

Sistem, Proses dan Perkembangan Anggaran Pemerintah Jepang:

Apa yang bisa dipelajari?¹

Oleh Wawan Juswanto²

Sebuah analisa yang kurang tepat jika membandingkan kondisi perekonomian Jepang dan Indonesia, mengingat perbedaan skala dan kematangan ekonomi kedua negara yang cukup jauh. Membandingkan kondisi perekonomian Jepang dengan kondisi Indonesia ibarat membandingkan kemampuan intelektual seorang mahasiswa dengan seorang siswa sekolah dasar. Namun demikian, mencoba untuk mempelajari dan mengambil hikmah dari apa yang telah dan sedang dilakukan oleh Jepang (seorang mahasiswa) untuk nantinya dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Indonesia (seorang siswa sekolah dasar) dalam rangka menuju suatu perekonomian yang lebih maju merupakan analisa yang mungkin masih dapat di terima secara logis.

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan secara singkat mengenai kebijakan fiskal yang telah dan sedang dilaksanakan pemerintah Jepang. Kebijakan fiskal dapat di definisikan sebagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola anggaran pendapatan dan belanja negara³. Di Jepang, kebijakan fiskal mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap perkembangan perekonomian. Hal ini salah satunya diindikasikan dari peran anggaran terhadap pembentukan PDB Jepang yang mencapai lebih dari 35 persen. Informasi mengenai karakteristik, kinerja dan tantangan yang di hadapi anggaran pemerintah Jepang, diharapkan dapat menambah wawasan bagi para pembaca tentang kebijakan fiskal di Jepang sekaligus dapat dijadikan bahan pemikiran bagi pemerintah Indonesia dalam mengelola anggaran yang lebih baik kedepan. Tulisan ini akan di bagi menjadi 5 (lima) bagian. Bagian pertama menjelaskan tentang sistem anggaran pemerintah Jepang, di bagian kedua membahas proses pengajuan anggaran, dilanjutkan pada bagian ke tiga mengulas mengenai perkembangan dan kondisi terkini. Pada bagian keempat akan dijelaskan mengenai 2 masalah utama yang dihadapi pemerintah Jepang yaitu mengenai jaminan sosial dan akumulasi obligasi pemerintah yang sudah sangat besar. Tulisan ini akan ditutup dengan kesimpulan.

Bagian 1 Sistem Anggaran Pemerintah Jepang

¹ Topik ini dipresentasikan oleh penulis pada acara diskusi yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia, kantor perwakilan Tokyo, Jepang pada tanggal 16 April 2008 dan pertama kali telah disirkulasikan di majalah inovasi online edisi Vol. 11 XX/Julii/2008 <http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=259>

² Penulis adalah PNS Departemen Keuangan RI, saat ini sedang mengikuti program Doktor di Graduate School of International Development, Nagoya University, Japan. Untuk pertanyaan dan saran silahkan kontak ke [wawanjus\(at\)yahoo\(dot\)com](mailto:wawanjus(at)yahoo(dot)com) . Isi tulisan ini sepenuhnya merupakan pendapat dan tanggung jawab pribadi penulis dan bukan merupakan pandangan institusi Dep. Keuangan RI maupun Nagoya University.

³ Untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan digunakan kata anggaran untuk menggantikan kalimat anggaran pendapatan dan belanja negara.

Tahun Fiskal

Tahun anggaran atau sering disebut juga tahun fiskal di Jepang di mulai sejak 1 April dan di akhiri pada tanggal 31 Maret tahun berikutnya.

Jenis Anggaran

Pemerintah Jepang menggunakan 3 jenis anggaran dalam mengelola keuangan negara yaitu General Account Budget, Special Account Budget dan Government-affiliated Agencies Budget. General Account Budget mencatat penerimaan dan pengeluaran pemerintah secara umum. Sisi pengeluaran dalam general account budget dikategorikan berdasarkan bidang atau kegiatan pokok yang dilakukan pemerintah misalnya bidang pekerjaan umum, jaminan sosial, pendidikan dan ilmu pengetahuan, pertahanan nasional, dan lain-lain. Sementara itu, penerimaan pajak dan hasil penjualan obligasi pemerintah merupakan bagian dari sisi penerimaan dalam general account. Secara umum, general account memperlihatkan ringkasan dari keseluruhan kebijakan fiskal yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam tahun berjalan.

Selain general account, pemerintah Jepang juga mempunyai apa yang disebut dengan special account budget (SAB). Special account budget dibuat untuk mengelola keuangan berbagi kegiatan khusus dan account ini dipisah dari general account. Paling tidak saat ini, ada tiga jenis special account yaitu (i) special account yang digunakan untuk mengelola proyek khusus, (ii) special account untuk fund management dan (iii) special account untuk kegiatan lainnya. Jumlah special account berubah setiap tahun disesuaikan dengan program-program khusus yang akan di lakukan oleh Pemerintah pada tahun bersangkutan. Namun demikian, dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Jepang mendapat banyak kritik tentang keberadaan special account ini, karena dianggap tidak efisien dan kurang transparan. Hal ini menyebabkan masyarakat luas sulit untuk mengetahui besarnya anggaran pemerintah secara keseluruhan. Untuk itu, pemerintah Jepang berupaya mengurangi jumlah special account secara bertahap dari tahun ke tahun.

Jenis account lainnya yang dimiliki oleh pemerintah Jepang adalah account untuk mencatat kegiatan-kegiatan dari government-affiliated agencies. Agency ini dibuat oleh pemerintah Jepang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Agency-agency tersebut di buat berdasarkan undang-undang khusus dan dipisah dari manajemen pemerintahan, namun 100 persen merupakan milik pemerintah.

Fiscal Investment and Loan Program (FILP)

FILP adalah sebuah sistem yang dibentuk untuk melaksanakan berbagai kebijakan fiskal dengan memanfaatkan sumber dana komersial yang dihimpun dari masyarakat. FILP memberikan pinjaman maupun investasi ke FILP agency yaitu government-affiliated agencies,

government financial institution, public corporations dan pemerintah daerah. Menggunakan dana FILP, FILP agency melaksanakan proyek-proyek yang sifatnya jangka panjang dan umumnya sulit dilakukan atau tidak menarik bagi pihak swasta seperti perumahan, pembiayaan usaha kecil menengah, sosial infrastructute, pendidikan, pelayanan kesehatan, kesejahteraan sosial, pengembangan teknologi, pembangunan daerah dan kerjasama internasional.

Sebelum tahun 2001, sumber pembiayaan FILP berasal dari tabungan pos, dana pensiun serta surplus dari special account dan agency pemerintah. Namun sejak 1 april 2001 pembiayaan FILP berasal dari 3 sumber (i) dana yang dihimpun oleh pemerintah melalui penerbitan obligasi FILP (ii) devidend dari Electric Power Development Company Ltd, Japan Tobacco Inc, Nippon Telegraph and Telephone Corp, dan surplus Japan Bank for International Cooperation dan (iii) obligasi yang diterbitkan oleh FILP agency dengan jaminan (garansi) dari pemerintah.

Bagian 2 Proses Pengajuan Anggaran Pemerintah Jepang

Proses pengajuan anggaran pemerintah Jepang diawali dengan pembuatan kerangka dasar kebijakan pemerintah dibidang ekonomi dan manajemen kebijakan fiskal. Pembuatan kerangka dasar ini dibuat setelah mendapat masukan dari Fiscal System Council (FSC) dan Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP). Kedua Dewan (council) tersebut dibentuk untuk melakukan kajian dan memberikan masukan ke pemerintah dalam rangka penyusunan kebijakan di bidang ekonomi dan fiskal. FSC beranggotakan para peneliti, jurnalis, eksekutif perusahaan, sementara CEFP beranggotakan para menteri senior termasuk perdana menteri dan menteri keuangan, gubernur bank central Jepang, profesor dari berbagai universitas ternama dan kalangan eksekutif perusahaan.

Tahap berikutnya adalah proses penyusunan anggaran yang meliputi beberapa tahap antara lain pembuatan proposal, pengajuan dan penjelasan anggaran oleh masing-masing kementerian, dilanjutkan dengan negosiasi untuk kemudian dilakukan penyesuain-penyesuain terhadap besaran anggaran yang diajukan oleh masing-masing kementerian. Rangkain proses ini menghasilkan draft pertama. Draft pertama tersebut selanjutnya dipresentasikan oleh departemen keuangan disidang kabinet dan dilanjutkan dengan negosiasi di tingkat menteri. Tahapan ini menghasilkan keputusan kabinet tentang draft anggaran yang untuk selanjutnya diajukan ke parlemen.

Proses negosiasi antara pemerintah dan parlemen tentang anggaran biasanya berlangsung relatif cepat. Hal ini dikarenakan pada setiap tahap penyusunan anggaran pada dasarnya sudah melibatkan berbagai kalangan termasuk didalamnya para politisi, sehingga draft anggaran yang disampaikan ke parlemen sudah mengakomodir keinginan dan pendapat dari partai politik.

Bagian 3 Perkembangan dan Kondisi Terkini Kebijakan Fiskal di Jepang

Perkembangan Kebijakan Fiskal di Jepang

Pasca perang dunia II hingga tahun 1965, pemerintah Jepang secara ketat menerapkan anggaran berimbang. Artinya, anggaran dijaga agar jumlah pengeluaran sama persis dengan jumlah penerimaan dalam tahun bersangkutan. Memasuki tahun 1965, pemerintah Jepang tidak lagi menerapkan kebijakan anggaran berimbang. Hal ini karena sejak tahun 1965, berdasarkan undang-undang keuangan negara, pemerintah diperbolehkan untuk menerbitkan atau menjual obligasi. Namun demikian, dari tahun 1965 sampai dengan tahun 1974, undang-undang hanya memperbolehkan pemerintah mengeluarkan obligasi infrastuktur. Hasil penjualan obligasi infrastuktur hanya boleh digunakan oleh pemerintah untuk membangun berbagai sarana dan prasarana publik. Salah satu contoh sarana yang dibiayai oleh obligasi ini adalah jalur kereta api super cepat shinkansen.

Peningkatan harga minyak pada tahun 1973, atau di negara-negara pengimpor minyak seperti halnya Jepang dikenal sebagai oli crisis, telah menyebabkan gonjangan pada perekonomian dalam negeri Jepang, yang pada akhirnya mengurangi penerimaan perpajakan. Untuk itu, Jepang melakukan amandemen terhadap undang-undang keuangannya dan memperbolehkan pemerintah untuk menerbitkan tidak hanya obligasi infrastruktur namun juga obligasi yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran dan belanja pemerintah atau dikenal dengan istilah deficit-financing bond. Amandemen undang-undang tersebut telah menyebabkan rasio obligasi terhadap total pengeluaran⁴ mencapai puncaknya pada akhir dekade 1970 an menjadi 34,7 persen.

Mengingat rasio obligasi terhadap total pengeluaran yang sudah begitu besar di akhir dekade 70an maka memasuki tahun anggaran 1980, pemerintah Jepang mulai melakukan upaya-upaya untuk mengurangi jumlah deficit-financing bond yaitu antara lain dengan menerapkan batas anggaran untuk masing-masing sektor serta reformasi di bidang fiskal dan sistem administrasi. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah reformasi sistem jaminan sosial pada tahun 1983 dan privatisasi Japan National Railway. Adanya upaya-upaya tersebut ditambah dengan peningkatan penerimaan perpajakan dalam akhir dekade 1980an sebagai dampak dari bubble economy⁵ membuahkan hasil yang cukup memuaskan yaitu di tahun anggaran 1990 pemerintah Jepang tidak menerbitkan deficit financing bond untuk pertama kalinya sejak tahun 1974.

⁴ Total penjualan obligasi pemerintah dibagi dengan total pengeluaran pemerintah dalam tahun yang sama. Rasio ini menunjukkan seberapa besar peran (share) penjualan obligasi terhadap total pengeluaran pemerintah.

⁵ Kondisi dimana suatu perekonomian mengalami Pertumbuhan pesat diluar kebiasaan dan hanya bersifat sementara, biasanya di tandai dengan peningkatan harga surat-surat berharga.

Namun demikian, kondisi yang cukup kondusif pada dekade 1980an tidak berlanjut pada dekade 1990an. Pada awal dekade 1990an Jepang mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi akibat ambruknya masa-masa bubble economy. Menghadapi kelesuan ekonomi, pemerintah Jepang berupaya mengairahkan perekonomian antara lain dengan cara penciptaan mega proyek dan pemotongan pajak secara signifikan. Kebijakan tersebut membawa konsekuensi peningkatan defisit yang cukup tajam yang pada akhirnya harus ditutup dengan penjualan obligasi pemerintah. Dalam tahun anggaran 1996 penjualan obligasi pemerintah mencapai puncaknya kembali yaitu sebesar 22 triliun yen.

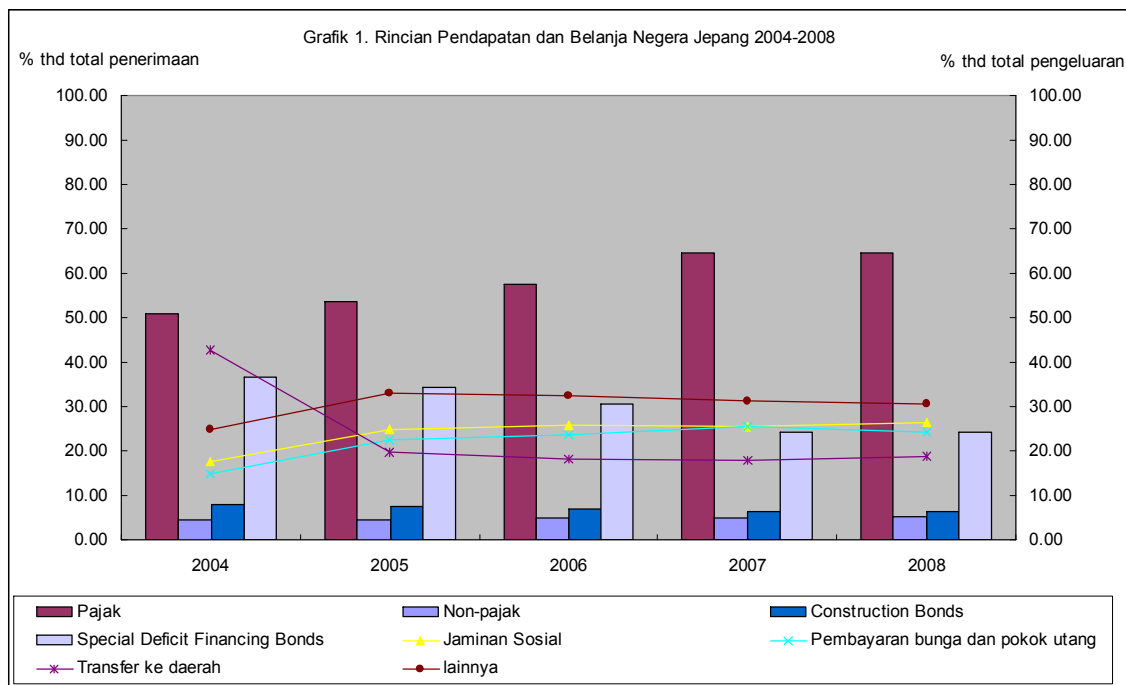
Krisis ekonomi yang terjadi di kawasan Asia Tenggara pada pertengahan tahun 1997 turut memperburuk kondisi perekonomian Jepang. Untuk itu, pada tahun anggaran 1997 pemerintah Jepang melakukan upaya-upaya konsolidasi fiskal⁶ yaitu dengan menaikkan pajak pertambahan nilai dari 3 % menjadi 5 % dan melakukan review dan penghematan di sisi pengeluaran. Upaya tersebut akhirnya dapat mengurangi nilai penjualan obligasi menjadi hanya sebesar 16.7 triliun yen pada tahun anggaran 1997. Dalam kurun waktu 1998-2000, pemerintah Jepang masih di hadapkan pada kondisi perekonomian domestik maupun kawasan yang masih kurang menguntungkan dan berbagai upaya untuk mengairahkan perekonomian atau economic recovery terus dilakukan. Selanjutnya, memasuki awal abad ke 21 pemerintah Jepang mulai merubah tujuan kebijakan fiskalnya dari pemulihan ekonomi menjadi reformasi struktural yang didasarkan pada “reformasi struktural perekonomian Jepang : kebijakan dasar manajemen ekonomi makro”.

Kondisi Terkini Kebijakan Fiskal di Jepang

Permasalahan utama dalam struktur penerimaan anggaran Jepang dalam beberapa tahun terakhir adalah peran obligasi pemerintah yang masih relative besar terhadap total penerimaan negara. Sementara itu, semakin besarnya beban pembayaran manfaat jaminan sosial dan pembayaran pokok dan bunga utang merupakan dua masalah utama di sisi pengeluaran.

Grafik 1 menunjukkan bahwa di sisi penerimaan, meskipun penerimaan pajak menunjukkan trend peningkatan dan penjualan obligasi menunjukkan trend sebaliknya namun ketergantungan penerimaan negara dari penjualan obligasi masih relative besar yaitu berkisar 30 sampai dengan 50 persen selama kurun waktu 2004 – 2008. Sementara itu, di sisi pengeluaran, lebih dari 50 persen anggaran digunakan untuk membayar manfaat jaminan sosial serta pokok dan bunga utang. Sementara porsi pengeluaran lainnya, termasuk di dalamnya pengeluaran untuk pembangunan hanya berkisar 30 persen dari total anggaran.

⁶ Kondolidasi fiksial adalah kebijakan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan anggaran di satu sisi dan pada saat yang bersamaan berupaya untuk mengurangi atau menghemat pengeluaran disisi lain, sehingga pada akhirnya dapat mengurangi defisit anggaran.



Sumber : Ministry of Finance, Japan, diolah.

Bagian 4 Jaminan Sosial dan Obligasi Pemerintah

Seperti telah di sampaikan sebelumnya bahwa beban anggaran pemerintah Jepang untuk pembayaran manfaat jaminan sosial dan pembayaran pokok serta bunga utang sudah sangat berat. Beban pembayaran manfaat jaminan sosial diperkirakan akan terus semakin berat. Hal ini terutama disebabkan kondisi masyarakat Jepang yang telah memasuki *super-aged society* dan diperkirakan akan terus semakin tua di masa-masa mendatang. Pada tahun 2005, 20 persen dari jumlah penduduk telah berusia lebih dari 65 tahun dan diprediksikan pada tahun 2025 sebesar 29 persen serta tahun 2050 sebesar 35 persen⁷. Kondisi masyarakat yang sudah sangat tua ini disebabkan karena angka kelahiran yang sangat rendah di satu sisi dan angka harapan hidup yang sangat tinggi di sisi lainnya. Terdapat 4 jenis jaminan sosial yang berlaku di Jepang yaitu jaminan hari tua, asuransi kesehatan, asuransi tenaga kerja dan dana anak. Dari keempat jenis tersebut lebih dari 80 persen anggaran jaminan sosial digunakan untuk membayar uang pensiun dan asuransi kesehatan, dan terutama asuransi kesehatan ini banyak di manfaatkan oleh penduduk lanjut usia (*senior citizen*).

Permasalahan lain yang sudah cukup berat adalah akumulasi utang atau obligasi pemerintah yang sudah sangat besar. Pada tahun 2007 jumlah obligasi pemerintah (*outstanding*) mencapai 547 triliun yen atau lebih dari 150 persen dari GDP. Pembayaran bunga dan pokok utang ini telah menyerap lebih dari 25 persen anggaran pemerintah Jepang. Kondisi ini menyebabkan

⁷ Menurut definisi United Nation suatu masyarakat dikategorikan masyarakat tua (*aging-society*) jika 7 persen dari jumlah penduduknya berusia lebih dari 65 tahun, telah tua (*aged society*) jika 15 persen dan telah sangat tua (*super-aged society*) jika lebih dari 20 persen penduduknya berusia lebih dari 65 tahun

anggaran pemerintah sangat rentan terhadap perubahan suku bunga, karena sampai dengan saat ini pemerintah masih menikmati tingkat bunga pembayaran utang yang relatif rendah, namun apabila terjadi peningkatan suku bunga akan menyebabkan beban anggaran untuk pembayaran utang pemerintah meningkat sangat pesat.

Bagian 5 Kesimpulan

Ada beberapa catatan atau kesimpulan yang bisa diperhatikan dan dipelajari dari pengalaman pemerintah Jepang dalam mengelola keuangan negara yaitu (i) pemerintah Jepang tidak mengikuti standard internasional pencatatan keuangan pemerintah. Hal ini, terutama, dapat dilihat dengan dimasukkannya penjualan obligasi pemerintah sebagai penerimaan anggaran. Menurut standard pencatatan keuangan pemerintah, hasil penjualan obligasi atau utang seharusnya dimasukkan sebagai pembiayaan. (ii) Pengajuan rancangan anggaran oleh pemerintah ke parlemen dilakukan dalam tahap akhir proses penyusunan anggaran dan proses negosiasi dengan parlemen berlangsung relatif cepat. Hal ini bisa terjadi karena dalam penyusunan rancangan anggaran telah melibatkan berbagai elemen masyarakat termasuk di dalamnya partai politik, sehingga rancangan yang diajukan pada dasarnya sudah mengakomodir keinginan atau pendapat dari masing-masing partai politik. (iii) Akumulasi utang atau obligasi pemerintah sudah sangat besar, sekitar 10 kali lipat dari pendapatan pajak pertahun. Akumulasi utang ini merupakan warisan beban bagi generasi masa datang. (iv) Beban pembayaran manfaat jaminan sosial sudah dan akan terus semakin berat seiring dengan tingginya jumlah penduduk usia tua.