

I. PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 memberikan dampak pada keuangan Indonesia. Berbagai peristiwa yang terjadi pada masa krisis mempengaruhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia yang meliputi kenaikan harga minyak dunia, keluar dari Dana Moneter Internasional, dan kenaikan beban utang serta resesi global. Kondisi krisis kembali terjadi pada tahun 2008 yang ditandai dengan meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk mengatasi krisis yang terjadi sedangkan tidak diikuti dengan peningkatan pendapatan. Menurut Makin (2002) dalam penelitian Sri Suharsih (2010) Krisis ekonomi disebabkan oleh besarnya pinjaman yang dilakukan perbankan, *overvalue* nilai tukar, dan lemahnya birokrasi, yang menyebabkan memburuknya kondisi fiskal negara-negara tersebut melalui bertambahnya defisit primer, naiknya utang negara dan munculnya kewajiban implisit.

APBN merupakan suatu instrumen dari kebijakan fiskal yang digunakan untuk membiayai pemerintahan. Dalam APBN terdapat pos penerimaan negara serta belanja negara. Kebijakan fiskal yang digunakan di Indonesia yaitu kebijakan fiskal yang ekspansif dengan sistem defisit anggaran. Defisit anggaran dapat terjadi karena pengeluaran negara lebih besar dibandingkan dengan penerimaan

negara baik dari pajak maupun dari PNB. Perbedaan yang terjadi antara rancangan dan realisasi APBN ini berasal dari melesetnya asumsi ekonomi makro. Asumsi ekonomi makro yang digunakan dalam menentukan besaran target untuk penerimaan dan belanja negara yaitu terdiri dari pertumbuhan ekonomi, nilai tukar rupiah, inflasi, suku bunga SPN 3 bulan, harga minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Oil Price/ICP*), serta lifting minyak. Defisit anggaran dalam APBN jika setiap tahunnya mengalami kenaikan akan berdampak pada kesehatan keuangan suatu negara. Keuangan suatu negara dikatakan sehat apabila negara tersebut mempunyai ketahanan fiskal yang cukup baik.

APBN yang baik adalah APBN yang memiliki ketahanan fiskal. Menurut Chalk dan Hemming, 2000 (dalam Haryo Kuncoro, 2011) menjelaskan bahwa *fiscal sustainability* adalah terkait dengan upaya pemerintah dalam menjaga solvabilitas fiskal sehingga menciptakan surplus APBN. Menurut (Langenus, 2006; Yeyati dan Sturzenegger 2007) dalam penelitian Haryo Kuncoro, secara konseptual APBN dikatakan berkesinambungan jika memiliki kemampuan untuk membiayai seluruh belanjanya selama jangka waktu yang tidak terbatas. Masalah kesinambungan fiskal merupakan dasar bagi kestabilan makro ekonomi jangka pendek dan tentunya pertimbangan-pertimbangan yang diambil harus lebih bersifat jangka panjang.

Kebijakan fiskal dapat dianggap berkesinambungan jika pemerintah tidak mengalami kesulitan keuangan untuk membiayai anggarannya dalam jangka waktu yang tidak terbatas. Kesinambungan fiskal akan sangat bergantung pada kemampuan suatu negara untuk memperoleh penerimaan pajak melalui

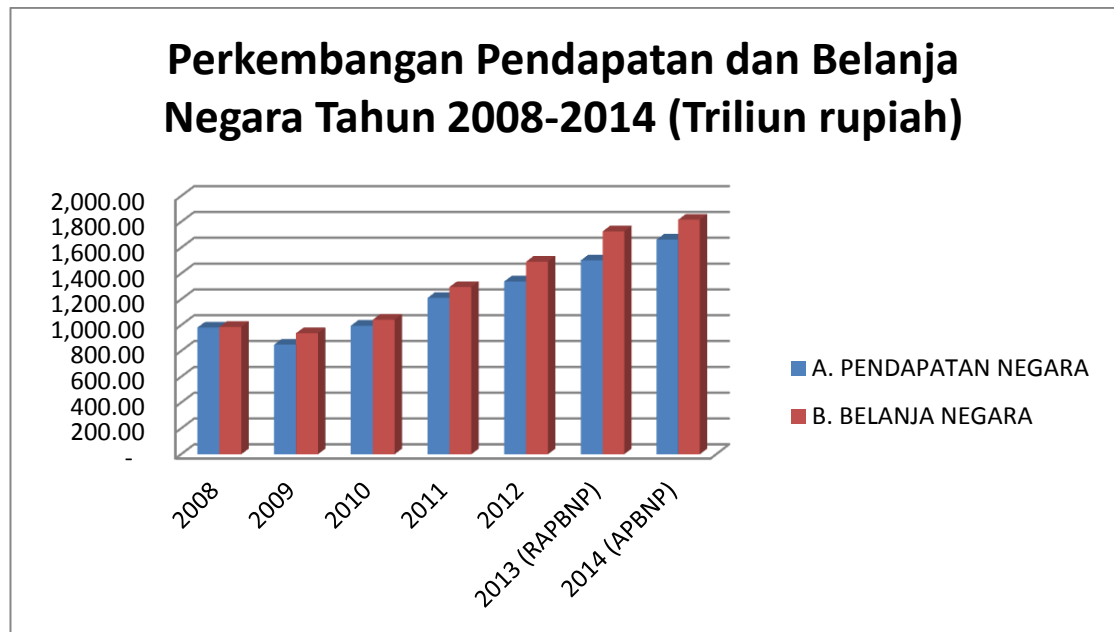
pertumbuhan ekonomi, efisiensi kebutuhan anggaran melalui peningkatan penerimaan maupun pengeluaran, serta sumber pembiayaan lainnya.

Salah satu yang mempengaruhi kebijakan fiskal suatu negara berkesinambungan atau tidak adalah rasio utang terhadap PDB (*debt to GDP ratio*). Rasio utang terhadap PDB (*debt to GDP ratio*) adalah perbandingan antara utang negara dengan Produk Domestik Bruto. Rasio utang terhadap PDB merupakan indikator yang digunakan untuk menilai kesinambungan fiskal di Indonesia. Semakin tinggi rasio utang terhadap PDB, maka beban utang terhadap fiskal semakin tinggi sehingga dapat mengurangi fleksibilitas pemerintah dalam menggunakan anggarannya. Semakin tinggi rasio utang maka perlu diwaspadai bukan pada saat utang diterima, melainkan pada saat utang jatuh tempo dan besaran cicilan yang harus dibayarkan setiap bulannya.

Ketahanan fiskal suatu negara berkaitan erat dengan risiko fiskal. Secara umum, risiko fiskal adalah potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam APBN yang dapat menimbulkan tekanan fiskal terhadap APBN. Sedangkan, menurut Nota Keuangan dan APBN 2014 risiko fiskal adalah perbedaan realisasi variabel-variabel indikator ekonomi makro dengan asumsinya yang mengakibatkan perubahan terhadap besaran pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan negara. Sehingga risiko fiskal dapat dihitung dari selisih yang terjadi antara realisasi dengan target pada variabel-variabel indikator ekonomi makro. Selisih inilah yang akan mengubah besaran pendapatan negara, belanja negara serta pembiayaan negara antara target dan realisasi APBN.

Menurut Brixi dan Shick dalam penelitian menyatakan bahwa di masa depan pemerintah akan menghadapi tekanan fiskal yang merupakan risiko fiskal.

Menurut Widodo Ramadyanto (2013: 217) Risiko fiskal merupakan potensi tidak tercapainya tujuan pemerintah akibat berubahnya unsur-unsur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari yang sebelumnya telah dianggarkan dengan realisasinya. Risiko fiskal disebabkan oleh beberapa hal, antara lain realisasi ekonomi makro yang berbeda dengan asumsi yang digunakan dalam menyusun APBN maupun APBD, syarat dan ketentuan dalam utang Pemerintah Pusat, realisasi kewajiban kontinjensi pemerintah, dan konsekuensi kebijakan desentralisasi fiskal. Selisih antara anggaran dan realisasi untuk ketiga komponen APBN yang terdiri dari pendapatan negara, belanja negara serta pembiayaan menunjukkan ketidakakurasian dalam penganggaran. Ketidakakurasian ini merupakan salah satu pengukur risiko fiskal dalam penganggaran. Kebijakan Fiskal merupakan instrumen kebijakan yang digunakan untuk mengatur penerimaan dan pengeluaran negara. Dalam APBN terdapat pos penerimaan negara dan pos belanja negara.



Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Gambar 1. Perkembangan Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2008-2014 (Triliun rupiah)

Pada Gambar 1 terlihat fluktuasi total pendapatan dan belanja negara di Indonesia.

Pada Tahun 2008 total pendapatan dan belanja negara jumlahnya hampir seimbang. Namun, untuk tahun-tahun selanjutnya total pendapatan dan belanja negara mengalami fluktuasi yang cukup besar. Terlihat jelas fluktuasi total belanja negara juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun 2009-2014, total belanja negara lebih besar dibandingkan dengan total pendapatan negara.

Peningkatan pendapatan negara pada kurun waktu 2008-2014 mengalami kenaikan yang berasal dari penerimaan perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dengan kontribusi sebesar 71,9 % dan 28,1 %. Sedangkan, peningkatan volume anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam kurun waktu tersebut dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal.

Faktor eksternal yang secara signifikan mempengaruhi antara lain adalah harga minyak mentah Indonesia di pasar internasional (*Indonesia Crude Price/ICP*), nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, dan kondisi perekonomian global.

Sementara itu, faktor internal yang mempengaruhi pelaksanaan APBN antara lain adalah kebutuhan belanja operasional untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan langkah-langkah kebijakan dan administrasi di bidang belanja pemerintah pusat yang ditetapkan dalam APBN.

Salah satu belanja pusat yang sebagian besar dialokasikan yaitu belanja subsidi. Belanja ini merupakan faktor pengurang terbesar terhadap *fiscal space*, hingga saat ini tidak ada pembatasan untuk konsumsi BBM sehingga anggaran yang dikeluarkan pemerintah untuk subsidi BBM dan energi dapat lebih besar dari yang dianggarkan. Sehingga diupayakan dikurangi secara bertahap agar *fiscal space* bisa tetap terjaga, diantaranya melalui pengendalian penggunaan BBM bersubsidi dan listrik bersubsidi.

Indonesia menerapkan kebijakan defisit anggaran, yang artinya anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah lebih besar dialokasikan untuk belanja negara dibandingkan dengan penerimaan yang akan diterima oleh pemerintah baik dari pajak maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Defisit anggaran yang disebabkan adanya kesenjangan yang besar antara total pendapatan dan belanja negara ini dapat mempengaruhi perekonomian karena pemerintah harus menutupi defisit tersebut dengan menggunakan pembiayaan.

Tabel 1. Perkembangan Pembiayaan Dalam Negeri dan Luar Negeri, 2008-2013 (triliun rupiah).

Keterangan	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBNP	APBN
A. Pembiayaan Dalam Negeri	102.477,6	128.133,1	96.118,5	148.718,0	194.531,0	172.792,1
I. Perbankan Dalam Negeri	16.159,3	41.056,8	22.189,3	48.927,9	60.561,6	14.306,6
II. Non Perbankan Dalam Negeri	86.318,3	87.076,3	73.929,2	99.820,1	133.969,4	158.485,5
B. Pembiayaan Luar Negeri (Neto)	(18.405,9)	(15.549,8)	(4.566,5)	(17.799,2)	(4.425,7)	(19.454,2)
I. Penarikan Pinjaman Luar Negeri	50.218,7	58.662,0	54.794,8	33.747,2	53.731,1	45.919,1
II. Penerusan Pinjaman	(5.189,3)	(6.180,7)	(8.728,8)	(4.223,8)	(8.431,8)	(6.968,3)
III. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	(63.435,3)	(68.031,1)	(50.632,5)	(47.322,5)	(49.724,9)	(58.405,0)
Jumlah	84.071,7	112.583,3	91.551,0	130.948,9	190.105,3	153.338,0

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Tabel 1 menunjukkan perkembangan pembiayaan Indonesia baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri selama tahun anggaran 2008 s.d. 2013. Dari tabel diatas menunjukkan bahwa pembiayaan baik dari dalam maupun luar negeri mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Untuk pembiayaan dalam negeri total pembiayaan yang paling tinggi yaitu berada pada tahun 2012 yaitu sebesar Rp 194.531,0 triliun. Yang diikuti dengan tahun 2013 yaitu sebesar Rp 172.792,1 triliun. Pembiayaan dalam negeri terbagi menjadi dua komponen yaitu pembiayaan yang berasal dari perbankan dalam negeri dan non perbankan dalam negeri. Sedangkan, untuk pembiayaan luar negeri yang jumlahnya paling tinggi dialokasikan berada pada tahun 2013 sebesar Rp 19.454,2 triliun rupiah dan pada tahun 2011 sebesar Rp 17.799,2 triliun rupiah. Pembiayaan luar negeri terbagi

menjadi tiga komponen yaitu terdiri dari Penarikan Pinjaman Luar Negeri, Penerusan Pinjaman, dan Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri. Pembiayaan dalam negeri dan luar negeri inilah yang digunakan pemerintah untuk menutupi defisit APBN.

Tabel 2. Data Nilai Tukar Rupiah terhadap Dollar Periode 2004-2014.

Tahun	Nilai Tukar Rupiah Terhadap Dolar Amerika (Rp/US\$)
2004	8934.65
2005	9710.64
2006	9166.51
2007	9136.35
2008	9679.55
2009	10398.35
2010	9084.55
2011	8779.49
2012	9380.39
2013	10451.37
2014	11712.93

Sumber : Bank Indonesia.

Tabel 2 menunjukkan perkembangan nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika (US\$). Dari tahun 2004 – 2014 nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika cenderung mengalami fluktuasi. Pada tahun 2004 -2012, nilai tukar cenderung mengalami fluktuasi yang berada pada Rp 9100/US\$ - Rp 10.400/US\$. Namun, pada tahun 2014 nilai tukar rupiah melemah dibandingkan dengan tahun 2013 sebesar Rp 11.712,93/US\$. Menguatnya nilai tukar rupiah terhadap dollar didukung oleh kondisi ekonomi global yang kondusif dan fundamental ekonomi

domestik yang cukup baik. Menguat atau melemahnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang dollar juga akan mempengaruhi besaran pendapatan negara maupun belanja negara.

Kebijakan ekonomi makro ekonomi nasional yang dijalankan secara konsisten dan hati-hati mampu menahan tekanan terhadap rupiah. Kecenderungan penguatan nilai tukar rupiah terhadap dollar disebabkan oleh masuknya kembali investor asing di pasar domestik sejalan dengan menguatnya optimisme terhadap segera pulihnya perekonomian global.

Tabel 3. Produksi Minyak Bumi dan Gas Alam, 2000-2012.

Tahun	Minyak Mentah (barel)	Kondensat (barel)	Gas Alam (MMscf)
2000	434368.80	50024.50	2845532.90
2001	432588.00	47528.10	3765828.50
2002	351949.60	45358.90	2289373.90
2003	339100.00	44600.00	2142605.00
2004	354351.90	50641.00	3026069.30
2005	341202.60	46450.90	2985341.00
2006	313037.20	44440.20	2948021.60
2007	305137.40	43210.60	2805540.30
2008	314221.70	44497.00	2790988.00
2009	301663.40	44649.60	2887892.20
2010	300923.30	43964.70	3407592.30
2011	289899.00	39350.30	3256378.90
2012	279412.10	35253.80	2982753.50

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS).

Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS menunjukkan fluktuasi total produksi minyak bumi dan gas alam pada tahun 2000-2012. Produksi Minyak Mentah terbagi menjadi 3 kategori yaitu minyak bumi, kondensat dan gas alam. Pada minyak bumi total produksi setiap tahunnya mengalami penurunan hingga pada titik terendah pada tahun 2012 dengan total produksi sebesar 279412.10 barel.

Sedangkan, untuk kondensat dan gas alam total produksi keduanya cenderung mengalami fluktuasi untuk setiap tahunnya.

Tabel 4. Data Inflasi Indonesia Atas Dasar Harga Konstan, 1999-2011.

Tahun	Inflasi Indonesia (Persen)
1999	5.70
2000	9.40
2001	11.50
2002	10.0
2003	6.80
2004	6.40
2005	17.11
2006	6.60
2007	6.59
2008	11.06.
2009	2.8

Sumber : Bank Indonesia

Tabel 4 menunjukkan pertumbuhan laju inflasi dari tahun 1999 – 2009. Yaitu inflasi dari tahun 1999-2001 mengalami peningkatan. Kemudian pada tahun-tahun selanjutnya tingkat inflasi di Indoensia mengalami fluktuasi. Dimana pada tahun 2005 menunjukkan bahwa pada tahun tersebut mengalami inflasi yang cukup tinggi dan pada tahun 2008 inflasi kembali meningkat yang disebabkan adanya krisis keuangan global yang berdampak kepada perekonomian Indonesia.

Dengan tidak menentukannya asumsi-asumsi ekonomi makro yang juga dipengaruhi oleh keadaan perekonomian global dapat menimbulkan tekanan tersendiri untuk perekonomian Indonesia yang telah disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu melesetnya target asumsi dasar ekonomi makro yang telah ditetapkan. Hal ini akan mengubah besaran anggaran yang juga akan berdampak gagalnya tercapai tujuan pemerintah.

Tekanan fiskal yang terjadi inilah yang menimbulkan terjadinya risiko fiskal. Risiko fiskal yang tidak dapat diantisipasi dengan baik akan membebani anggaran dan mempengaruhi target pertumbuhan ekonomi dengan cakupan dan kedalaman efek yang berbeda antara negara maju dengan negara sedang berkembang. Risiko fiskal yang terjadi pada negara-negara maju akan menimbulkan beban pada anggaran dan berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi. Pada negara-negara berkembang implikasinya lebih berat. Menurut Kuncoro (2011) terjadinya risiko fiskal yang membebani anggaran akan menjalar dengan cepat pada perekonomian secara keseluruhan, mendorong pelarian modal (*capital outflow*), dan bahkan mengubah arah pertumbuhan ekonomi. Lebih jauh, pada negara-negara berkembang dengan kelembagaan ekonomi yang masih lemah, ekspektasi terjadinya risiko fiskal akan mempengaruhi perilaku agen-agen ekonomi sehingga berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi kendati risiko fiskal tersebut belum terjadi sesungguhnya.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka permasalahan dalam penelitian ini adalah dari keenam asumsi dasar ekonomi makro yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi, nilai tukar rupiah, inflasi, harga minyak mentah Indonesia, suku bunga SPN 3 bulan dan lifting minyak bumi "Faktor-faktor apa saja yang paling menimbulkan terjadinya resiko fiskal di Indonesia "?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan Penelitian ini adalah untuk Mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor apa saja yang paling menimbulkan risiko fiskal di Indonesia dari keenam indikator asumsi dasar ekonomi makro.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Kebijakan fiskal merupakan salah satu instrumen kebijakan ekonomi makro yang memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam mencapai berbagai tujuan ekonomi dan sosial, yaitu stabilitas ekonomi, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, dan mengurangi pengangguran. Indonesia menggunakan kebijakan fiskal yang ekspansif dengan menggunakan sistem defisit anggaran. Kebijakan fiskal ekspansif dengan sistem defisit anggaran ini bertujuan untuk meningkatkan permintaan agregat di dalam perekonomian Indonesia. (Nanga: 2005)

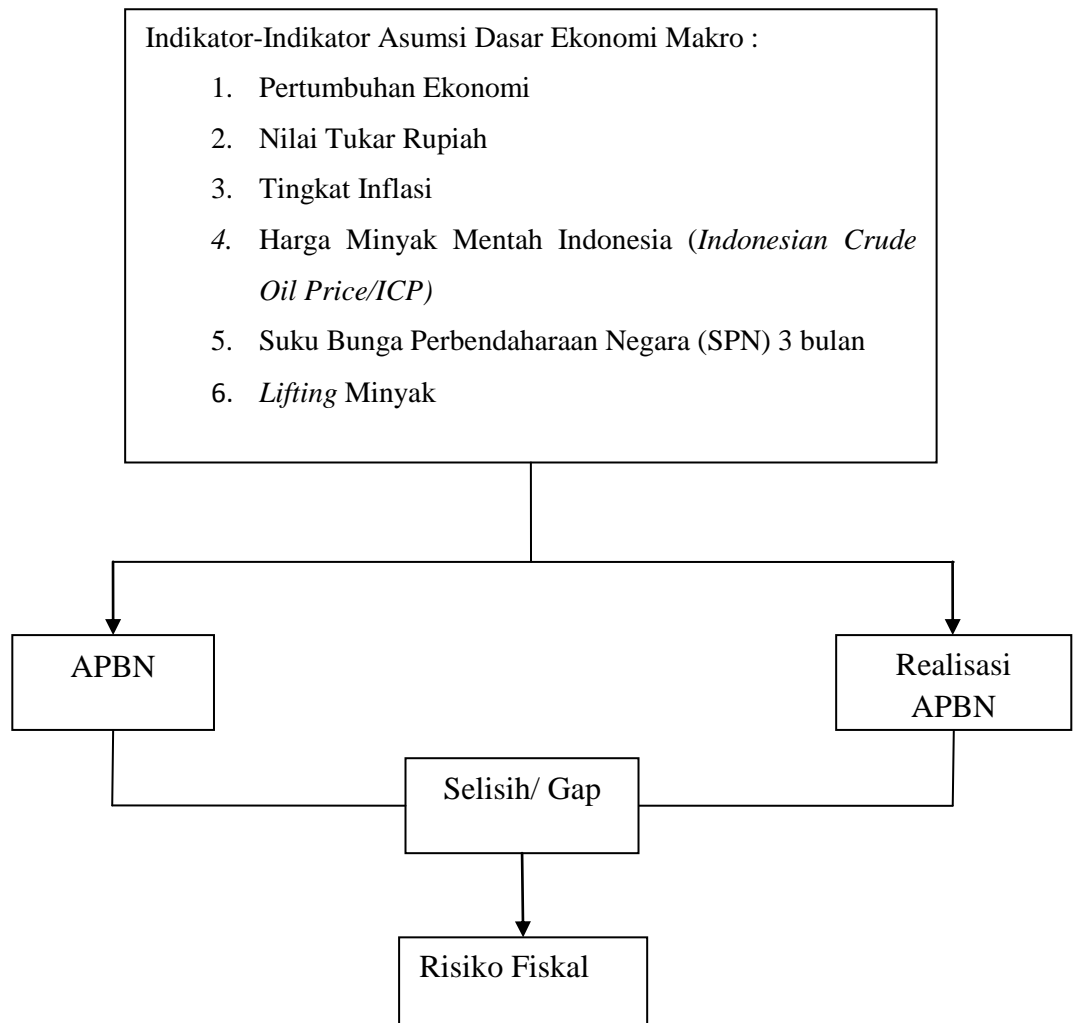
Kebijakan fiskal menurut Rahayu (2010) adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Sehingga, untuk mengarahkan kondisi perekonomian di Indonesia diperlukan anggaran yang digunakan untuk menggambarkan perkiraan dari penerimaan dan pengeluaran negara dalam jangka waktu tertentu yang tergambar pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam penyusunan APBN pemerintah pusat menggunakan enam dasar indikator perekonomian makro yaitu pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah, harga minyak mentah Indonesia, lifting minyak serta suku bunga SPN 3 bulan.

Indikator-indikator inilah yang menjadi dasar pemerintah untuk menentukan berapa besar perkiraan maupun realisasi yang akan diterima dari penerimaan dan belanja negara. Karena enam indikator-indikator tersebut akan berpengaruh kepada total penerimaan dan belanja negara.

Kesinambungan fiskal erat kaitannya dengan risiko fiskal. Menurut Widodo Ramadyanto (2013) dari sudut pandang risiko fiskal, APBN yang baik adalah APBN yang mempunyai ketahanan fiskal (*fiscal sustainability*) yang baik. Menurut Nota Keuangan dan APBN 2014 salah satu penyebab munculnya risiko fiskal adalah perubahan asumsi ekonomi makro atau selisih antara besaran asumsi/target dasar ekonomi makro yang digunakan dalam penyusunan anggaran dengan realisasi anggaran yang terjadi sehingga mengakibatkan terjadinya perbedaan antara target defisit dengan realisasinya.

Saat defisit anggaran terjadi dan mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya dikhawatirkan kondisi perekonomian Indonesia tidak memiliki ketahanan fiskal yang cukup baik karena terdapat perbedaan anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah dari yang telah dianggarkan dengan realisasi yang terjadi. Dengan demikian ruang gerak (*fiscal space*) pemerintah akan menjadi terbatas .



Gambar 2. Kerangka Pemikiran