

Risiko Ekonomi Negara Akibat Hutang Kerajaan



Oleh
**Profesor Emeritus
Dr. Zakariah
Abdul Rashid**
Institut Penyelidikan Ekonomi
Malaysia (MIER)

OLEH sebab tabiat semula jadi manusia yang cenderung memandang indah akan kehidupan kebendaan, maka kejayaan sesebuah ekonomi negara diukur dengan pertumbuhan Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK). Walaupun belakangan ini, ada usaha untuk melihat kejayaan bersama-sama isu keterangkuman masyarakat dan kelestarian alam sekitar, nafsu kita masih belum bebas daripada tanggapan bahawa kesejahteraan hidup individu dan rakyat akan meningkat dengan pertumbuhan pendapatan dan KDNK yang pantas.

Semuanya itu merupakan kesenangan hidup yang sementara, sedangkan yang kekal berpanjangan akan dapat dirasakan apabila dasar dan pelaksanaan ekonomi yang diamalkan adalah lebih seimbang dengan mengamalkan dasar yang betul dan baik, yakni dasar yang memerlukan kesabaran untuk dilaksanakan, tulus, dan sentiasa telus, di samping mengamalkan perbelanjaan kerajaan yang berhemat.

Kerajaan memikul amanah untuk menyejahterakan rakyat, maka kerajaan terpaksa berbelanja; perbelanjaan semasa untuk melaksanakan operasi pentadbiran harian dan perbelanjaan pembangunan untuk terus mengembangkan tahap kesejahteraan pada masa akan datang.

Perbelanjaan ini dibiayai oleh hasil yang diperoleh melalui cukai barangan dan perkhidmatan (CBP) dan cukai jualan dan perkhidmatan (CJP) ialah cukai tidak langsung, manakala cukai pendapatan dan cukai syarikat adalah antara contoh cukai langsung serta bukan cukai, seperti dividen daripada PETRONAS.

Mengapakah kerajaan berhutang? Kerajaan berhutang apabila perbelanjaan melebihi hasil,

yang akan ditunjukkan sebagai defisit fiskal. Jika hal ini berterusan, apatah lagi membesar, menandakan pengurusan pembiayaan awamnya tidak berhemat. Oleh itu, agensi penarafan antarabangsa meletakkan negara itu dalam kategori berisiko tinggi dan jika terus meminjam negara yang terlibat akan dikenakan kadar bunga yang tinggi.

Apabila kerajaan mendapati hasil yang dipungut tidak mencukupi untuk menampung perbelanjaan, maka negara itu akan berhutang dan andainya keadaan sedemikian berterusan, hutang akan membesar. Jika hasil tidak dapat tumbuh dengan cukup pantas, kerajaan akan menghadapi kesukaran untuk membayar balik hutang tersebut.

Seperkara lagi yang tidak banyak orang sedar bahawa hutang ialah instrumen dasar untuk mempengaruhi kestabilan ekonomi. Pengurusan hutang kerajaan melalui tindakannya menjual atau membeli bil perbendaharaan dan sekuriti kerajaan boleh mengawal kecairan dalam ekonomi; menjual surat hutang tersebut untuk mengurangkan dan membelinya untuk menambahkan kecairan dalam ekonomi mempengaruhi kestabilan ekonomi makro.

Mungkin ada kebenarannya bahawa peratusan hutang kerajaan persekutuan kepada KDNK Malaysia yang melampaui paras nilai ambang 55 peratus bukanlah perkara penting kerana ada banyak negara di dunia, termasuk negara maju, seperti Singapura, Jepun, Greece dan United Kingdom, yang mempunyai peratusan yang jauh lebih tinggi.

Yang penting ialah pengurusan hutang itu sendiri tidak kira berapa besar saiznya yang boleh menambah pengukuhan persekitaran fiskal dan seterusnya ekonomi makronya. Apabila bayaran bunga menjadi begitu besar, hampir mengambil keseluruhan hasil cukai persendirian atau dua pertiga daripada CBP yang dipungut pada tahun 2015, peratusan yang dikatakan masih rendah

tidak dapat menafikan kelemahan pengurusan aliran tunai hutang.

Keinginan kerajaan untuk berbelanja besar didorong oleh keinginan yang keterlaluan dan sering kali tidak seimbang untuk menyejahterakan rakyat, yang pada akhirnya akan membebankan rakyat apabila kerajaan terpaksa mengenakan cukai yang tinggi untuk membayar hutang tersebut. Boleh terjadi juga kerajaan terpaksa menjual aset negara untuk menebus hutang. Lebih parah lagi jika kegemaran berbelanja besar ini sebenarnya didorong oleh niat untuk mewujudkan projek mega agar golongan tertentu dapat melakukan rasuah dan penyelewengan wang.

Perbelanjaan berhemat ialah jalan yang sebaik-baiknya dengan mengimbangkannya dengan hasil. Tentang hal ini boleh dicapai dengan tidak melakukan rasuah dan berbelanja dengan mengukur baju di badan sendiri. Selain itu, perbelanjaan hendaklah dilakukan pada tahap kecekapan yang paling tinggi, tanpa membazir dengan mengelak ketirisan.

Berbelanja besar melalui projek mega dapat dilakukan sekiranya projek tersebut mapan, yakni boleh menjanakan pendapatan secara sendiri untuk membolehkan kerajaan membayar balik hutang. Projek mega sosial hanya dapat dilaksanakan jika kerajaan mampu memberikan subsidi setelah pasti negara dapat menjanakan lebih banyak hasil pada masa akan datang. Inilah sebabnya mengapa kerajaan perlu menjadikan ekonomi negara sentiasa cekap dan berdaya saing dengan pertumbuhan KDNK dan pertumbuhan produktiviti yang sentiasa tinggi.

Hutang mesti dibayar balik. Sudah menjadi tanggungjawab untuk melunaskan hutang bagi seseorang individu termasuk kerajaan yang berhutang untuk berbuat demikian sama ada pemerintah sendiri yang membuat perjanjian hutang itu ataupun memusakai hutang daripada mereka yang datang sebelumnya. Krisis hutang boleh berlaku jika negara mengamalkan pembaziran (*profligate*) fiskal.

Krisis ini digambarkan apabila nisbah hutang - kepada - KDNK-nya dan defisit belanjawannya rendah. Sebagai contoh, Zon Euro terpaksa mengisytiharkan Greece sedang mengalami krisis ekonomi dan kewangan apabila pada tahun 2000, nisbah hutang - kepada - KDNK-nya mencecah



103 peratus, melebihi nilai ambang 60 peratus dan defisit belanjawannya mencecah 3.7 peratus, melebihi paras yang ditetapkan iaitu 3.0 peratus.

Keberhutangan kerajaan berlaku mungkin daripada amalan kerajaan sebelum ini yang membuktikan bahawa seperti orang perseorangan, negara juga tidak boleh mengamalkan gaya hidup yang di luar kemampuannya. Akibatnya negara terpaksa meneruskan kehidupan dengan melaksanakan langkah penjimatan yang ketat untuk jangka masa yang lama. Adakah Malaysia sekarang di bawah kerajaan baharu ini sedang melaksanakan program sedemikian? Kita berharap Malaysia belum sampai tahap sedemikian ini memandangkan asas ekonomi negara masih utuh.

Hutang kerajaan persekutuan Malaysia diisytiharkan oleh Kementerian Kewangan berjumlah melebihi RM1 trilion ringgit, lebih tepat lagi RM1.0873 trilion. Pada tahun 2017,

Hutang kerajaan persekutuan Malaysia diisytiharkan oleh Kementerian Kewangan berjumlah melebihi RM1 trilion ringgit.

anggaran baharu ini menjumlahkan jaminan yang diberikan oleh kerajaan kepada entiti yang sudah tidak mampu membayar balik (RM199.1 bilion) dan inisiatif perkongsian sektor swasta - awam (*private-public sector partnership*, PPP berjumlah RM201.4 bilion) kepada hutang rasmi kerajaan persekutuan yang berjumlah RM686.8 bilion.

Anggaran baharu ini menjadikan hutang kerajaan persekutuan ialah 80.3 peratus daripada KDNK, melebihi paras nilai ambang 55 peratus yang ditetapkan dahulu. Pengumuman tersebut menimbulkan kebimbangan atas kemapanan pengurusan kewangan kerajaan, sekali gus menerbikkan sentimen negatif terhadap pasaran ekuiti.

Sebelum ini, anggaran yang tidak menjumlahkan dua elemen terdahulu itu mempamerkan keadaan keberhutangan yang selesa, yakni hanya 50.8 peratus daripada KDNK.

Kerajaan, lebih-lebih lagi, perlu telus dan bertanggungjawab bagi merekodkan dan melaporkan keadaan hutang dengan seadil-adilnya tanpa mengurangkan nilai hutang itu walau sedikit pun supaya tidak timbul pertikaian pada masa akan datang. Pertikaian bukan sahaja antara kerajaan dengan si pemberi hutang, tetapi juga dalam lingkungan pihak yang berhutang. Dalam hal ini, pihak yang berhutang itu ialah kerajaan yang memikul amanah untuk berhutang itu daripada rakyat. Dengan kata lain, rakyat perlu dimaklumkan tentang keadaan keberhutangan yang sebenar.

Pertikaian dalam kalangan si berhutang, yakni kerajaan, dapat berlaku apabila negara menghadapi masalah pembayaran balik hutang pokok dan bunga. Apatah lagi jika pembayaran bunga menjadi sangat mendesak sehingga menimbulkan masalah aliran tunai pembiayaan awam yang memaksa kerajaan terpaksa mencairkan beberapa aset tetap, termasuk langkah yang lebih parah jika terpaksa menjualnya.

Di sinilah kebertanggungjawaban kerajaan sebagai pemegang amanah harta rakyat mula dipersoalkan. Vanezula sebagai contoh, tidak

mampu untuk membayar balik bon bernilai AS\$650 juta ketika hutangnya menjadi matang pada April 2018 sehingga mungkin negara itu terpaksa menjual loji jana kuasa. Malaysia juga sudah pun menjual beberapa aset kerajaan pada tahun 2016-2018 untuk memenuhi tuntutan hutangnya.

Hutang yang terlalu besar dan berterusan meningkat akan mengakibatkan negara menghadapi masalah yang kritikal; tabungan dan pendapatan negara merosot, bayaran bunga menjadi sangat membebaskan dan seterusnya kerajaan terpaksa meningkatkan cukai serta mengurangkan perbelanjaan. Pada akhirnya, ekonomi menjadi semakin lemah dan kurang mampu untuk menangani sebarang masalah, hatta yang kecil sekali pun. Hal ini merupakan situasi yang dapat disifatkan bahawa ekonomi negara sedang menghadapi krisis ekonomi. Tahukah kita bagaimanakah keadaan sedemikian berlaku?

Keadaan sedemikian berlaku kerana kerajaan menjadi terpaksa mengurangkan pelaburan, sedangkan kadar bunga pula meningkat. Tabungan yang ada tidak dapat digunakan untuk melabur, sebaliknya untuk membayar hutang. Apabila pelaburan semakin merosot, produktiviti buruh juga akan malap untuk berkembang, hal yang sama juga berlaku kepada gaji. Isi rumah pada akhirnya merasakan peningkatan kos sara hidup.

Kita mungkin akan mengatakan bahawa kadar bunga yang tinggi menggalakkan orang ramai menabung, tetapi dengan peningkatan tabungan yang jauh lebih kecil daripada peningkatan hutang kerajaan, seperti yang ditunjukkan oleh defisit fiskal yang besar, tabungan negara menjadi semakin kecil, begitu juga yang berlaku kepada pelaburan swasta.

Walaupun defisit yang berlaku merangsang permintaan agregat, hal ini berlaku hanya dalam jangka pendek, sedangkan rangsangan tersebut tidak dapat bertahan lama kerana kuasa pengimbang daripada perubahan harga dan kadar bunga serta tindakan seterusnya oleh kerajaan akan menekan output kembali pada paras yang rendah.

Apabila kadar dan bayaran bunga meningkat, perbelanjaan kerajaan untuk program menyejahterakan rakyat terpaksa dikurangkan.

Andainya kerajaan ingin mengekalkan usaha menawarkan perkhidmatan yang dapat memberikan manfaat kepada rakyat tanpa menjejaskan defisit fiskal, lebih banyak hasil perlu dipungut. Perkara ini dapat dilakukan dengan meningkatkan kadar cukai. Jika hal ini gagal dilakukan, program perbelanjaan untuk menyejahterakan rakyat terpaksa dikurangkan. Sekiranya pelaburan juga dipotong, bermakna hal ini akan mengurangkan pendapatan, sebaliknya jika kerajaan ingin meneruskan perbelanjaan untuk menyejahterakan rakyat tanpa menaikkan cukai, defisit fiskal akan meningkat.

Kerajaan sering berhutang apabila sesuatu malapetaka yang tidak disangka-sangka terjadi dan hal ini mudah dilakukan jika hutang kerajaan masih lagi kecil. Walau bagaimanapun, situasi akan menjadi amat sukar dan keadaan begini menjadikan negara tidak banyak mempunyai pilihan jika hutang kerajaan menjadi semakin besar; keupayaan kerajaan menjadi semakin lemah untuk menangani masalah ekonomi dalam keadaan keberhutangan yang tinggi.

Krisis ekonomi yang melanda negara di dunia pada ketika ini didapati kian meruncing berbanding dengan apa-apa yang berlaku pada masa lalu, maka kerajaan harus lebih bersedia dengan keupayaan yang lebih siaga untuk menanganinya dengan lebih pantas. Keberhutangan yang melampau tentu sekali mengurangkan keupayaan kerajaan untuk berbuat sedemikian.

Jika hutang semakin besar, akan tiba ketikanya pelabur hilang keyakinan akan kemampuan kerajaan untuk membayar balik hutang. Jika perkara ini berlaku, akan menimbulkan pelbagai lagi natijah negatif. Pelabur akan mengenakan kadar bunga yang tinggi untuk kerajaan terus mendapatkan hutang. Peningkatan kadar bunga bakal menurunkan nilai pasaran bon kerajaan sedia ada, seterusnya menjadikan pelabur rugi, seterusnya merembak kepada pelabur dalam tabung amanah, persaraan, syarikat insurans, bank, dan pemegang hutang kerajaan yang lain.

Sekiranya hal ini berlaku secara berleluasa, dikhuatiri ada institusi kewangan yang akan gagal. Kita tidak dapat memastikan dengan tepat bilakah krisis fiskal seperti ini akan berlaku, namun apa-apa yang kita pasti ialah semakin besar hutang



Perbelanjaan pembangunan merupakan tanggungjawab kerajaan untuk mengembangkan tahap kesejahteraan rakyat dan negara.

kerajaan, semakin besar juga risiko krisis fiskal sedemikian.

Apabila hutang kerajaan telah menjadi cukup besar, sedangkan pada satu pihak KDNK tumbuh dengan cergas, eksport dan permintaan domestik juga tumbuh dengan cergas, kadar pengangguran rendah dan inflasi agak stabil, manakala pada pihak yang lain kos sara hidup sangat membebaskan, gaji pekerja dan pendapatan isi rumah didapati rendah; kita menjadi keliru untuk membaca asas ekonomi sedemikian.

Orang ramai akan memberikan interpretasi gambaran tersebut mengikut selera masing-masing; ada mengatakan ekonomi masih mempunyai asas yang kukuh dengan prestasi yang cemerlang tetapi tidak kurang juga ada yang menimbulkan gambaran suasana yang cemas. Bagi kita yang ingin memahami isu ini, yang patut kita lakukan adalah menghindar diri daripada anggapan liar sambil menumpukan perhatian pada huraian teknikal. •

Bayaran bunga menjadi sangat membebaskan dan seterusnya kerajaan terpaksa meningkatkan cukai serta mengurangkan perbelanjaan.

Keupayaan kerajaan menjadi semakin lemah untuk menangani masalah ekonomi dalam keadaan keberhutangan yang tinggi.