrumen seperti penjaminan dan kemitraan pemerintah-swasta. Jika dilakukan dengan benar, kegiatan campuran tersebut dapat berpotensi membuka investasi SDG tambahan. Untuk saat ini, investasi-investasi tersebut kebanyakan luput dari negara-negara di mana kebutuhan akan investasi tersebut justru terbesar. Hanya 7 persen dari keseluruhan pembiayaan swasta yang sejauh ini sudah dimobilisasi diarahkan ke proyek-proyek di negara-negara paling tidak berkembang.

Terdapat pula risiko bahwa kegiatan-kegiatan tersebut juga akan menambah beban utang, termasuk melalui utang-utang bersyarat yang dicatat di luar neraca. Risiko-risiko ini perlu dikelola dengan hati-hati.

Risiko utang yang meningkat

Akan tetapi, pertumbuhan utang belakangan ini tidak seluruhnya merupakan berita buruk. Akses yang lebih besar terhadap pasar keuangan internasional dan pinjaman oleh kreditur baru seperti Tiongkok telah membuka pembiayaan yang sangat dibutuhkan untuk investasi infrastruktur dalam beberapa tahun-tahun terakhir. Dan investasi dalam kapasitas produktif, jika dilakukan dengan benar, dapat menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi yang mengimbangi kewajiban utang. Laporan tersebut merekomendasikan agar penilaian keberlanjutan utang mempertimbangkan saluran penting ini.

Tetapi masalah muncul ketika utang sudah tinggi, saat sumber daya tidak dibelanjakan dengan baik (termasuk ketika terdapat korupsi dan kelemahan tata pemerintahan), atau ketika suatu negara dilanda bencana alam atau guncangan ekonomi seperti pembalikan arus modal yang tiba-tiba. Masalah lainnya adalah gelombang baru kredit swasta sering kali diiringi suku bunga yang lebih tinggi dan jangka waktu yang lebih pendek. Selain itu, koordinasi di antara para kreditor menjadi semakin sulit sehingga menciptakan masalah ketika restrukturisasi utang perlu dilakukan.

Ketika risiko krisis utang tinggi, respons cepat untuk mengurangi tekanan keuangan yang segera (*immediate financial stress*) dapat menghasilkan perbedaan besar antara pemulihan cepat dan kerusakan jangka panjang. Kita perlu berpikir keras untuk mendapatkan solusi inovatif di sini. Sebagai contoh, penggunaan yang lebih luas dari instrumen utang bersyarat-negara (*state-contingent debt instruments*)—yang mengurangi atau menunda kewajiban utang suatu negara selama krisis—dapat memberi keringanan dalam beberapa kasus. Dengan mengurangi risiko kegagalan bayar dan premi risiko, instrumen semacam ini juga memperluas ruang fiskal yang tersedia untuk investasi.

Gagasan lainnya yang menarik adalah pertukaran utang untuk iklim (*debt-for-climate swaps*)—hal ini mengharuskan penyandang dana lunak (*concessional funders*) membeli kembali utang yang belum terbayar, membebaskan sumber daya untuk memerangi perubahan iklim dan membantu daerah-daerah yang terkena dampak bencana terkait iklim.

Sekarang saatnya

Intinya, kita hanya memiliki sisa dua belas tahun untuk mengimplementasikan SDGs. Kenaikan ekonomi global saat ini membuka peluang yang sangat penting, tetapi kita harus memastikan bahwa agenda pembiayaan tidak digagalkan oleh meningkatnya utang pemerintah.

PBB dan IMF bersatu dalam upaya bersama ini. Hal ini ditunjukkan oleh laporan kolaboratif kami, yang memberikan rekomendasi mengenai keuangan dan utang pemerintah, investasi swasta, perdagangan, dan prioritas penting lainnya untuk pembiayaan SDG. Kedua lembaga kami berkomitmen untuk memperdalam dukungan kami untuk SDGs, dalam melayani negara-negara anggota kami, untuk menjamin dunia yang lebih sejahtera dan damai.



Christopher Lane (clane@imf.org) adalah Perwakilan Khusus IMF untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa. Karirnya di IMF fokus pada kebijakan ekonomi makro dan ekonomi pembangunan di negara berkembang dan negara-negara kekuatan ekonomi baru. Sebelum menerima jabatan di PBB, Mr. Lane bertanggung jawab atas operasi dan kebijakan di hampir 70 negara pasar berkembang berpendapatan rendah selama 2012-16, termasuk inisiatif kebijakan untuk memberikan pembebasan utang bagi negara-negara yang menghadapi bencana kesehatan publik (misalnya, Ebola) dan meningkatkan jaring pengaman keuangan untuk negara-negara berkembang. Mr. Lane juga terlibat dalam tugas yang bersifat kebijakan dan operasional di Liberia, Mali, Rusia, Turki, Lituania, dan Nigeria.



Sekretaris Jenderal PBB António Guterres menunjuk **Elliott Harris** dari Trinidad dan Tobago sebagai Asisten Sekretaris Jenderal untuk Pembangunan Ekonomi dan Ekonom Kepala efektif sejak 2 April 2018. Mr. Harris menyandang lebih dari 25 tahun pengalaman internasional dalam bidang-bidang ekonomi internasional dan analisis kebijakan pembangunan, ditambah dengan pengetahuan tentang sistem PBB, proses koordinasi multilateral dan antar-lembaga. Ia memiliki pengalaman luas dalam perancangan kebijakan ekonomi makro dan penerapannya sebagai instrumen utama pengurangan kemiskinan dan

untuk pembangunan ekonomi yang tangguh dan berkelanjutan. Hasil kerjanya di bidang ekonomi juga fokus pada keterkaitan ekonomi makro dengan kebijakan sosial dan lingkungan global. Sebelum pengangkatannya, Mr. Harris menjabat sebagai Asisten Sekretaris Jenderal dan Kepala Kantor New York dari Program Lingkungan PBB (*United Nations Environment Programme*, UNEP) sejak tahun 2015. Ia bergabung dengan Tim Manajemen Senior UNEP pada tahun 2013 sebagai Direktur pada Kantor New York dan Sekretaris pada Grup Manajemen Lingkungan (*Environment Management Group*).