

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Fiskal

1. Pengertian Kebijakan Fiskal

Menurut Nanga (2005) kebijakan fiskal (*fiscal policy*) atau disebut juga kebijakan anggaran (*budgetary policy*) adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui manipulasi instrumen fiskal seperti pengeluaran pemerintah (G) dan/ atau pajak (T) yang ditujukan untuk mempengaruhi tingkat permintaan agregat di dalam perekonomian.

Kebijakan fiskal juga dapat dikatakan sebagai salah satu kebijakan ekonomi makro yang sangat penting dalam rangka :

1. Membantu memperkecil fluktuasi dari siklus usaha
2. Mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang *sustainable*, kesempatan kerja yang tinggi
3. Membebaskan dari inflasi yang tinggi atau bergejolak

Ketiga poin di atas terlihat bahwa arah kebijakan fiskal memang diarahkan untuk menstabilkan ekonomi makro. Dalam perkembangan terakhir, kebijakan fiskal juga diarahkan untuk mengurangi defisit anggaran. Kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengarahkan ekonomi suatu negara

melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah. Dari sisi pajak jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah output. Dan sebaliknya, kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan output industri secara umum. Perubahan tingkat dan komposisi pajak dan pengeluaran pemerintah dapat mempengaruhi variabel-variabel seperti permintaan agregat dan tingkat aktivitas ekonomi, pola persebaran sumber daya, distribusi pendapatan.

Kebijakan fiskal dapat dibedakan ke dalam kebijakan fiskal aktif atau diskresioner (*discretionary fiscal policy*) dan kebijakan fiskal yang pasif atau nondiskresioner (*nondiscretionary fiscal policy*). Kebijakan fiskal diskresioner adalah kebijakan dimana pemerintah melakukan perubahan tingkat pajak atau program-program pengeluarannya, dan hal ini dapat bersifat ekspansif (*expansionary fiscal policy*) ataupun kontraktif (*contractionary fiscal policy*) kebijakan fiskal ekspansif adalah kebijakan fiskal yang dilakukan melalui peningkatan pengeluaran pemerintah (G) dan/atau penerimaan pajak (T), dengan tujuan untuk meningkatkan permintaan agregat di dalam perekonomian. Sedangkan kebijakan fiskal yang kontraktif adalah kebijakan fiskal yang dilakukan melalui pengeluaran pemerintah (G) dan/atau peningkatan penerimaan pajak (T) dengan tujuan untuk menurunkan tingkat permintaan agregat di dalam perekonomian.

Kebijakan memiliki dua prioritas, yang pertama adalah mengatasi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan masalah-masalah APBN lainnya. Defisit APBN terjadi apabila penerimaan pemerintah lebih kecil dari pengeluarannya. Dan yang kedua adalah mengatasi stabilitas ekonomi makro,

yang terkait dengan antara lain ; pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, kesempatan kerja dan neraca pembayaran. (Tulus TH Tambunan, 2006)

Sedangkan, kebijakan fiskal terdiri dari perubahan pengeluaran pemerintah atau perpajakan dengan tujuan untuk mempengaruhi besar serta susunan permintaan agregat. Indikator yang biasa dipakai adalah budget defisit yakni selisih antara pengeluaran pemerintah (dan juga pembayaran transfer) dengan penerimaan terutama dari pajak. (Norpin, Ph. D. 1987)

Dari sisi pajak jelas jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah output. Sebaliknya kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan output industri secara umum.

Menurut teori ekonomi publik, fungsi ekonomi pemerintah terdiri dari 3 fungsi yaitu (Musgrave,1984):

1. Alokasi

Fungsi alokasi sangat terkait erat dengan kewenangan utama bagi pemerintah daerah karena menyangkut alokasi sumber-sumber ekonomi kepada masyarakat. Alokasi kepada masyarakat tersebut terutama terhadap barang publik yang nilainya relatif sangat besar tetapi swasta tidak dapat menyediakan.

2. Distribusi

Adalah peran pemerintah dalam perekonomian dalam mendistribusikan sumber-sumber ekonomi (pendapatan) kepada seluruh masyarakat. Jadi dalam hal ini pemerintah menjamin bahwa seluruh golongan masyarakat dapat mengakses sumber ekonomi dan mendapatkan penghasilan yang layak. Fungsi distribusi ini memiliki keterkaitan erat dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat secara proporsional dalam rangka mendorong tercapainya pertumbuhan ekonomi yang optimal.

3. Stabilisasi

Adalah peran pemerintah dalam menjamin dan menjaga stabilisasi perekonomian secara makro (*agregat*) misalnya mengendalikan laju inflasi, keseimbangan neraca pembayaran, pertumbuhan dan lain-lain. Oleh karena itu, fungsi ini berkaitan erat dengan fungsi variabel ekonomi makro dengan berbagai instrumen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal.

Kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan yang dibuat pemerintah untuk mengarahkan ekonomi suatu Negara melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah. Berdasarkan dari beberapa teori dan pendapat yang dijelaskan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengelolaan keuangan Negara untuk mengarahkan kondisi perekonomian menjadi lebih baik yang terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran Negara yang tercantum dalam APBN.

2. Tujuan Kebijakan Fiskal

Pada dasarnya, kebijakan fiskal bertujuan untuk mempengaruhi jumlah total pengeluaran masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja dan pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi, serta menstabilkan perekonomian dengan cara mengontrol tingkat bunga dan jumlah uang beredar.

Menurut John. F. Due (1968) tujuan dari kebijakan fiskal, yaitu :

- a. Untuk meningkatkan produksi nasional (PDB) dan pertumbuhan ekonomi atau memperbaiki keadaan ekonomi.
- b. Untuk memperluas lapangan kerja dan mengurangi pengangguran atau mengusahakan kesempatan kerja (mengurangi pengangguran), dan menjaga kestabilan harga-harga secara umum.
- c. Untuk menstabilkan harga-harga barang secara umum, khususnya mengatasi inflasi.

Dengan kata lain, kebijakan fiskal mengusahakan peningkatan kemampuan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan cara menyesuaikan pengeluaran dan penerimaan pemerintah.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal membawa pengaruh bagi perekonomian. Adapun pengaruh-pengaruhnya, antara lain :

1. Pemerintah menggunakan kebijakan fiskal untuk mencapai tujuan-tujuan seperti inflasi yang rendah dan tingkat pengangguran yang rendah.
2. Berdasarkan teori ekonomi Keynesian, kenaikan belanja pemerintah sehingga mengalami defisit dapat digunakan untuk merangsang daya beli masyarakat

($AD = C + G + I + X - M$) dan mengurangi pengangguran pada saat terjadi resesi/depresi ekonomi.

3. Ketika terjadi inflasi, pemerintah harus mengurangi defisit (atau menerapkan anggaran surplus) untuk mengendalikan inflasi dan menurunkan daya beli masyarakat.

B. Pertumbuhan Ekonomi

Secara Umum, pertumbuhan ekonomi didefinisikan sebagai peningkatan dalam kemampuan dari suatu perekonomian dalam memproduksi barang-barang dan jasa-jasa. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi lebih menunjuk pada perubahan yang bersifat kuantitatif (*quantitative change*) dan biasanya diukur dengan menggunakan data produk domestik bruto (GDP), atau pendapatan atau output perkapita. Produk domestik bruto (GDP) adalah total nilai pasar (total market value) dari barang-barang akhir dan jasa-jasa (*final goods and services*) yang dihasilkan di dalam suatu perekonomian selama kurun waktu tertentu.

C. Nilai Tukar (Kurs)

Salah satu faktor yang mempengaruhi aliran barang, jasa dan modal antara Indonesia dan luar negeri adalah nilai tukar rupiah (kurs) terhadap mata uang asing. Menurut Sukirno, (2008), nilai tukar (kurs) adalah merupakan banyaknya uang dalam negeri yang diperlukan untuk membeli satu unit mata uang asing. Menurut Triyono (2008) Kurs (*Exchange Rate*) adalah pertukaran

antara dua mata uang yang berbeda, yaitu merupakan perbandingan nilai atau harga antara kedua mata uang tersebut.

Perubahan nilai tukar yang terjadi dapat menyebabkan peningkatan atau penurunan nilai mata uang domestik terhadap mata uang asing yang diistilahkan sebagai berikut:

1. Depresiasi adalah peningkatan harga mata uang asing di dalam negeri. Atau menurunnya nilai mata uang domestik dikaitkan dengan mata uang asing, yang disebabkan karena mekanisme pasar. Istilah lain yang menunjukkan penurunan nilai mata uang domestik terhadap mata uang asing adalah Devaluasi.
Devaluasi adalah peningkatan harga mata uang asing di dalam negeri. Atau menurunnya nilai mata uang domestik dikaitkan dengan mata uang asing, yang dilakukan dengan sengaja oleh pemerintah melalui kebijakan moneter.
2. Apresiasi adalah penurunan harga mata uang asing di dalam negeri. Atau meningkatnya nilai mata uang domestik dikaitkan dengan mata uang asing. Istilah lain yang menunjukkan peningkatan nilai mata uang domestik terhadap mata uang asing adalah Revaluasi. Revaluasi adalah penurunan harga mata uang asing di dalam negeri. Atau meningkatnya nilai mata uang domestik dikaitkan dengan mata uang asing yang dilakukan dengan sengaja oleh pemerintah melalui kebijakan moneter.

Menurut Kuncoro (1996; 27) dalam penelitian Triyono (2008) pada dasarnya terdapat lima jenis sistem kurs utama yang berlaku yaitu:

1. Sistem kurs mengambang (*floating exchange rate*),

Sistem kurs mengambang, kurs ditentukan oleh mekanisme pasar dengan atau tanpa adanya campur tangan pemerintah dalam upaya stabilisasi melalui kebijakan moneter apabila ada terdapat campur tangan pemerintah maka sistem ini termasuk mengambang terkendali (*managed floating exchange rate*).

2. Sistem Kurs tertambat (*pegged ex-change rate*),

Pada sistem kurs tertambat, suatu negara menambatkan nilai mata uangnya dengan sesuatu atau sekelompok mata uang negara lainnya yang merupakan negara mitra dagang utama dari negara yang bersangkutan, ini berarti mata uang negara tersebut bergerak mengikuti mata uang dari negara yang menjadi tambatannya.

3. Sistem kurs tertambat merangkak (*crawling pegs*),

Sistem kurs tertambat merangkak, di mana negara melakukan sedikit perubahan terhadap mata uangnya secara periodik dengan tujuan untuk bergerak ke arah suatu nilai tertentu dalam rentang waktu tertentu.

Keuntungan utama dari sistem ini adalah negara dapat mengukur penyelesaian kursnya dalam periode yang lebih lama jika di banding dengan system kurs terambat.

4. Sistem kurs sekeranjang mata uang (*basket of currencies*),

Sistem sekeranjang mata uang, keuntungannya adalah sistem ini menawarkan stabilisasi mata uang suatu negara karena pergerakan mata uangnya disebar

dalam sekeranjang mata uang. Mata uang yang di masukan dalam keranjang biasanya ditentukan oleh besarnya peranannya dalam membiayai perdagangan negara tertentu..

5. Sistem kurs tetap (*fixed ex-change rate*)

Sistem kurs tetap, dimana negara menetapkan dan mengumumkan suatu kurs tertentu atas mata uangnya dan menjaga kurs dengan cara membeli atau menjual valas dalam jumlah yang tidak terbatas dalam kurs tersebut.

Faktor-faktor yang mempengaruhi Nilai tukar (Kurs), adalah:

1. Perubahan Citarasa Masyarakat

Citarasa masyarakat mempengaruhi corak konsumsi mereka. Perubahan citarasa masyarakat akan mengubah konsumsi mereka terhadap barang-barang yang diproduksi maupun yang di impor. Perbaikan kualitas barang-barang dalam negeri menyebabkan keinginan mengimpor berkurang sehingga ekspor akan meningkat. Sedangkan, perbaikan kualitas barang-barang impor menyebabkan kecenderungan impor meningkat. Perubahan-perubahan ini akan mempengaruhi permintaan dan penawaran valuta asing.

2. Perubahan Harga Barang Ekspor Dan Impor

Harga suatu barang merupakan salah satu faktor penting dalam pengambilan keputusan apakah suatu barang akan diimpor atau diekspor. Barang-barang dalam negeri yang dapat dijual dengan harga yang relatif murah akan menaikkan ekspor dan apabila harganya naik maka ekspor akan berkurang. Pengurangan harga barang impor akan menambah jumlah impor, dan kenaikan harga barang impor akan akan mengurangi impor. Sehingga, perubahan harga-

harga barang ekspor dan impor akan menyebabkan perubahan penawaran dan permintaan atas mata uang asing negara tersebut.

3. Kenaikan Harga Umum (Inflasi)

Inflasi yang berlaku pada umumnya cenderung akan menurunkan nilai suatu valuta asing. Hal tersebut terjadi disebabkan efek inflasi sebagai berikut :

- a. Inflasi menyebabkan harga-harga di dalam negeri lebih mahal dari harga-harga di luar negeri oleh sebab itu inflasi cenderung menambah impor. Keadaan ini akan menyebabkan permintaan ke valuta asing bertambah.
- b. Inflasi menyebabkan harga-harga barang ekspor menjadi lebih mahal, oleh karena itu inflasi cenderung mengurangi ekspor. Keadaan ini dapat menyebabkan penawaran atas valuta asing berkurang maka harga valuta asing akan bertambah atau dengan kata lain harga mata uang negara yang mengalami inflasi merosot.

4. Perubahan Suku Bunga Dan Tingkat Pengembalian Investasi

Suku bunga dan tingkat pengembalian investasi yang rendah cenderung akan menyebabkan modal dalam negeri mengalir ke luar negeri. Sedangkan suku bunga dan tingkat pengembalian investasi yang tinggi akan menyebabkan modal luar negeri masuk ke negara tersebut. Nilai mata uang suatu negara akan merosot apabila lebih banyak modal negara yang dialirkan ke luar negeri karena suku bunga dan tingkat pengembalian investasi yang lebih tinggi di negara-negara lain.

5. Pertumbuhan Ekonomi

Efek yang diakibatkan oleh suatu kemajuan ekonomi kepada nilai mata uangnya tergantung pada corak pertumbuhan ekonomi yang berlaku.

D. Inflasi

Inflasi (*Inflation*) adalah suatu gejala dimana tingkat harga umum mengalami kenaikan secara terus menerus. Menurut Venieris dan Sebold (1978 : 603) dalam Nanga (2005), mendefinisikan inflasi sebagai suatu kecenderungan meningkatnya tingkat harga umum secara terus menerus sepanjang waktu (*a sustained tendency for the general level of prices to rise over time*). Kenaikan dalam harga barang dan jasa yang biasa terjadi jika permintaan bertambah dibandingkan dengan jumlah penawaran atau persediaan barang di pasar, dalam hal ini lebih banyak uang yang beredar yang digunakan untuk membeli barang dibanding dengan jumlah barang dan jasa. Inflasi juga merupakan cerminan dari peristiwa ekonomi dan mempengaruhi banyak aspek dalam perekonomian Indonesia. Kenaikan tekanan inflasi telah mempengaruhi daya beli masyarakat sehingga indikasi perlambatan ekspansi ekonomi domestik semakin kuat. Akibatnya ketidakpastian dan risiko perekonomian meningkat. Upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus dilakukan tentunya dengan tetap menjaga kestabilan inflasi pada tingkat yang rendah.

Peningkatan laju inflasi disebabkan oleh depresiasi nilai tukar rupiah dan krisis ekonomi yang membuat sentimen konsumen dan ekspektasi terhadap inflasi. Namun demikian, penyumbang inflasi yang terbesar adalah kelompok barang yang tergolong barang konsumsi dan barang musiman.

Beberapa penyebab inflasi terjadi diantaranya, yaitu :

1. Inflasi disebabkan oleh sektor ekspor-impor. Jika ekspor suatu negara lebih besar daripada impor, akan mengakibatkan terjadinya tekanan inflasi, tekanan

inflasi terjadi karena semakin besar jumlah uang yang beredar di dalam negeri akibat penerimaan devisa.

2. Inflasi disebabkan oleh sektor penerimaan dan pengeluaran negara. Sektor penerimaan dan pengeluaran suatu negara yang defisit menjadi penyebab inflasi. Karena pengeluaran pemerintah lebih besar dari penerimaannya, maka untuk menutupi keadaan tersebut akan dilakukan dengan mengeluarkan uang baru yang menimbulkan tekanan inflasi.
3. Inflasi disebabkan oleh sektor swasta. Pengeluaran kredit dalam jumlah yang cukup besar untuk memenuhi permintaan kredit swasta dapat juga menyebabkan terjadinya inflasi.

Menurut Nanga (2005) Inflasi yang terjadi di dalam suatu perekonomian memiliki beberapa dampak atau akibat, yaitu :

1. Inflasi dapat mendorong terjadinya redistribusi pendapatan diantara anggota masyarakat atau yang sering disebut dengan efek redistribusi dari inflasi (*redistribution effect of inflation*).
2. Inflasi dapat menyebabkan penurunan dalam efisiensi ekonomi (*economic efficiency*)
3. Inflasi juga dapat menyebabkan perubahan-perubahan di dalam output dan kesempatan kerja (*employment*).
4. Inflasi dapat menciptakan suatu lingkungan yang tidak stabil (*unstable environment*) bagi keputusan ekonomi.

Menurut Sadono Sukirno (2008) inflasi dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu :

1. Inflasi Tarikan Permintaan (*Demand Pull Inflation*)

Kesempatan kerja yang tinggi menciptakan tingkat pendapatan yang tinggi dan selanjutnya menimbulkan pengeluaran yang melebihi kemampuan ekonomi mengeluarkan barang dan jasa. Atau dengan kata lain inflasi tarikan permintaan (*demand pull inflation*) ini disebabkan karena permintaan masyarakat akan berbagai barang dan jasa terlalu kuat. Inflasi tarikan permintaan dapat berlaku pada masa perang atau ketidakstabilan politik yang terus-menerus. Dalam masa seperti ini pemerintah akan berbelanja melebihi pajak yang dipungutnya, sehingga untuk membiayai kelebihan pengeluaran tersebut pemerintah akan mencetak uang atau meminjam. Pengeluaran pemerintah yang berlebihan tersebut menyebabkan permintaan agregat akan melebihi kemampuan ekonomi tersebut dalam menyediakan barang dan jasa.

2. Inflasi dorongan biaya (*cost-push inflation*)

Inflasi dorongan biaya (*cost-push inflation*) atau sering disebut inflasi sisi penawaran (*supply-side inflation*) atau inflasi karena guncangan penawaran (*supply-shock inflation*) adalah inflasi yang terjadi akibat dari adanya kenaikan biaya produksi yang pesat dibandingkan dengan produktivitas dan efisiensi, yang menyebabkan perusahaan mengurangi *supply* barang dan jasa mereka ke konsumen. Atau inflasi sisi penawaran adalah inflasi yang terjadi sebagai akibat dari adanya restriksi atau pembatasan terhadap penawaran dari satu atau lebih sumberdaya, atau inflasi yang terjadi apabila harga dari satu atau lebih sumberdaya mengalami kenaikan atau dinaikkan.

3. Inflasi Permintaan dan Penawaran

Inflasi ini disebabkan kenaikan di sisi permintaan dan sisi penawaran.

Timbulnya inflasi karena antara pelaku permintaan dan penawaran yang tidak seimbang, artinya jika permintaan barang bertambah sementara penyediaan barang mengalami kekurangan.

Menurut tingkat keparahannya, inflasi meliputi :

1. Inflasi Ringan (*Creeping Inflation*)

Inflasi yang tingkatannya masih di bawah 10% setahun

2. Inflasi Sedang

Inflasi yang tingkatannya berada di antara 10%-30% setahun

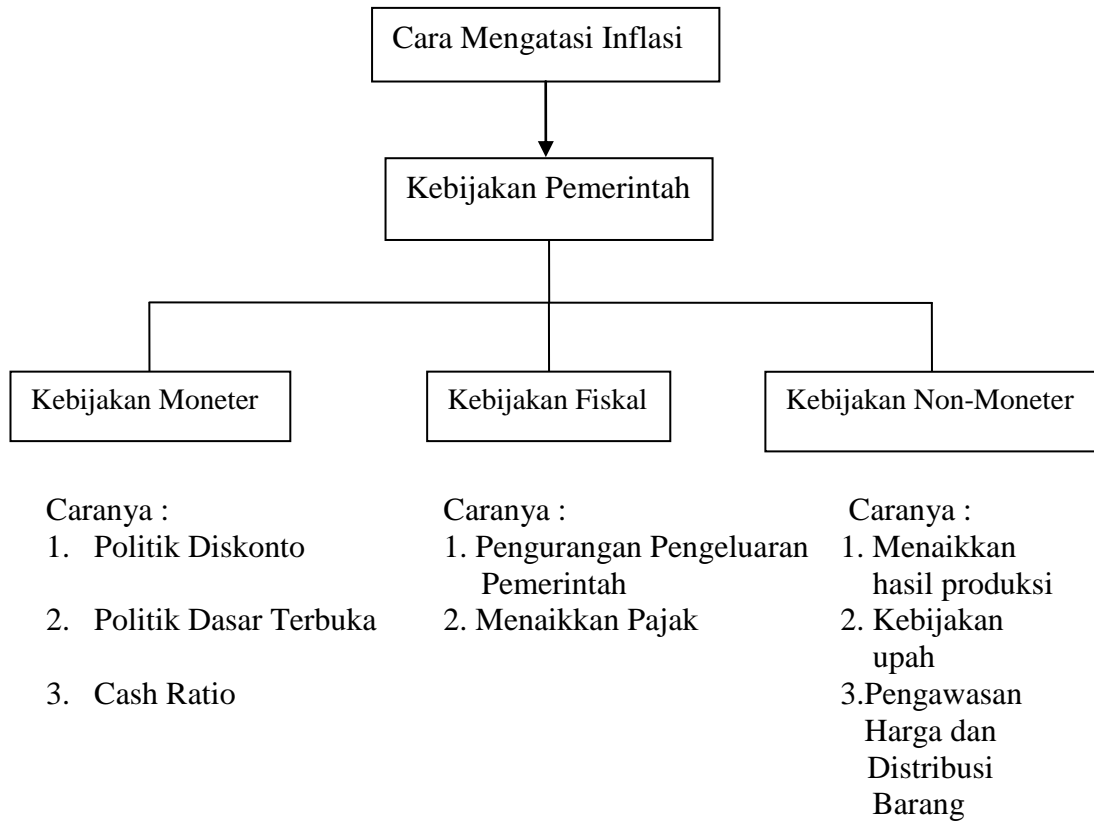
3. Inflasi Berat

Inflasi yang tingkatannya berada di antara 30%-100% setahun

4. Hiper Inflasi

Inflasi yang tingkat keparahannya berada di atas 100% setahun

Menurut McKinnon (1973) juga mengemukakan tentang dampak atau akibat inflasi bahwa inflasi cenderung memperendah tingkat bunga riil, menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan di pasar modal.



Gambar 3. Kebijakan Pemerintah dalam Pengendalian Inflasi

Kebijakan Pemerintah dalam Mengatasi Inflasi

Dalam mengatasi Inflasi terdapat beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang menyangkut bidang moneter, fiskal dan non moneter, antara lain:

1. Kebijakan Moneter adalah kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan nasional dengan cara mengubah jumlah uang yang beredar. Penyebab inflasi di antaranya jumlah uang yang beredar terlalu banyak sehingga dengan kebijakan ini diharapkan jumlah uang yang beredar dapat dikurangi menuju kondisi normal. Kebijakan dalam bidang moneter, yaitu meliputi :

- a. Politik diskonto yang bertujuan untuk menaikkan tingkat bunga karena dengan bunga kredit tinggi maka aktivitas ekonomi yang menggunakan dana pinjaman akan tertahan karena modal pinjaman menjadi mahal.
 - b. Politik pasar terbuka dilakukan dengan cara menawarkan surat berharga ke pasar modal.
 - c. *Cash ratio* yaitu cadangan yang diwajibkan oleh Bank Sentral kepada bank-bank umum yang besarnya tergantung pada keputusan dari bank sentral/pemerintah.
2. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang berhubungan dengan finansial pemerintah. Bentuk dari kebijakan fiskal antara lain :
- a. Pengurangan pengeluaran pemerintah, sehingga pengeluaran keseluruhan dalam perekonomian bisa dikendalikan.
 - b. Menaikkan pajak, akan mengakibatkan penerimaan uang masyarakat akan berkurang dan ini berpengaruh pada daya beli masyarakat yang menurun, dan tentunya permintaan akan barang dan jasa yang bersifat konsumtif akan berkurang.
3. Kebijakan non moneter dapat dilakukan dengan cara menaikkan hasil produksi, kebijakan upah, pengawasan harga, dan distribusi barang.

E. Harga Minyak Mentah Indonesia (*Indonesia Crude Oil Price*)

Perilaku harga minyak mentah (*crude oil prices*) tidak berbeda dengan komoditi lain mengalami fluktuasi. Perilaku harga minyak tunduk kepada hukum pasar (*market mechanism*), yaitu sangat terpengaruh dengan kondisi permintaan dan penawaran (*demand and supply mechanism*). Pengaruh *demand-supply* ini merupakan faktor fundamental yang menentukan pergerakan harga minyak. Selain itu, faktor-faktor lain yang bersifat nonfundamental adalah peningkatan harga minyak didorong oleh tindakan spekulasi di pasar komoditi, khususnya minyak.

Bagi Indonesia, dampak kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional dapat dilihat dari dua aspek, yaitu neraca pembayaran (*balance of payments*) dan anggaran negara. Dari perspektif neraca pembayaran, kenaikan harga minyak akan mendorong naiknya nilai ekspor minyak dan gas, dengan asumsi (*ceteris paribus*) volume ekspor tidak mengalami perubahan. Sedangkan, jika dilihat dari perspektif anggaran negara, kenaikan harga minyak ibarat pisau bermata dua. Di satu sisi, naiknya harga minyak mentah dunia, yang biasanya diikuti pula dengan naiknya harga minyak mentah Indonesia (*Indonesia Crude Oil Price/ICP*) menyebabkan terjadi peningkatan pada beberapa pos belanja negara.

F. Suku Bunga SPN 3 bulan

Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang awalnya merupakan instrumen untuk melakukan operasi moneter, ternyata dalam perkembangannya digunakan juga sebagai instrumen investasi baik pihak domestik maupun asing.

Sejak November tahun 2010 Bank Indonesia sudah tidak lagi menyelenggarakan lelang SBI 3 bulan. Sehubungan dengan hal tersebut, sejak Maret 2011,

pemerintah menerbitkan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang memiliki sistim pelelangannya serta ketentuan dan persyaratan (*terms and condition*) yang setara dengan SBI 3 bulan. Di dalam APBN 2011, suku bunga SPN 3 bulan digunakan sebagai salah satu asumsi dalam menghitung postur APBN 2011, terutama untuk menghitung beban pembayaran bunga utang dalam negeri. Suku bunga SPN 3 bulan ini selanjutnya akan menggantikan suku bunga SBI 3 bulan sebagai asumsi dasar perhitungan pembayaran bunga utang di dalam APBN 2011. Suku bunga SPN 3 bulan dipengaruhi oleh faktor internal yang meliputi inflasi dan faktor eksternal terdiri dari aliran modal masuk (*capital inflow*) dan kenaikan tingkat suku bunga global.

G. Lifting Minyak Bumi

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 79 tahun 2012 lifting minyak adalah sejumlah minyak bumi yang tersedia untuk dijual atau dibagi di titik penyerahan (*custody transfer point*). Total *Lifting* merupakan jumlah keseluruhan minyak bumi dan/atau gas bumi yang terdiri dari jumlah *Lifting* dari suatu wilayah kerja yang merupakan hak negara dan hak kontraktor. Pemerintah membutuhkan minyak bumi dan/atau gas bumi untuk keperluan pemenuhan kebutuhan dalam negeri, pembayaran Pajak Penghasilan dapat berupa volume minyak bumi dan/atau gas bumi dari bagian kontraktor. Saat kondisi *Lifting* minyak dalam negeri menurun diikuti dengan tren meningkatnya impor minyak nasional. Akibat yang ditimbulkan dari meningkatnya harga minyak dunia, PLN kesulitan memenuhi pasokan energi listrik untuk industri dan rumah tangga.

H. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)

Menurut Sri Rahayu (2010) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang setiap tahunnya ditetapkan dengan undang-undang, dan di dalamnya terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan.

Tujuan Penyusunan APBN adalah sebagai pedoman pendapatan dan pembelanjaan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran masyarakat.

Pada dasarnya dalam penyusunan APBN, pemerintah menggunakan 6 indikator perekonomian makro, yaitu :

- a. Pertumbuhan Ekonomi tahunan (%)
- b. Inflasi (%)
- c. Nilai Tukar Rupiah per USD
- d. Suku Bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 Bulan (%)
- e. Harga Minyak Indonesia (USD/barel)
- f. Produksi minyak Indonesia (barel/hari)

APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Pengendalian jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD, serta jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan daerah diatur dakan Peraturan Pemerintah No. 23

Tahun 2003, yang mulai berlaku 5 April 2003, pembuatannya berdasarkan pertimbangan :

- a. Bahwa dalam rangka mencapai dan menjaga kestabilan ekonomi makro diperlukan kinerja fiskal yang sehat dan berkesinambungan.
- b. Bahwa dalam mewujudkan kinerja fiskal yang sehat dan berkesinambungan perlu dilakukan pengendalian jumlah kumulatif defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- c. Bahwa untuk menjaga agar penyusunan APBN dan APBD dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Agar defisit anggaran atau jumlah pinjaman tidak membawa dampak negatif terhadap kestabilan ekonomi dalam jangka pendek dan jangka menengah, baik defisit maupun total pinjaman perlu untuk dikendalikan.

Berdasarkan kaidah-kaidah yang baik dalam bidang pengelolaan fiskal, jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD dibatasi sebagai berikut :

- a. Jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD dibatasi tidak melebihi 3% (tiga persen) dari PDB tahun bersangkutan.
- b. Jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibatasi tidak melebihi 60% (enam puluh persen) dari PDB tahun bersangkutan.

I. Risiko Fiskal

Menurut Cebotari, Alliona, dkk. (2008) mendefinisikan bahwa risiko fiskal merupakan sebagai kemungkinan penyimpangan atas variabel-variabel fiskal dari apa yang sebelumnya diperkirakan pada saat penyusunan anggaran maupun pada waktu penyusunan perkiraan lainnya. Sementara itu, dalam buku *Government at Risk*, Brixi, Hanna Polackova dan Allen Shick (2002) mendefinisikan risiko fiskal sebagai sumber tekanan finansial yang kemungkinan dihadapi oleh pemerintah di masa depan. Risiko fiskal dapat terjadi akibat peristiwa yang tidak tentu. Risiko fiskal kerap kali dihubungkan dengan kewajiban kontinjensi pemerintah.

Sedangkan menurut pendapat Allen Shick mendefinisikan risiko fiskal sebagai kontinjensi atas pendapatan dan belanja dalam peristiwa masa depan yang tidak pasti.

Pertumbuhan penduduk telah menjadi faktor yang menekan naiknya biaya penyelenggaraan layanan umum dan pemerintahan. Dengan meningkatnya pengeluaran pemerintah yang harus menyediakan barang publik lebih banyak lagi, seperti terminal, stasiun, transportasi kota, rumah sakit, jalan dan pengeluaran pemerintah di bidang lainnya. Dengan demikian, Pemerintah memerlukan peningkatan lebih banyak lagi anggaran guna menyediakan berbagai keperluan tersebut. Peningkatan tersebut bisa jadi merupakan salah satu sumber terjadinya tekanan fiskal. Tekanan fiskal ini yang menjadi pemicu terjadinya risiko fiskal. Berasal dari pemahaman tersebut maka risiko fiskal dapat didefinisikan sebagai “*a source of financial stress that could face a government in the future (Polackova Brixi and Shick, 2002)*”. Definisi ini menekankan bahwa yang dimaksud sebagai

risiko fiskal adalah sumber-sumber yang menyebabkan terjadinya tekanan keuangan yang mungkin dihadapi pemerintah pada masa yang akan datang.

Dalam subbab Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan APBN Tahun 2013, risiko fiskal didefinisikan sebagai potensi tambahan defisit APBN yang disebabkan oleh sesuatu di luar kendali Pemerintah. Risiko Fiskal disebabkan oleh beberapa hal, antara lain realisasi ekonomi makro yang berbeda dengan asumsi yang digunakan dalam menyusun APBN, syarat dan ketentuan dalam utang Pemerintah Pusat, realisasi kewajiban kontijensi Pemerintah, dan konsekuensi kebijakan desentralisasi fiskal.

Risiko Fiskal secara umum adalah potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau dengan kata lain segala sesuatu yang di masa mendatang dapat menimbulkan tekanan fiskal terhadap APBN.

Pengungkapan risiko fiskal sangat perlu untuk empat tujuan strategis, yaitu :

1. Meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengelolaan kebijakan fiskal
2. Meningkatkan keterbukaan fiskal (*fiscal transparency*)
3. Meningkatkan tanggung jawab fiskal (*fiscal accountability*)
4. Menciptakan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*)

Menurut pendapat Bashir Jumare (2001) menyatakan bahwa pada saat aktivitas pemerintah terus meningkat maka persoalan yang dihadapi adalah menentukan seberapa besar porsi belanja publik yang akan digunakan untuk memelihara

keberlangsungan pelayanan pemerintah dan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dan perekonomian.

Pengungkapan risiko fiskal dalam Nota Keuangan telah dimulai sejak tahun 2008 dan berlanjut hingga tahun-tahun selanjutnya. Pada tahun 2014, risiko fiskal dikelompokkan dalam empat kategori yaitu :

1. Risiko asumsi dasar ekonomi makro
2. Risiko utang Pemerintah Pusat
3. Kewajiban kontinjensi Pemerintah Pusat
4. Risiko pengeluaran Negara yang dimandatkan atau diwajibkan (*mandatory spending*)

Menurut Andrianus Dwi Siswanto (2013 :259) meningkatnya belanja secara signifikan berasal dari ketimpangan antara kapasitas fiskal dan tanggung jawab yang diberikan.

J. Tinjauan Empiris

Adapun penelitian sebelumnya yang dapat menjadi dasar dan pendukung dalam tulisan ini diantaranya :

1. **Sri Suharsih (2010)** Dalam penelitiannya yang berjudul Fluktuasi Harga Minyak Dunia dan Potensi Risiko Fiskal di Indonesia yang bertujuan untuk menganalisa terjadinya risiko fiskal di Indonesia yang berasal dari fluktuasi harga Minyak Dunia.

Model yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

Alat Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Balance Sheet Approach* (BSA), aplikasi Uji *Zivot Andrews* (uji ZA), Analisis *Vector*

Autoregression (VAR) teristriksi dengan *Vector Error Correction* (VECM), persamaan simultan dengan *Two Stage Least Square* (TSLS), dan metode *two step Error Correction Model-Engle Granger* (ECM-EG)

Hasil dan Kesimpulan :

Dari hasil analisis yang digunakan oleh penulis menunjukkan bahwa kenaikan harga minyak dunia dan konsumsi BBM dalam jangka panjang dapat mengganggu pencapaian kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*), sehingga dapat menimbulkan risiko fiskal. Harga Minyak Sendiri secara signifikan dipengaruhi oleh fluktuasi kurs, hal ini menunjukkan bahwa secara tidak langsung risiko fiskal dipengaruhi oleh fluktuasi kurs.

2. **Greetje Everaert, Manal Fouad, Edouard Martin dan Ricardo Velloso**

(2009). Dalam penelitiannya yang berjudul “*Disclosing Fiscal Risk in the Post Crisis World*”. Risiko fiskal merupakan adanya penyimpangan potensial antara yang terjadi dengan yang diharapkan (misalnya neraca fiskal dan utang pemerintah).

Penyimpangan ini muncul karena adanya perbedaan asumsi pada saat anggaran direncanakan dengan realisasinya. Penyimpangan ini mungkin terjadi akibat adanya perbedaan pertumbuhan ekonomi dari yang diharapkan, perdagangan, bencana alam. Dampak dari kejadian yang tidak terduga tersebut digambarkan oleh krisis ekonomi yang sedang berlangsung.

Untuk mengatasi tantangan yang ditimbulkan oleh risiko fiskal, terutama dari guncangan ekonomi makro serta kewajiban kontinjensi yang tidak sepenuhnya tercermin dalam indikator fiskal dapat diatasi dengan intervensi yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya yaitu bantuan kepada lembaga

keuangan yang bermasalah, melakukan suntikan likuiditas, merger, pembentukan dana untuk membeli sekuritas bermasalah dari lembaga keuangan, ekstensi dari deposito dan jaminan lainnya, dan lain-lain. Menurut Greetje Everaert, Manal Fouad, Edouard Martin dan Ricardo Velloso Risiko fiskal berasal dari guncangan eksogen dan realisasi kewajiban kontinjensi eksplisit/implisit.

3. Berdasarkan artikel yang ditulis oleh **Praptono Djunedi** dengan judul “Risiko Fiskal Terhadap APBN Kita”. Dalam pelaksanaan APBN akan menghadapi berbagai ketidakpastian. Ketidakpastian ini yang penulis sebut sebagai risiko fiskal. Risiko fiskal tidak hanya berasal dari sisi penerimaan negara dan hibah, melainkan bisa juga berasal dari sisi belanja negara sampai kepada sumber pembiayaan. Penulis membahas variabel risiko yang muncul dalam pelaksanaan konsep PPP, *contingent liabilities*, dan risiko utang pemerintah sebagai variabel yang berpengaruh menimbulkan risiko fiskal. *Public Private Partnership* (PPP) ini merupakan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dengan investor swasta domestik maupun asing untuk bekerjasama dalam penyediaan infrastruktur. Risiko fiskal yang ditimbulkan dari PPP ini salah satunya yang ditimbulkan dari pengadaan baik lahan maupun kebutuhan yang dibutuhkan dalam proses PPP. Dalam proses PPP khususnya pengadaan lahan untuk infrastruktur maupun pengadaan barang-barang yang diperlukan akan dimanfaatkan oleh beberapa orang untuk mengambil keuntungan tinggi dengan menjual lahan yang mereka miliki dengan harga yang tinggi. Oleh sebab itu, pada proses pengadaan lahan akan mengalami risiko. Risiko-risiko fiskal ini yang ditanggung pemerintah akan

meningkatkan alokasi Belanja Negara pada tahun berjalan. Sedangkan, *Contingent Liabilities* merupakan kewajiban yang muncul di kemudian hari yang akan membebani APBN. Kewajiban itu muncul untuk penyelamatan kondisi keuangan BUMN karena munculnya berbagai tagihan kepada pemerintah akibat perubahan kebijakan pemerintah atau sebab lainnya Yang juga potensial menjadi *contingent liabilities* adalah munculnya klaim masyarakat yang dana simpanannya di Bank likuidasi, yang sampai saat ini belum terbayar walaupun Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) telah dibubarkan. *Contingent liabilities* inilah yang juga dapat memperberat sisi belanja pada APBN.

Faktor lain yang dapat menimbulkan risiko fiskal adalah Risiko Utang. Surat Utang Negara (SUN) sebagai salah satu instrumen pembiayaan APBN memang telah dikenal masyarakat Selain itu, risiko terhadap utang luar negeri juga akan muncul ketika terjadi depresiasi nilai tukar (kurs) rupiah terhadap USD dan mata uang asing lainnya. Risiko ini berpotensi terus muncul karena negara kita menganut sistem kurs mengambang.