

KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

- **Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil Indonesia: Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah**

 - **Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko: Suatu Komparatif dan Studi Literatur**

 - **Sustainability Reporting For CSR Disclosures: A Case Study In Oil and Gas Industry**

 - **Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah**

 - **Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia**
-
- **Tulisan Lepas:
Stabilitas Sistem Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dalam Rangka Mewujudkan Negara Kesejahteraan**

KAJIAN

EKONOMI KEUANGAN



Pusat Kebijakan Ekonomi Makro
Badan Kebijakan Fiskal
Departemen Keuangan RI

■ Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil dan Produk Tekstil Indonesia:

Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah

■ Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko: Suatu Komparatif dan Studi Literatur

■ Sustainability Reporting For CSR Disclosures:
A Case Study In Oil and Gas Industry

■ Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah

■ Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia

■ Tulisan Lepas : Stabilitas Sistem Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan Dalam Rangka Mewujudkan Negara Kesejahteraan



KATA PENGANTAR

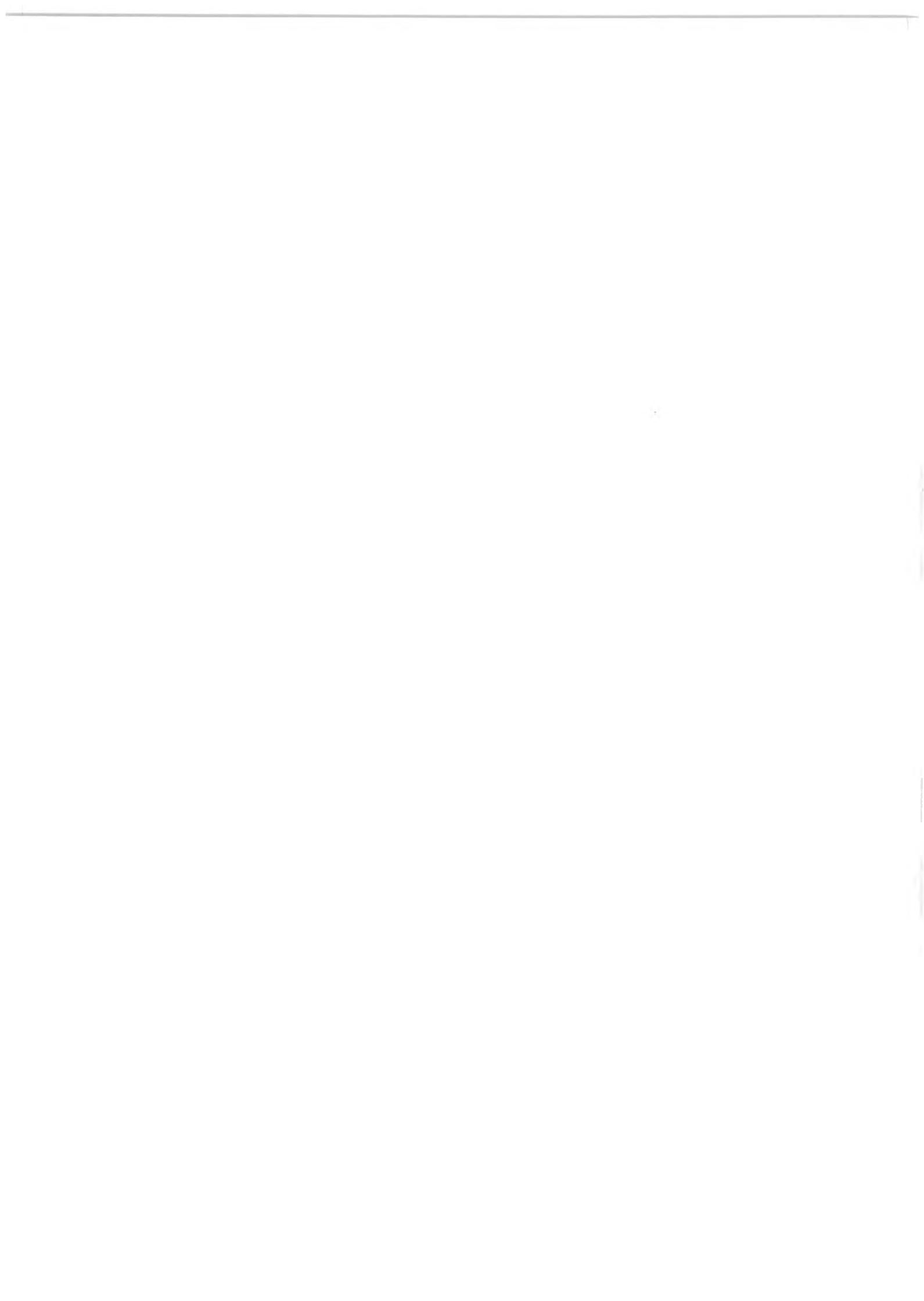
Syukur alhamdulillah kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kajian Ekonomi Keuangan pada volume kali ini dapat menjumpai pembaca sekalian. Edisi ini menyajikan berbagai topik yang beragam dan menarik dalam konteks perkembangan ekonomi dan keuangan.

Pada volume kali ini ada berbagai topik tulisan yaitu Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil dan Produk Tekstil Indonesia: Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah, Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko: Suatu Komparatif dan Studi Literatur, *Sustainability Reporting For CSR Disclosures: A Case Study in Oil and Gas Industry*, Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah, Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia, dan Tulisan Lepas: Stabilitas Sistem Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan Dalam Rangka Mewujudkan Negara Kesejahteraan. Adapun para penulis yang berkontribusi yaitu Sigit Setiawan, Joko Tri Haryanto, Ester Sri Astuti, Makhiani, Moudy Hermawan, Parulian Sihotang, Subagio Effendi, dan Muslimin B. Putra.

Demikianlah sekapur sirih yang bisa disampaikan oleh Dewan Redaksi. Ibarat peribahasa tiada gading yang tak retak, maka kami menyadari tulisan ini tentulah ada kekurangan. Oleh karena itu, kami mengharapkan masukan dari para pembaca guna perbaikan di masa yang akan datang. Selanjutnya, kami berharap Kajian ini dapat memberikan manfaat kepada para pembaca. Selamat membaca.

Jakarta, 2009

Dewan Redaksi



DAFTAR ISI

Cover	
Dewan Redaksi	ii
Sekapur Sirih	v
Daftar Isi	vii
Dafta Tabel	viii
Daftar Gambar	x
Abstraksi	xi
Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil dan Produk Tekstil Indonesia: Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah	
Oleh: Moudy Hermawan	1
Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko: Suatu Komparatif dan Studi Literatur	
Oleh: Makhilani	11
<i>Sustainability Reporting For CSR Disclosures: A Case Study In Oil and Gas Industry</i>	
Oleh: Parulian Sihotang and Subagio Effendi	31
Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah	
Oleh: Joko Tri Haryanto dan Ester Sri Astuti.....	49
Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia	
Oleh: Sigit Setiawan	63
Tulisan Lepas : Stabilitas Sistem Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan Dalam Rangka Mewujudkan Negara Kesejahteraan	
Oleh: Muslimin B. Putra	81

DAFTAR TABEL

Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil dan Produk Tekstil Indonesia:

Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah

Tabel 1 Volume Ekspor-Impor Produk TPT (Ribu US \$)	2
Tabel 2 Tiga besar sektor industri penyumbang Nilai Tambah Produksi (miliar rupiah)	3
Tabel 3 Peran ekspor product TPT	3
Tabel 4 Tingkat utilisasi kapasitas produksi (%)	4
Tabel 5 Realisasi investasi tiga sektor industri terbesar	4
Tabel 6 Perkembangan program TUFSS	7
Tabel 7 Perbedaan Pembiayaan Industri Antara Indonesia dan India	7

Sustainability Reporting For CSR Disclosures:

A Case Study In Oil and Gas Industry

<i>Table 1 Characteristics of Sustainability Reporting (Gray et.al.,1986)</i>	40
<i>Table 2 Trend of Sustainability Reporting 2003-2005 (Sihotang and Margareth, 2008)</i>	40
<i>Table 3 Sustainability Reporting Companies in Indonesia (IAMJ,2008)</i>	41
<i>Table 4 Reporting Aspects Application Level for BP.....</i>	42
<i>Table 5 Reporting Aspects Application Level for Chevron</i>	43
<i>Table 6 Reporting Aspects Application Level for Exxon Mobil</i>	44
<i>Table 7 Reporting Aspects Application Level for Total</i>	45
<i>Table 8 Reporting Aspects Application Level for Medco Energi</i>	46

Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah

Tabel 1 Instrumen Desentralisasi Fiskal Sisi Penerimaan	53
Tabel 2 Persamaan Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Makroekonomi	57

Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia

Tabel 1 Daftar Negara-negara yang membentuk Sistem Penjaminan Simpanan Eksplisit dalam 10 tahun terakhir	66
---	----

Tabel 2 Periode dan Batas Maksimal Penjaminan	67
Tabel 3 Nama Bank Gagal (September) 2005 - 2007	68
Tabel 4 Negara-negara yang menerapkan pendekatan Ex Ante	69
Tabel 5 Negara-negara yang menerapkan kebijakan pendanaan Ex Post	70
Tabel 6 Negara-negara yang menerapkan kebijakan pendanaan Hibrid	71
Tabel 7 Perbandingan Sistem Premi Indonesia dengan Negara-Negara Lain Dalam Kelas Income yang Sama yang Memiliki Sistem Penjaminan Simpanan Eksplisit	72
Tabel 8 Kompilasi Analisis Perbandingan Pendekatan Ex Ante vs Ex Post	75

DAFTAR GAMBAR

Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko:

Suatu Komparatif dan Studi Literatur

Gambar 1 Kerangka Model Risiko Ekonomi	21
Gambar 2 Kerangka model macrostress test	22

Sustainability Reporting For CSR Disclosures:

A Case Study In Oil and Gas Industry

<i>Figure 1 Overview of GRI G3 Sustainability Reporting Guidelines (GRI)</i>	47
<i>Figure 2 Frequency of Sustainability Reporting Disclosures</i> <i>(Sihotang and Margareth, 2008)</i>	47

Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah

Gambar 1 Pola Kewenangan dan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Desentralisasi Fiskal	49
---	----

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

Volume 13 Nomor 1, 2009

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Hermawan, Moudy et. al. (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Depkeu RI)**Program Restrukturisasi Mesin Industri Tekstil dan Produk Tekstil Indonesia: Sebuah Studi Kasus Kebijakan Subsidi Pemerintah****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 13 Nomor 1, 2009, halaman 1-10**

Subsidi yang sering dianggap distorsi dalam perekonomian, sebenarnya juga diperlukan sebagai sarana bagi pemerintah untuk membantu sektor-sektor potensial yang mendapat kesulitan untuk berkembang. Dalam hal Industri TPT yang sempat dipersepsikan sebagai *sunset industry*, terutama setelah banyaknya kredit macet pasca krisis moneter, sebenarnya menyimpan potensi ekonomi yang besar apabila pertumbuhannya tetap dijaga. Sebagai sektor yang berprestasi dalam menyumbangkan PDB, ekspor nonmigas, penggerak investasi dan penyerap tenaga kerja, ITPT yang saat ini sedang menghadapi problem lemahnya daya saing akibat rendahnya efisiensi produksi layak mendapat bantuan dari pemerintah melalui subsidi langsung yang ditransmisikan dengan tepat.

Kata kunci : Subsidi, TPT, ITPT, Pemerintah

Makhiani et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan RI)**Overview Atas Transparansi Fiskal Dalam Perspektif Risiko: Suatu Komparatif dan Studi Literatur****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 13 Nomor 1, 2009, halaman 11-31**

Untuk pertama kalinya, Pernyataan Risiko Fiskal (*Statement of Fiscal Risks*) diungkap dalam Nota Keuangan APBN 2008, sebagai praktek baru di bidang keuangan negara untuk menyatakan adanya risiko fiskal. Pengungkapan (*disclosure*) risiko fiskal sangat penting dilakukan, karena *awareness* terhadap bahaya ada risiko tersembunyi akan meningkat sehingga diharapkan otoritas fiskal akan mampu merespons dengan baik kemungkinan adanya ancaman terhadap ekonomi nasional pada tahun-tahun mendatang. Selanjutnya, dalam upaya meningkatkan kualitas pengelolaan risiko fiskal, maka studi banding dan literatur merupakan suatu yang perlu dilakukan. Membandingkan praktek pengungkapan risiko fiskal dengan Australia, New Zealand, dan Brazil, dan mendalami literatur yang terkait dengan pengelolaan risiko fiskal akan memperoleh gambaran sejauh mana Indonesia telah melaksanakan *best practices and codes*. Terdapat 2 (dua) temuan penting yang patut dipelajari lebih lanjut yaitu Pernyataan Risiko Fiskal harus didasari

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

Volume 13 Nomor 1, 2009

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

peraturan perundangan yang kuat dan dapat mengikat semua pihak pencetus risiko (*contracting agencies*), dan ketiga negara tersebut di atas semakin mampu membagi dan memecah (*unbundling*) risiko.

Kata kunci : Risiko fiskal, APBN, transparansi

Sihotang, Parulian and Subagio Effendi et. al. (Departemen Keuangan)

Sustainability Reporting For CSR Disclosures: A Case Study In Oil and Gas Industry

Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 13 Nomor 1, 2009, halaman 33-49

Sustainability Reporting has been used quite extensively in communicating company accountability towards its broad-based stakeholders. The report, widely known as the triple bottom line (TBL) report, discloses three performance indicators of any company: economic, social and environmental performance. Social and environmental performance are usually understood as Corporate Social Responsibility (CSR).

This article will investigate how Sustainability Reporting principles developed by the Global Reporting Initiatives (GRI) have been implemented by the oil and gas industry in order to stimulate and enhance CSR practices and disclosures. GRI-based sustainability reporting is currently the most recognized reporting principles implemented by various industries worldwide.

Content analysis on selected Sustainability Reporting of selected international oil companies will be conducted to identify the extent to which their CSR practices and disclosures have been in line with GRI principles. Furthermore, this research will explore whether CSR reporting applied by international oil multinationals could be implemented in developing countries such as Indonesia.

Finally, it is expected that this exploratory research will be able to introduce and develop the Indonesian principles on CSR disclosures using GRI-based Sustainability Reporting published by the oil and gas companies operating in Indonesia.

Keywords : *Corporate Social Responsibility, Disclosures, Sustainability Reporting, Oil and Gas Companies.*

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

Volume 13 Nomor 1, 2009

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

Haryanto, Joko Tri dan Ester Sri Astuti et. al. (Departemen Keuangan)**Desentralisasi Fiskal dan Penciptaan Stabilitas Keuangan Daerah****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 13 Nomor 1, 2009, halaman 51-65**

Indonesia has been implemented decentralization era since 2001th in order to increasing local empowerment and local capability. During this period central government gave a all of the authority to the local government excepted authority for the political, finance, national defence, justice and religion. Beside gave the authority to the local government, central government also gave the source of the financing to the local government to meet the money follows function principle.

Financial stability is the most important things on the monetary area. Many theorytical background described that decentralization have relation with the local financial stability. Using statistic approach (panel data) we could be proved that decentralization have negative relation with the local financial stability and also the other variable such as population, GRDP, construction price index and volatility of money .

Key words : Financial stability, decentralization

Setiawan, Sigit et. al. (Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan RI)**Analisis Kebijakan Pendanaan Penjaminan Simpanan Indonesia****Kajian Ekonomi dan Keuangan Volume 13 Nomor 1, 2009, halaman 51-65**

Sistem penjaminan simpanan merupakan bagian tak terpisahkan dari jaring pengaman keuangan (*financial safety net*) suatu negara. Sistem ini dibentuk oleh berbagai kebijakan kunci yang salah satunya adalah kebijakan pendanaan penjaminan simpanan. Dalam tulisan ini dikaji kebijakan pendanaan yang berlaku saat ini, alternatif kebijakan lain, kelebihan dan kekurangan masing-masing kebijakan, serta rekomendasi guna menutup kelemahan kebijakan pendanaan penjaminan simpanan yang digunakan saat ini.

Dari sisi kebijakan tingkat premi, tingkat premi yang diterapkan oleh sistem penjaminan simpanan Indonesia saat ini tergolong moderat (tingkat premi saat ini 0,1% per semester atau 0,2% per tahun), karena berada di tengah-tengah rentang premi penjaminan kelompok negara-negara di dunia dalam kelas pendapatan yang sama dengan Indonesia. Tingkat premi tersebut cukup kondusif bagi perbankan Indonesia karena turut andil dalam memberikan cukup ruang bagi perbankan untuk memperbaiki tingkat kesehatan pasca krisis (NPL) dan memupuk modal dari laba (pendapatan bunga bersih) yang diperoleh untuk pengembangan usahanya.

Guna memenuhi kepastian hukum dan sebagai antisipasi bila di masa depan cadangan penjaminan kurang dari target 2,5% atau tidak mencukupi, LPS perlu segera

MAJALAH KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

ISSN 1410-3249

Volume 13 Nomor 1, 2009

Keywords used are free terms. Abstracts can be reproduced without permission or charge.

ABSTRAKSI

mendorong pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan di bawah UU yang mengatur mekanisme penyediaan bantuan pinjaman pemerintah dalam kondisi tidak memadainya atau tidak mencukupinya cadangan penjaminan.

Keyword : *Financial Safety Net, LPS, Ex Ante, dan Ex Post.*

OVERVIEW ATAS TRANSPARANSI FISKAL DALAM PERSPEKTIF RISIKO: SUATU KOMPARATIF DAN STUDI LITERATUR

Oleh:
Makhiani*)

*) Penulis adalah Peneliti pada Badan Kebijakan Fiskal..

Abstraksi

Untuk pertama kalinya, Pernyataan Risiko Fiskal (*Statement of Fiscal Risks*) diungkap dalam Nota Keuangan APBN 2008, sebagai praktek baru di bidang keuangan negara untuk menyatakan adanya risiko fiskal. Pengungkapan (*disclosure*) risiko fiskal sangat penting dilakukan, karena *awareness* terhadap bahaya ada risiko tersembunyi akan meningkat sehingga diharapkan otoritas fiskal akan mampu merespons dengan baik kemungkinan adanya ancaman terhadap ekonomi nasional pada tahun-tahun mendatang. Selanjutnya, dalam upaya meningkatkan kualitas pengelolaan risiko fiskal, maka studi banding dan literatur merupakan suatu yang perlu dilakukan. Membandingkan praktek pengungkapan risiko fiskal dengan Australia, New Zealand, dan Brazil, dan mendalami literatur yang terkait dengan pengelolaan risiko fiskal akan memperoleh gambaran sejauh mana Indonesia telah melaksanakan *best practices and codes*. Terdapat 2 (dua) temuan penting yang patut dipelajari lebih lanjut yaitu Pernyataan Risiko Fiskal harus didasari peraturan perundangan yang kuat dan dapat mengikat semua pihak pencetus risiko (*contracting agencies*), dan ketiga negara tersebut di atas semakin mampu membagi dan memecah (*unbundling*) risiko.

Kata kunci : risiko fiskal, APBN, transparansi, krisis keuangan.

1. PENDAHULUAN

Krisis keuangan dan ekonomi tahun 1997/98 menyebabkan Pemerintah harus menanggung beberapa kewajiban kontinjensi dalam upaya menanggulangi dampak krisis ekonomi. Sebagai contoh, *blanked guarantee* yang digulirkan bulan Nopember 1997 sebagai komitmen membantu bank-bank yang gagal memenuhi kewajibannya. Demikian pula jaminan yang diberikan dalam bidang infrastruktur seperti jalan tol, pembangkit listrik, proyek-proyek BUMN, termasuk untuk sektor swasta secara implisit. Oleh karena itu, Pemerintah tidak dapat mengurangi perhatian atas segala potensi risiko yang pada akhirnya pada akhirnya membebani anggaran (*budgetary stresses*).

Pemikiran perlunya kewajiban kontinjensi dinyatakan dalam APBN sudah ada sejak tahun 2001, pada waktu itu isu ini difokuskan dalam konteks kesinambungan fiskal.

Kewajiban kontinjensi terkait dengan adanya *hidden fiscal risks* yang tidak secara nyata atau eksplisit dinyatakan dalam APBN, dan pernyataan ini baru dapat diwujudkan Pernyataan Risiko Fiskal dalam tahun 2008.

Mengamati perkembangan penyajian Nota Keuangan dan RAPBN sejak tahun 2004 (setelah dikeluarkannya UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara), maka penyajiannya semakin memenuhi amanat pasal per pasal UU tersebut di atas. Sebelumnya, reformasi APBN telah di mulai tahun 2000, dengan mengubah penyajian format APBN dari apa yang disebut dengan *T-account* menjadi *I-account*. Perubahan ini pada dasarnya memenuhi tuntutan agar pemerintah lebih terbuka, dalam hal ini keterbukaan atas berapa besar defisit/surplus anggaran dan dari mana saja pembiayaannya jika pemerintah menempuh kebijakan defisit anggaran.

Selanjutnya, pada tahun 2005 dimulai Penganggaran Terpadu, yaitu mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan belanja pembangunan sebagai langkah awal untuk menuju Penganggaran Berbasis Kinerja. Pada tahun anggaran 2006 dimulai dengan Penganggaran dalam Kerangka Jangka Menengah (PKJM) atau *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), yaitu suatu kerangka untuk meningkatkan atau mengintegrasikan antara proses perencanaan dan penganggaran dalam beberapa tahun ke depan.

Yang terkini adalah pada tahun 2008, dalam Nota Keuangan dan RAPBN risiko fiskal telah disajikan dalam suatu subbab tersendiri yang berikan unsur-unsur yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal yang disebut Pernyataan Risiko Fiskal (*Statement of Fiscal Risks*). Upaya penyajian Pernyataan Risiko Fiskal ini mendapat pengakuan IMF dalam *Rosc Update Fiscal Transparency Indonesia* tahun 2008 menyatakan¹: *Progress has been in building a stronger technical base for fiscal policy management at the central government level. The Fiscal Policy Office (FPO) is now fully functioning and well established office within the Ministry of Finance (MoF) with a mandate for macro-fiscal projectios and analisis. ----- starting in 2008, the FPO prepared a fiscal risk statement that was included in the annual budget documents- making Indonesia one of the pioneers in fiscal risk analysis among emerging market economies.*

Fiskal Transparansi adalah salah satu bagian Laporan Pemenuhan Standar dan Kode (*Report on the Observance of Standars and Codes-ROSCs*), dimana Laporan IMF kepada dunia Internasional mengenai *Fiscal Transparany Module*. Untuk Indonesia, pertama kali pada tanggal 7 Juli 2006, yang seterusnya akan diupdate perkembangan dan

kemajuannya. Dalam ringkasan eksekutif disarankan, antara lain (i) memperkuat kemampuan teknis bagi perumusan kebijakan fiskal, (ii) meningkatkan praktek-praktek keterbukaan anggaran, dan (iii) memperkuat dan merasionalisasi institusi-institusi integritas fiskal utama. Oleh sebab itu, dibentuknya Badan Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy Office*), dan Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan RAPBN merupakan jawaban atas saran tersebut di atas. Berdasarkan perkembangan yang telah diuraikan di atas, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bagi Indonesia, apresiasi tersebut di atas dapat diartikan sebagai suatu pengakuan bahwa suatu upaya yang penting dalam kerangka transparansi fiskal telah dilakukan dan telah mendapat dorongan dari suatu lembaga keuangan internasional seperti IMF. Pencitraan Indonesia akan lebih baik karena penyajian Pernyataan Risiko Fiskal ini dilaporkan oleh kepada dunia internasional bahwa Indonesia sudah secara sukarela menyajikan *Statement of Fiscal Risks*, dan harus dapat pula diartikan (ii) sebagai suatu tantangan bagi Departemen Keuangan (BKF) untuk lebih maju dalam pengelolaan risiko fiskal. Laporan tersebut akan selalu dapat diupdate secara berkala, dan dimasukkan pula dalam **Indonesia: Report On The Observance Of Standards and Codes**.
- b. Reformasi di bidang hukum keuangan negara (*judicial reforms on finances*) sebagai salah satu tuntutan gerakan reformasi, telah dapat diselaesaikan dalam kurun waktu 2 tahun (2003—2004) dengan terbitnya berbagai undang-undang (UU)² di bidang keuangan negara, maka era selanjutnya adalah melaksanakan UU. Di bidang fiskal, dalam era globalisasi ini di

¹ Dinyatakan dalam *Rosc Update, Fiscal Transparency Module: Indonesia (Draft V Juni 2008)*, terkait dengan telah berfungsinya Badan Kebijakan Fiskal (BKF) butir 3

² Paling tidak ada 3 (tiga) UU di bidang keuangan negara, yaitu (i) UU No.17/2003 Tentang Keuangan Negara, (ii) UU No.1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan (iii) UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah.

mana negara semakin berhadapan dengan berbagai risiko, maka kesinambungan fiskal menjadi tumpuan *respons* kebijakan yang baik. Semakin baik mengelola risiko, maka fiskal semakin *sustainable*.

- c. Pengalaman krisis ekonomi tahun 1997/98, dan terakhir 2008, mengajarkan bahwa pada saat krisis yang paling diandalkan adalah kemampuan *me-respons* kebijakan fiskal. Kemampuan kebijakan fiskal akan sangat tergantung pada ruang fiskal (*fiscal space*) atau ruang APBN itu sendiri, dan ruang APBN sangat tergantung pada kemampuan untuk mengidentifikasi dan mitigasi risiko fiskal. Pengelolaan risiko fiskal yang baik akan mampu menangkap gejala potensi resiko fiskal dalam beberapa tahun kedepan.
- d. Perlu meningkatkan kesadaran bahwa risiko fiskal tidak semata-mata menjadi tanggung jawab Departemen Keuangan. Harus dapat dihindari kesan bahwa Pernyataan Risiko Fiskal dalam APBN menunjukkan risiko fiskal menjadi tanggung jawab tunggal Departemen Keuangan. Sebenarnya, banyak pihak yang melakukan tindakan atau kebijakan yang bersifat *contractual* dan *noncontractual* yang berpotensi menanggung risiko baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Perlu ada langkah untuk membagi dan memecah (*unbundling*) risiko fiskal diantara unit-unit pencetus risiko fiskal.

1.1. Permasalahan

Potensi risiko fiskal sudah ada sejak awal pembangunan Indonesia tahun 1970-an, dan sudah ditanggulangi risiko yang muncul dalam waktu-waktu krisis ekonomi yang telah menjadi ancaman ekonomi nasional, terutama dampak multidimensi setelah krisis ekonomi tahun 1997/98. Pemerintah tidak dapat mengabaikan potensi kewajiban kontinjensi yang mungkin ditanggung APBN. Sebenarnya telah ada pemikiran dan pertanyaan mengenai

kewajiban kontinjensi pada tahun 2001, tetapi baru dapat diwujudkan dalam APBN 2008.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang muncul antara lain:

- a. Bagaimana kewajiban kontinjensi bisa muncul dan nilainya cukup besar, sehingga dapat merupakan ancaman stabilitas ekonomi nasional?
- b. Pihak-pihak mana saja yang seharusnya bertanggung jawab atas risiko fiskal sebagai akibat tindakan atau kebijakan yang bersifat *contractual* dan *noncontractual*?
- c. Perlukah dasar hukum yang kuat dalam pengelolaan risiko fiskal, sehingga dapat mengikat semua pihak yang terkait?
- d. Apakah Pernyataan Risiko Fiskal dalam nota keuangan telah sesuai dengan *best practices* dan mengikuti standar dan kode etik yang berlaku?

Dari pertanyaan-pertanyaan penelitian tersebut di atas, maka dirasakan perlunya untuk mengetahui sampai sejauh mana pengelolaan risiko fiskal Indonesia dibandingkan dengan yang dilakukan oleh negara-negara lain.

1.2. Tujuan Penelitian

Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan 2008 adalah praktek dalam kebijakan fiskal yang relatif baru, maka diperlukan studi perbandingan dan studi literatur atas risiko fiskal sangat penting untuk dilakukan. Pengalaman krisis ekonomi selama ini mengajarkan betapa pentingnya hubungan antara risiko fiskal dengan stabilitas ekonomi. Dengan demikian, maksud dan tujuan penelitian ini agar dapat diperoleh pemahaman mengapa muncul kewajiban kontinjensi, ukuran risiko, langkah pengelolaan risiko, dan pedoman dalam pengelolaan risiko fiskal yang berdasarkan pedoman peraturan perundangan yang kuat. Pada gilirannya, dapat dipahami makna dan posisi strategis Pernyataan Risiko Fiskal tahun 2008, dan tahun-tahun mendatang, dan lebih jauh dapat meningkatkan

pengelolaan risiko fiskal yang lebih efisien dan efektif.

1.3. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode deskriptif dan eksploratif. Deskriptif adalah memberikan gambaran dan uraian terhadap data berupa dokumen-dokumen terkait dengan transparansi fiskal, risiko fiskal, dan modul transparansi fiskal yang diterbitkan oleh IMF, dan berbagai dokumen anggaran dari beberapa negara. Dokumen-dokumen tersebut dianalisis dan dieksplorasi, antara lain dengan membandingkan, mengkaji tulisan-tulisan terkait, melihat hubungan sebab akibat (kausalitas), sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif sebagai suatu temuan. Dari temuan tersebut, diharapkan dapat disusun suatu hasil kajian yang menyeluruh mengenai risiko fiskal dalam konteks kebijakan fiskal, disertai dengan usulan atau rekomendasi pengembangan pengelolaan risiko fiskal pada tahun-tahun mendatang.

1.4. Manfaat Penelitian

Dalam hubungan ini, dari sisi ekonomi makro manfaat risiko fiskal dapat dinyatakan bahwa **pengelolaan risiko fiskal yang baik sebagai langkah preventif dalam merespons potensi krisis**. Selanjutnya jika pengelolaan risiko fiskal yang dapat memberikan ruang fiskal yang lebih luas dalam memberikan stimulus fiskal pada saat pemulihan krisis ekonomi, dapat pula dinyatakan bahwa **pengelolaan risiko fiskal yang baik sebagai langkah proaktif mengatasi krisis ekonomi**.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan usulan pengembangan pengelolaan risiko fiskal melalui *lessons learned* berupa ukuran, manajemen, langkah perbaikan dasar hukum, perluasan sumber risiko, dll.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Pada dasarnya tujuan utama menyajikan Pernyataan Risiko Fiskal adalah untuk meningkatkan upaya mitigasi risiko dengan melibatkan pihak-pihak terkait dalam *assessment* risiko fiskal. Pernyataan risiko fiskal merupakan hasil perhitungan, identifikasi sumber risiko fiskal yang potensial, *assessment* dan *modelling*. Pernyataan Risiko Fiskal tersebut dapat menjadi bahan evaluasi oleh pihak lain. Keterlibatan pihak lain dalam *assessment* risiko fiskal akan dapat mendorong peningkatan insentif untuk pengelolaan risiko yang efisien dan efektif.

Pernyataan Risiko Fiskal merupakan hasil suatu proses pada mulanya lebih kepada penekanan *awareness* adanya risiko fiskal kepada semua pihak yang terkait. Lebih lanjut akan timbul pertanyaan, yaitu: bagaimana upaya untuk mengurangi, atau menghilangkan sama sekali risiko tersebut. Sumber risiko dan kemungkinan munculnya risiko perlu diidentifikasi sehingga dapat melihat (i) tindakan atau kebijakan apa, dan (ii) oleh siapa merupakan bagian penting dalam upaya mitigasi risiko fiskal, serta (iii) bagaimana risiko itu timbul. Selanjutnya risiko fiskal juga tidak akan terlepas dari kerawanan ekonomi lainnya, seperti kaitan risiko fiskal dengan kewenangan fiskal, kerawan fiskal dengan kerawanan ekonomi.

2.1. Risiko Fiskal dan Kerawanan Fiskal

Pengungkapan risiko fiskal tidak terlepas dari apa yang disebut dengan *fiscal vulnerability* (Kerawanan Fiskal)³. Kerawanan fiskal dapat terjadi, karena (i) kebijakan fiskalnya yang buruk, dan (ii) kebijakan fiskalnya sudah baik tetapi kurang kemampuan (*a lack of capacity*) untuk mengimplementasikan, termasuk *policy implementation chain*. Dalam hal ini dapat

³ Richard Hemming dan Murray Petrie, *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability*, 2005.

terjadi (i) kelemahan yang ada sekarang, tidak mempengaruhi capaian sekarang atau tahun ini, tetapi dapat mempengaruhi capaian tujuan fiskal yang akan datang, dan (ii) kelemahan sekarang akan mempengaruhi kemampuan merespons tantangan dan *external shock* yang mungkin terjadi di masa mendatang, misalnya jika diperlukan dalam upaya konsolidasi fiskal (*fiscal consolidation*) dan koordinasi respons kebijakan (*coordinated policy response*).

2.2. Kerawanan Fiskal dan Kerawanan Ekonomi

Terdapat suatu hubungan yang jelas antara kerawanan fiskal dengan kerawanan ekonomi, yaitu pentingnya *asesment* kerawanan fiskal dapat memberikan kontribusi untuk *surveillance* ekonomi makro yang efektif (*the importance of assessing fiscal vulnerability also derives from its contribution to effective macroeconomic surveillance*)⁴. Sebagai contoh, pada saat krisis ekonomi 1997/98, Pemerintah harus menanggung utang sangat besar dari jumlah 53 milyar US Dollar (23 persen PDB) sebelum krisis, setelah krisis menjadi 147 US Dollar (92 persen PDB)⁵ pada awal tahun 2000, dimana Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai utang paling tinggi di dunia. Utang tersebut sebagian besar merupakan biaya restrukturisasi perbankan. Utang sebesar itu, akan menyebabkan pembayaran bunga dan pokok utang (*debt service obligations*) sehingga membatasi *fiscal flexibility* bagi Pemerintah.

Krisis ekonomi tahun 1997—1998, antara lain disebabkan oleh kebijakan program deregulasi sektor perbankan yang kurang memperhatikan supervisi perbankan, terutama Pakto 1988. Disamping kebijakan perbankan tersebut, telah dibuktikan bahwa sifat kausalitas

⁴ Sebagai contoh, pertumbuhan kredit dalam negeri yang tinggi dan defisit neraca berjalan yang besar merupakan *predictor* yang sangat kuat untuk suatu eksternal krisis (IMF 1999)

⁵ World Bank, April 2000.

antara utang luar negeri dengan pertumbuhan ekonomi, sehingga dalam kurun waktu yang panjang akan menyebabkan akumulasi utang.⁶ Akumulasi utang tersebut dapat disebabkan adanya kebijakan-kebijakan seperti Pakto 1988 dan faktor *external shock* ⁷.

Didasarkan pengalaman krisis tersebut, maka diluncurkan kebijakan yang disebut dengan Arsitektur Keuangan Baru⁸, yang bertujuan untuk stabilitas ekonomi keuangan dengan memperhatikan kerawanan sektor keuangan dan sektor fiskal. Terdapat empat aspek makro kerawanan fiskal, yaitu (i) spesifikasi *base line* fiskal (*initial fiscal position*), (ii) sensitivitas fiskal jangka pendek yang berisiko, (iii) ancaman kelangsungan fiskal jangka panjang, dan (iv) kelemahan struktural dan institusional yang mempengaruhi disain dan implementasi kebijakan fiskal.

2.3. Transparansi Fiskal⁹ dan Kerawanan Fiskal

Fiskal Transparansi adalah salah satu bagian Laporan Pemenuhan Standar dan Kode di bidang fiskal (*Report on the Observance of Standards and Codes-ROSCs*). Laporan Tansparansi Fiskal ini dilaporkan IMF kepada dunia Internasional. Dalam modul yang tersedia, ada 4 pilar dalam *Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007)* yang menjadi prinsip Transparansi Fiskal, sebagai berikut:

a. *Clarity of Roles and Responsibilities*

⁶ Makhlani dan Singgih Riphah, Analisis Kausalitas Pinjaman Luar Negeri (PLN) terhadap Pola Pembangunan di Indonesia Melalui Pendekatan Granger Test Periode 1970-1997), Jurnal Keuangan dan Moneter , volume 10 No.2, Agustus 2007.

⁷ Makhlani, Kebijakan Penyesuaian (Policy Adjustments) Pembangunan Di Masa Orde Baru : Suatu Pendekatan Makromodel, Kajian Ekonomi dan Keuangan, Volum 12, Nomor 2, Juni 2008, Deprtemen Keuangan.

⁸ Untuk Indonesia, diluncurkan Arsitektur Perbankan Indonesia (API), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

⁹ *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, 2007, edisi revisi

Secara umum, sektor pemerintah harus dibedakan dengan sektor publik lainnya, dan harus dibedakan dengan kegiatan ekonomi lainnya, kebijakan dan pengelolaan dalam sektor publik harus jelas dan diumumkan ke publik. Harus tersedia Kerangka pengelolaan fiskal (*framework for fiscal Management*) yang jelas, terbuka, legal, mengikuti aturan, dan administratif.

b. *Open Budget Processes*

Persiapan anggaran harus mengikuti jadwal waktu yang ada dan mengikuti *well-defined macroeconomic and fiscal policy objectives*. Harus tersedia prosedur yang jelas untuk pelaksanaan anggaran, monitoring dan pelaporan.

c. *Public Availability of Information*

Masyarakat atau publik harus disediakan informasi yang komprehensif atas aktivitas fiskal yang lalu, sekarang dan yang akan datang dan risiko fiskal yang utama. Informasi fiskal harus disajikan dengan cara sehingga dapat dilakukan analisis kebijakan dan meningkatkan akuntabilitas. Komitmen harus dilakukan untuk publikasi informasi fiskal sesuai waktunya.

d. *Assurances of Integrity*

Data fiskal harus sesuai atau memenuhi kualitas standar yang dapat diterima. Aktivitas fiskal harus dapat dijadikan bahan yang efektif untuk kepetingan *internal oversight* dan *safeguards*. Demikian pula informasi fiskal harus dapat devaluasi dan diuji pihak luar (*externally scrutinized*).

Dari keEmpat pilar tersebut, yang terkait dengan risiko fiskal secara langsung adalah *Open Budget Processes* yang menyebutkan perlu adanya kewajiban untuk memasukkan dalam dokumen anggaran suatu *asesment* kesinambungan fiskal (*an assesment of fiscal sustainability*). Selanjutnya, dalam pilar *Public Availability of Information*, adanya keharusan membuat pernyataan yang menggambarkan antara lain, kewajiban kontinjensi merupakan salah satu komponen dalam risiko fiskal.

Kurangnya upaya transparansi akan menjadi sumber utama kerawanan ekonomi (*economic vulnerability*), sehingga dapat dikatakan transparansi fiskal merupakan prasyarat (*prerequisite*) *asesment* kerawanan ekonomi. Dalam laporan *ROSC on Fiscal Transparency* satu negara, misalnya Indonesia, terdapat unsur *asesment* kerawanan fiskal dan unsur transparansi fiskal, dengan demikian disamping laporan pelaksanaan fiskal Indonesia, akan disertai penilaian terhadap hal-hal yang akan menimbulkan kerawanan fiskal dan ekonomi secara keseluruhan.

2.4. Tujuan Penyajian Pernyataaan Risiko Fiskal Indonesia

Dalam kerangka konseptual pengungkapan risiko fiskal dalam Nota Keuangan dan RABN 2008 bahwa risiko fiskal didefinisikan sebagai *perkembangan umum atau peristiwa tertentu yang dapat mempengaruhi posisi fiskal pemerintah*. Selanjutnya dinyatakan bahwa Pengungkapan risiko fiskal diperlukan terutama dalam rangka:

- Kesinambungan Fiskal (*fiscal sustainability*), yaitu bahwa dalam rangka lebih menjamin terjaganya kesinambungan pembiayaan negara, risiko fiskal perlu diungkapkan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang posisi fiskal pemerintah.
- Keterbukaan (*transparency*), yaitu bahwa pengungkapan risiko fiskal diperlukan untuk menciptakan keterbukaan tentang posisi fiskal pemerintah.

Lebih jelas dan tegas dinyatakan bahwa tujuan penyajian risiko fiskal dalam Nota Keuangan¹⁰ tahun 2008 adalah (i) Kesinambungan Fiskal, yaitu dalam rangka lebih menjamin terjaganya kesinambungan pembiayaan negara, risiko fiskal yang terukur perlu diungkapkan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang posisi fiskal

¹⁰ Kerangka Konsep Pengungkapan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008, BKF, Nopember 2007

pemerintah, dan (ii) Keterbukaan, yaitu pengungkapan risiko fiskal diperlukan untuk menciptakan keterbukaan tentang posisi fiskal pemerintah.

Penyajian *Statement of Fiscal Risks* untuk pertama kalinya bagi Indonesia dalam Nota Keuangan tahun 2008 merupakan instrumen penting dalam upaya melihat kemampuan untuk mengidentifikasi risiko potensial yang mungkin akan dialami oleh suatu negara. Dalam gejolak perekonomian yang terus menerus dan silih berganti yang disebabkan antara lain, gejolak pasar uang dan modal, maka peranan negara melalui APBN menjadi sangat strategis terutama pada saat pemulihan ekonomi. Semakin mampu untuk memprediksi satu risiko yang mungkin timbul, maka akan semakin mampu untuk mempersiapkan segala kemungkinan dan mengambil langkah kebijakan penyesuaiannya.

Pernyataan risiko fiskal merupakan suatu instrumen penting dalam upaya melihat kemampuan untuk mengidentifikasi risiko potensial yang mungkin akan dialami Indonesia. Pemahaman yang mendalam mengenai risiko fiskal menjadi sangat penting dalam pengelolaan APBN di masa mendatang, terutama jika diperlukan kebijakan stabilisasi ekonomi yang disebabkan *domestic shock* dan *external shock*. Komitmen untuk lebih transparan dan lebih disiplin diperlukan agar kesinambungan dan stabilitas fiskal terjamin agar dapat mencapai sasaran fiskal yang lebih luas (*broader policy objectives*) juga dapat memberikan respons kebijakan yang lebih.

2.5. Pentingnya Pengelolaan Risiko Fiskal dari sisi Ekonomi makro

Dari sisi ekonomi makro, terdapat dua alasan empiris yang penting, pertama dengan membandingkan antara *forecasting* dengan *actual debt/GDP* atau *deficit/GDP* rasio. Dengan menggunakan data panel 27 negara maju (1995-2007), dan 131 negara *emerging* dan *berkembang* (2002-2007) ditemukan bahwa perubahan yang tidak terduga

(*unexpected changes*) akan berdampak atau berpengaruh besar pada kinerja ekonomi negara-negara *emerging* dan *berkembang*¹¹, sedangkan cukup substantif bagi negara-negara maju. Perubahan yang tidak terduga ini sering menjadi *external shock* yang berakibat krisis ekonomi. Kedua, peningkatan *debt/GDP* rasio yang cukup besar akan terkait dengan depresiasi nilai tukar yang terpaksa memerlukan penyediaan kewajiban kontinjensi. Kondisi ini sering terjadi seperti krisis ekonomi tahun 1997/98¹², dan krisis ekonomi global tahun 2008.

Pengungkapan risiko fiskal (*Fiscal Risk Disclosure*) sangat bermanfaat¹³, antara lain (i) membantu pengelolaan risiko fiskal itu sendiri, (ii) meningkatkan efisiensi ekonomi, dan (iii) mengurangi biaya pinjaman (*borrowing costs*)¹⁴. Dengan tersedianya informasi risiko fiskal, maka upaya analisis oleh berbagai pihak atas risiko-risiko yang potensial akan meyakinkan berbagai pihak bahwa risiko-risiko tersebut dievaluasi dengan seksama dan diakui (*properly assessed and recognized*).

Transparansi risiko fiskal akan meningkatkan respons kebijakan yang lebih dini dan lebih *smooth*, memperkuat akuntabilitas manajemen risiko, dan meningkatkan kualitas keputusan pemerintah. Pernyataan Risiko Fiskal merupakan suatu instrumen penting dalam upaya melihat kemampuan untuk mengidentifikasi risiko potensial yang mungkin akan dialami oleh suatu negara. Pemahaman yang mendalam mengenai risiko fiskal menjadi

¹¹Kelompok negara-negara berkembang dan *emerging* adalah kelompok negara-negara kecil dalam ukuran ekonomi.

¹² Shok eksternal jangka panjang berupa penurunan suku bunga internasional sejak awal tahun 1980-an, menjadi salah satu penyebab akumulasi utang luar negeri Indonesia sebelum krisis ekonomi 1998, Makhlani dan Singgih Riphath.

¹³ *Fiscal Risks-sources, Disclosure, and Management*, IMF, May 22,2008.

¹⁴ *Fiscal Risk Disclosure* membantu *Credit Rating Agency* dalam menghitung risiko suatu negara yang tercermin dalam *Rating* yang lebih baik.

sangat penting dalam pengelolaan APBN di masa mendatang, terutama jika diperlukan kebijakan stabilisasi ekonomi yang disebabkan *external shock*. Untuk meningkatkan kemampuan negara, diperlukan kesinambungan fiskal dan kemampuan fiskal dalam implementasi sasaran fiskal yang lebih luas (*broader policy objectives*). Untuk itu, dibutuhkan komitmen semua pihak terkait dengan risiko untuk lebih transparan dan lebih disiplin.

Semakin baik tingkat transparansi fiskal maka akan semakin mampu merespons kebijakan untuk mengatasi krisis ekonomi yang selalu berulang (*recurrent*), dan nampaknya perlu lebih meningkatkan kapasitas untuk mengambil dan menerapkan respons kebijakan yang lebih efisien dan efektif.

Dengan demikian, Pernyataan risiko fiskal adalah upaya Pemerintah untuk meningkatkan keterbukaan (*disclosure*) sehingga diharapkan berbagai pihak terkait berupaya untuk mengurangi, mengendalikan, bahkan jika mungkin meniadakan timbulnya risiko tersebut.

3. PENGELOLAAN RISIKO FISKAL

Terdapat kurang lebih 3 (tiga) kelompok kegiatan dalam pengelolaan risiko fiskal¹⁵, identifikasi, mitigasi, kelembagaan dan legalitas, serta proses anggaran. Secara garis besar dapat dirinci sebagai berikut.

3.1. Identifikasi dalam Pengelolaan Risiko Fiskal

Identifikasi risiko fiskal merupakan prasyarat keterbukaan dalam pengelolaan risiko. Suatu komitmen untuk menyatakan

informasi risiko fiskal kepada publik akan membantu terciptanya *asesment* dan pengakuan adanya risiko yang sepatutnya. Lebih jauh, *disclosure* justru akan membantu mengurangi risiko, meningkatkan akuntabilitas pengelolaan risiko yang efektif, dan meningkatkan kualitas respons kebijakan yang lebih awal terhadap risiko dan lebih *smooth*.

Informasi Risiko Fiskal merupakan kompilasi dengan dilengkapi indikasi pentingnya, jumlah risiko (estimasi titik atau *range*) dan probabilitasnya. Informasi ini merupakan kewajiban pemerintah sehingga setiap unit pemerintah berkomunikasi sebagai upaya *monitoring* dengan Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal (PPRF) dengan memberikan semua informasi yang terkait dengan risiko fiskal, terutama unit yang menerbitkan instrumen utang. Untuk mengurangi risiko, maka PPRF harus secara rutin memonitor risiko yang muncul berasal dari

Dokumen anggaran seyogyanya berisikan antara lain: (i) *asesment* kesinambungan fiskal, (ii) strategi pengelolaan fiskal termasuk prioritas mitigasi risiko, (iii) alternatif skenario atau sensitivitas makro, (iv) pernyataan tentang pentingnya aktivitas kuasi fiskal disertai risiko berkenaan, (v) strategi pengelolaan utang, risiko portfolio, mitigasi risiko, (vi) kewajiban kontinjensi, dan (vii) informasi mengenai PPP (*Public-Private Partnership*).

3.2. Mitigasi Risiko Fiskal

Upaya-upaya efisiensi dan mitigasi risiko dapat dilakukan dengan mengambil langkah-langkah untuk mengurangi potensi risiko sebelum diputuskan atau sebelum terjadi. Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian adalah sebagai berikut.

- a. Adanya kerangka kebijakan yang dapat memberikan *asesment* perlu tidaknya pemerintah mengambil suatu risiko fiskal.
- b. Risiko fiskal seyogyanya dialokasikan (*unbundling*) kepada pencetus risiko

¹⁵ Secara teoritis, pengelolaan risiko fiskal terdiri dari (i) *inventory of government contingent liabilities*, (ii) *institutional setup (fiscal and quasi-fiscal institutions and relationships)*, dan (iii) *a full accounting of fiscal risks*. Dalam pengelolaan risiko fiskal harus mempertimbangkan sensitivitas politik.

- ekonomi berdasarkan kemampuan dan insentif yang dapat dikelola.
- c. Penerbitan kewajiban kontinjensi hanya jika ada eksternaliti atau kegagalan pasar.
 - d. Pencetus risiko yang dapat mengurangi risiko fiskal diberi insentif atas upaya pengurangan risiko fiskal atau menanggung lebih sedikit risiko.
 - e. Adanya kebijakan yang dapat dijadikan dasar pengenaan sanksi atas risiko yang telah terjadi.
 - f. Usulan garansi harus dapat didisain berdasarkan prioritasnya.

Langkah-langkah tersebut di atas, diharapkan dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan sama sekali risiko fiskal yang mungkin terjadi.

3.3. Kejelasan Kerangka Hukum dan Administrasi untuk Regulasi Pengelolaan Fiskal, dan Unit Pemerintah Exposure Risiko

Departemen Keuangan melalui unit pengelola risiko fiskal bertanggung jawab dan mempunyai otoritas yang diperlukan dalam memonitor dan mengelola seluruh risiko fiskal. Namun demikian, tingkatan tanggung jawab risiko fiskal dari berbagai tingkatan pemerintah, serta hubungan diantaranya harus jelas. Kerangka hukumnya harus jelas kepada siapa yang berwenang meminjam, melakukan investasi, dan mengeluarkan kewajiban-kewajiban kontinjensi. Harus ada unit khusus yang menganalisis dan memberikan pertimbangan kepada pemerintah¹⁶. Disamping itu, dalam hal risiko tertentu, perlu adanya dukungan teknis kepada departemen/lembaga, dan unit sektor publik lainnya. Untuk manajemen risiko, pada tingkat tertentu pimpinan departemen/lembaga dan unit sektor publik lainnya dapat melakukan tindakan yang

¹⁶ Telah dibentuk untuk pengelola risiko pada Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan, yaitu Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal (PPRF) sejak tahun 2007.

berpotensi mengandung risiko sebagai *contracting agencies*.

3.4. Risiko Fiskal Dalam Proses Anggaran

Apabila target fiskal ditetapkan, maka perlu disediakan dana untuk kemungkinan risiko terjadi. Dalam hal garansi dan kewajiban kontinjensi lainnya, maka diperlukan integrasi antara pengelolaan risiko fiskal dan proses anggaran. Keputusan kewajiban kontinjensi ini masuk dalam siklus anggaran. Oleh karena kewajiban kontinjensi cukup besar dan banyak ragamnya, maka diperlukan analisis implikasinya dalam kerangka kesinambungan fiskal jangka menengah dan jangka panjang. Dalam laporan *ROSC on Fiscal Transparency* atas satu negara akan mengandung unsur *assessment* kerawanan fiskal dan unsur transparansi fiskal, yaitu dengan adanya *assessment* terhadap hal-hal yang akan menimbulkan kerawanan fiskal dan ekonomi secara keseluruhan.

4. PERNYATAAN RISIKO FISKAL DALAM NOTA KEUANGAN

Struktur Pernyataan Risiko Fiskal terdiri dari (i) Risiko Ekonomi Makro dan Sensitivitas Anggaran, (ii) Utang publik, (iii) Pengeluaran Kontinjensi Pemerintah Pusat, (iv) Proyek *Public-Private Partnership* (PPP), (v) Perusahaan Milik Pemerintah, (iv) Pemerintah Daerah.

Tujuan penyajian risiko fiskal dalam Nota Keuangan¹⁷ tahun 2008 adalah (i) Kesinambungan Fiskal (*fiscal sustainability*), yaitu dalam rangka lebih menjamin terjaganya kesinambungan pembiayaan negara, risiko fiskal yang terukur perlu diungkapkan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang posisi fiskal pemerintah, dan (ii) Keterbukaan

¹⁷ Kerangka Konsep Pengungkapan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008, BKF, Nopember 2007

(*transparency*), yaitu pengungkapan risiko fiskal diperlukan untuk menciptakan keterbukaan tentang posisi fiskal pemerintah.

Adapun komponen risiko fiskal yang dicantumkan dalam dokumen APBN tahun 2008 sebagai berikut:

- a. Sensitivitas Asumsi Makro:
Menguraikan pengaruh perubahan dalam indikator ekonomi makro yang dijadikan asumsi dalam penyusunan APBN pada perubahan besar-besaran angka nominal dalam akun-akun APBN, baik dari sisi pendapatan, pengeluaran atau pembiayaan.
- b. Risiko Utang Pemerintah:
Menguraikan risiko fiskal yang terkait dengan pengelolaan utang, diantaranya adalah risiko pembiayaan kembali (*refinancing risk*), dan risiko operasional (*operational risk*)
- c. Risiko Proyek Pembangunan Infrastruktur:
Menguraikan risiko fiskal yang terkait pemberian dukungan pemerintah pada proyek pembangunan infrastruktur yang merupakan penugasan pemerintah kepada BUMN maupun proyek pembangunan infrastruktur dalam rangka *Public-Private Partnership* (PPP).
- d. Risiko Badan Usaha Milik Negara:
Menguraikan risiko fiskal yang dihadapi pemerintah terkait dengan Badan Usaha Milik Negara, diantaranya Penyertaan Modal Negara dan *Public Service Obligation* (PSO).
- e. Dana Pensiun Pegawai Negeri Sipil:
Menguraikan risiko fiskal terkait keharusan APBN untuk turut memberikan kontribusi (*sharing*) pada pembayaran manfaat pensiun PNS.
- f. Risiko Modal Awal Pemerintah pada Bank Indonesia:
Menguraikan risiko fiskal terkait kewajiban pemerintah, berdasarkan undang-undang, untuk menjaga modal bank Indonesia.
- g. Risiko Terkait Lembaga Penjamin Simpanan:

Menguraikan risiko fiskal terkait kewajiban pemerintah, berdasarkan undang-undang, untuk menjaga modal awal Lembaga Penjamin Simpanan.

- h. Tuntutan Hukum kepada Pemerintah:
Menguraikan risiko fiskal terkait tuntutan hukum kepada pemerintah oleh pihak ketiga, antara lain dalam kasus pengadaan listrik swasta (*Independent Power Producers/IPP*s) dan Bada Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).
- i. Keanggotaan Organisasi Internasional:
Menguraikan risiko fiskal yang dihadapi terkait dengan keanggotaan Indonesia pada beberapa organisasi internasional yang menimbulkan komitmen pemerintah untuk memberikan kontribusi kepada organisasi internasional tersebut.
- j. Bencana Alam:
Menguraikan risiko fiskal terkait dengan kewajiban moral pemerintah untuk memberikan bantuan tanggap darurat dan penanggulangan bencana serta pemulihan pasca bencana.
- k. Lumpur Sidoarjo:
Menguraikan risiko fiskal terkait dengan kewajiban pemerintah, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007, untuk menanggung biaya-biaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo, termasuk biaya sosial kemasyarakatan di luar peta area.

5. PENGEMBANGAN MODEL RISIKO FISKAL

Pengembangan model untuk melakukan perhitungan dan analisis risiko fiskal diperlukan dalam upaya terus meningkat pengelolaan risiko fiskal. *Modelling* ini sangat dibutuhkan karena risiko fiskal bersifat *Contingent* yaitu *potential* yang (i) mungkin tidak pernah direalisasikan, (ii) kemungkinan terjadinya tidak diketahui, (iii) waktunya tidak menentu, dan (iv) biayanya tidak dapat diestimasi secara akurat,

serta (v) jika terjadi Pemerintah tidak dapat mengabaikannya. Semakin baik suatu model atau kombinasinya akan semakin mampu menangkap risiko tersembunyi ini. Sejauh ini telah ada tiga model yang digunakan dalam memperhitungkan risiko fiskal, sebagai berikut¹⁸:

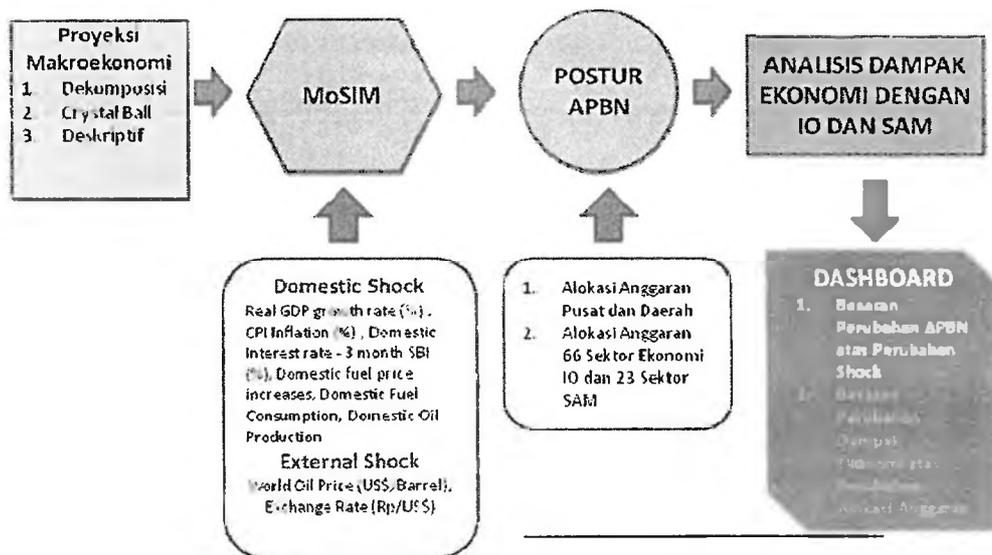
5.1. Model Risiko Ekonomi

Perlunya suatu model yang dapat melakukan peramalan jangka pendek yang dapat dipergunakan untuk memprediksi variabel ekonomi makro tersebut yang digunakan sebagai asumsi APBN. Di samping itu, perlu juga dilakukan pengembangan model proyeksi APBN guna memprediksi alokasi belanja dan model perencanaan makro sektoral untuk melakukan analisis dampak pengeluaran pemerintah terhadap perekonomian, khususnya terhadap *output* perekonomian, pendapatan masyarakat, tenaga kerja, dan kemiskinan.

peramalan jangka pendek bagi 6 (enam) indikator ekonomi makro dengan 2 (dua) pendekatan, yaitu metode Dekomposisi Runtun Waktu dan metode *Crystal Ball*; (ii) Menghitung proyeksi APBN untuk alokasi belanja; dan (iii) Melakukan analisis dampak alokasi belanja terhadap perekonomian dengan menggunakan model perencanaan makro sektoral.

Dalam kerangka model diatas dapat dijelaskan bahwa model MoSIM¹⁹ digunakan dalam proyeksi makro ekonomi dalam penyusunan Postur APBN (Belanja Pemerintah Pusat) dengan data yang berasal dari *domestic shock* (real GDP growth rate, CPI inflation, suku bunga SBI 3 bulan, peningkatan BBM dalam negeri, konsumsi BBM dalam negeri, produksi minyak dalam negeri) dan *external shock* (harga minyak dunia dan nilai tukar Rupiah terhadap US\$). Hasil proyeksi makro ekonomi berdasarkan Metode Dekomposisi²⁰, *Crystal Ball*²¹ dan Analisis Deskriptif bukan ditujukan sebagai

Gambar 1. Kerangka Model Risiko Ekonomi



Tujuan penggunaan model ini adalah:

(i) Mengembangkan model untuk melakukan

¹⁸ Sumber: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, dengan ucapan terima kasih kepada DR. Ferry Irawan, SE., MSc. atas penjelasan dan sumbangan bahan mengenai perkembangan *Modelling* Risiko Fiskal.

¹⁹ Suatu model berbasis *Spread Sheet* yang digunakan untuk menghitung dampak perubahan asumsi makro terhadap APBN.

²⁰ Metode untuk memisahkan antara pola dasar dan kesalahan, sehingga pola dasar dapat dimasukkan dalam *Time Trend*, *Seasonal Index*, dan *Cycle Index*.

²¹ Suatu *software* yang menyediakan menu antara lain, *Double Moving Average*, *Holt-Wenters Multipacature*, dan *Single Moving Average*.

input bagi model MoSIM, namun lebih sebagai informasi pendukung dan dasar pertimbangan penentuan asumsi makro yang akan digunakan di APBN. *Output* yang didapat berupa *dashboard* yang berisi besaran perubahan APBN atas perubahan *shock*, dan besaran perubahan dampak ekonomi atas perubahan alokasi anggaran.

5.2. Model *Macrostress Test* untuk BUMN

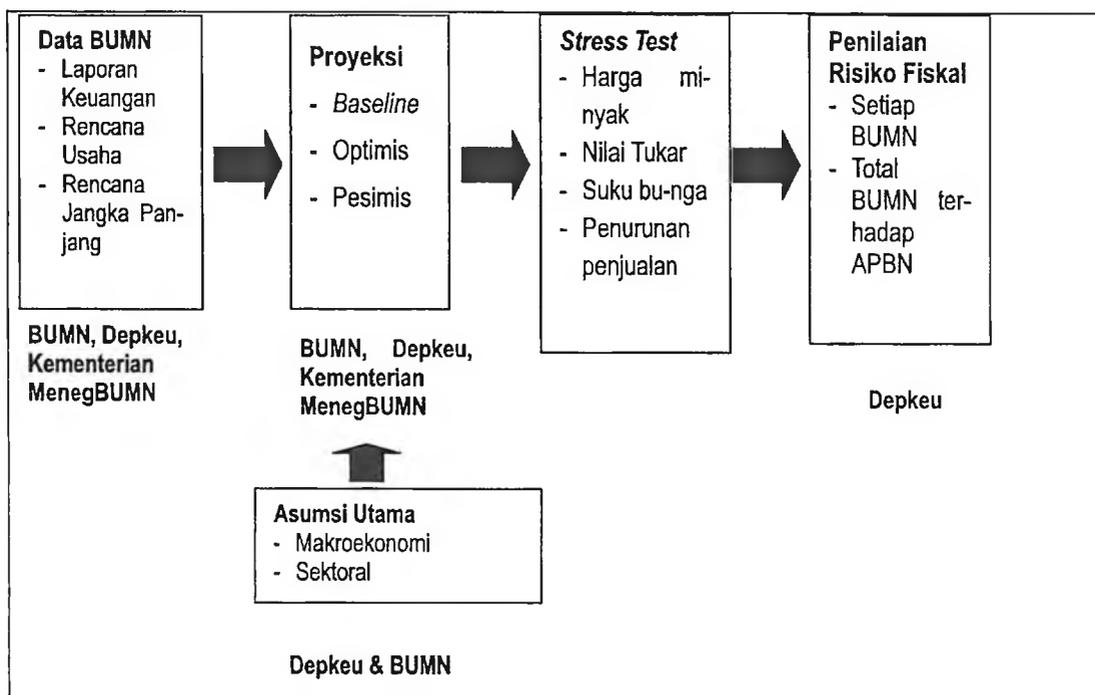
Risiko fiskal BUMN dapat diukur dari beberapa indikator utama yakni (i) kontribusi bersih BUMN terhadap APBN, (ii) posisi utang bersih BUMN, (iii) posisi kebutuhan pembiayaan bruto BUMN dan (iv) kewajiban *off-balance sheet* BUMN. Kontribusi bersih BUMN terhadap APBN menunjukkan aliran dana dari BUMN ke pemerintah maupun sebaliknya. Arus dana dari BUMN ke pemerintah berupa setoran pajak, dividen dan penerimaan bunga pinjaman. Sedangkan arus dana dari pemerintah kepada BUMN berupa pemberian subsidi/PSO, Penyertaan Modal Negara/PMN,

dan pinjaman.

Utang bersih BUMN merupakan selisih antara total kewajiban dan aktiva lancar BUMN. Kenaikan utang bersih BUMN akan meningkatkan tekanan pada neraca keuangan dan kegiatan operasional BUMN, seperti adanya kebutuhan penyediaan jaminan keuangan BUMN dan kemungkinan menurunnya kontribusi bersih terhadap APBN. Sedangkan kebutuhan pembiayaan bruto merupakan ukuran tambahan, karena BUMN dapat mengalihkan dampak faktor risiko dalam kontribusi bersih kepada APBN atas penambahan utang. Kebutuhan pembiayaan diukur berdasarkan jumlah bruto.

Model *macrostress test* risiko fiskal BUMN menyajikan dua hasil utama yaitu analisis skenario dan hasil *stress test*. Analisis skenario menggambarkan tingkat ketidakpastian indikator risiko fiskal ketujuh BUMN. Sumber utama penyebab ketidakpastian dan risiko ketujuh BUMN ini adalah (i) ketergantungan yang besar pada bahan *input* tertentu, (ii) kemampuan investasi

Gambar 2. Kerangka Model *Macrostress Test*





BUMN dan (iii) kapasitas BUMN untuk menyesuaikan tarif.

Sedangkan hasil *stress test* secara parsial maupun agregat menunjukkan bahwa depresiasi nilai tukar terhadap dolar mengakibatkan dampak negatif terhadap operasional dan neraca keuangan BUMN sehingga akan semakin mengurangi kontribusi bersih BUMN terhadap APBN. Selanjutnya kenaikan harga minyak dunia juga secara signifikan akan mendorong naiknya biaya produksi, terutama pada BUMN di bidang energi, transportasi dan pupuk, yang mengakibatkan kontribusi bersih terhadap APBN semakin negatif.

Dalam kerangka APBN, kenaikan besaran subsidi merupakan dampak langsung terhadap APBN sedangkan dampak tidak langsung berupa kewajiban kontinjensi yang akan ditanggung oleh APBN yang bersumber dari utang BUMN, yang jika terjadi BUMN gagal bayar dalam memenuhi kewajiban utangnya.

5.3. *Financial Model* untuk Analisis Pemberian Dukungan Pemerintah

Financial Model bertujuan untuk melakukan analisis kelayakan proyek, dengan parameter *output* berupa NPV, FIRR, ROE, DSCR, ICR, *Payback Period*. Pada alur struktur *Financial Model* untuk jalan tol dibawah dapat dilihat proses mulai dari *input* (*Contracting Agencies*), proses *Financial Model*, sampai dengan *output* (Analisis Kelayakan Proyek).

Dalam proses *Financial Model* terdapat skedul pembiayaan, pendapatan, amortisasi utang, laporan laba rugi, *free cash flow for equity*, *free cash flow for project*. Dalam tahap akhir

akan dihasilkan IRR, NPV, DSCR, ISCR, dan *payback periode*.

Suatu proyek infrastruktur yang dikerjasamakan, layak mendapat Dukungan Pemerintah. Untuk itu, dilakukan analisis dan evaluasi dengan menggunakan *Financial Model*. *Financial Model* dapat menghasilkan proyeksi nilai risiko (kewajiban kontinjensi) Dukungan Pemerintah.

Financial Model yang dikembangkan dalam kegiatan ini adalah model-model keuangan untuk sektor pelabuhan laut, jalan tol, pembangkit listrik, dan penyediaan air bersih. Kesemua model diaplikasikan untuk simulasi perhitungan kewajiban kontinjensi Pemerintah.

6. PERBANDINGAN PERNYATAAN RISIKO FISKAL DENGAN AUSTRALIA, NEWZEALAND, DAN BRAZIL

Untuk melihat efektivitas Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan APBN, dapat membandingkan Pernyataan Risiko Fiskal dari beberapa negara. Mengingat Indonesia baru mulai tahun 2008, dan dianggap pionir untuk negara berkembang, maka akan sangat bermanfaat jika membandingkan dengan negara lain. Untuk itu, ada 8 (delapan) kriteria dasar yang dapat dijadikan acuan perbandingan sebagai berikut:

1. Kerangka Hukum Laporan Risiko Fiskal,
2. Tipe dokumen,
3. Definisi risiko fiskal,
4. Definisi kewajiban kontinjensi ,
5. Minimum kriteria Laporan Risiko Fiskal,
6. Dana kontinjensi,
7. Risiko ekonomi,
8. Spesifikasi risiko.

Kriteria tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

6.1. Kerangka Hukum Laporan Risiko Fiskal

Indonesia

Indonesia belum mempunyai dasar hukum setingkat UU. Dasar penyajian Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008 dinyatakan tentang perlu dan pentingnya sebagai suatu justifikasi kebutuhan adanya pengungkapan risiko fiskal. Dinyatakan pula tujuannya bahwa Pernyataan Risiko Fiskal disajikan untuk meningkatkan transparansi fiskal dan kesinambungan fiskal.

Khusus untuk pembangunan infrastruktur, sudah ada pengaturan setingkat Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Disamping itu, untuk bencana alam lumpur Lapindo sudah di atur dalam PP

Australia.

Australia telah mempunyai dasar hukum setingkat UU, yaitu *The Charter of Budget Honesty Act 1998* (Australia), yang mewajibkan risiko fiskal diungkap dalam *Statement of Risks* dalam setiap *Budget, and Mid-Year Economic and Fiscal Outlook*.

Brazil.

Brazil telah mempunyai dasar hukum setingkat UU, yaitu *The Fiscal Responsibility Law (FRL)*, yang mengatur perlunya estimasi risiko fiskal dan kewajiban kontinjensi dalam Lampiran UU anggaran yang disebut *Annual Budget Directives Law*.

New Zealand

New Zealand telah mempunyai dasar hukum setingkat UU, yaitu *The Public Finance Act 1989*, yang mewajibkan mengungkap semua keputusan pemerintah dan lingkungan atau kondisi lain (*other circumstances*) yang dapat membuat pemerintah melakukan *forecasting* sejumlah pengeluaran dan/atau mempunyai

pengaruh cukup material *fiscal and economic outlook*.

6.2. Tipe Dokumen Penyajian Risiko Fiskal

Indonesia

Risiko Fiskal disajikan dalam Nota Keuangan (*Budget Document*) tercantum dalam satu sub bagian yaitu, untuk tahun anggaran 2008 dalam Bab 6 butir 3 (6.3), sedangkan. Bab 6 berisikan keseluruhan mengenai Pembiayaan Anggaran Defisit, Pengelolaan Utang dan Risiko Fiskal.

Australia

Risiko Fiskal disajikan dalam *Budget Strategy and Outlook (Budget Paper 1)* merupakan *Statement of the Annual Budget*, yaitu dalam *Statement 8: Statements of Risks*

Brazil

Risiko Fiskal disajikan dalam Lampiran (*Annex*) *the Annual Budget Directives Law*

New Zealand

Risiko Fiskal disajikan dalam *Chapter of the Annual Budget*, yaitu *Economic and Fiscal Update Document*

6.3. Definisi Risiko Fiskal

Indonesia

Belum ada definisi, yang jelas baik dalam uraian maupun jumlah besar risiko.

Australia

Mendefinisikan bahwa risiko fiskal adalah perubahan-perubahan dalam parameter ekonomi dan lain parameter, hal-hal yang tidak termasuk dalam *forecasting* dikarenakan ketidakpastian (*uncertainty*) atas waktu, besaran dan/atau kemungkinan (*likelihood*), dan realisasi kewajiban kontinjen.

Brazil

Mendefinisikan risiko fiskal adalah risiko-risiko pendapatan dan *pengeluaran* pada saat persiapan anggaran yang tidak dapat dipastikan selama pelaksanaan anggaran,

pembayaran kembali utang dan kebutuhan pendanaan yang lebih besar dari yang diproyeksikan karena dampak perubahan suku bunga, nilai tukar, dan inflasi, dan realisasi kewajiban kontinjensi.

6.4. Definisi Kewajiban Kontinjensi

Indonesia

Belum ada definisi

Australia

Kemungkinan biaya beban Pemerintah yang diakibatkan peristiwa yang lalu yang berdampak pada peristiwa mendatang di luar kontrol Pemerintah, Pemerintah memberikan konfirmasi termasuk *loan* dan *nonloan guarantees, warranties, indemnities, uncalled capital*, dan *letters of comfort*.

Brazil

Diklasifikasikan menurut faktor penyebabnya (*underlying factors*), yaitu, (i) *legal claims against the Union and against SOEs that are included in the annual budget*; (ii) *legal claims relating to the government administration*; (iii) *debt in process of being recognized by the Union*; (iv) *operations involving endorsements and guarantees granted by the union*; dan (v) *legal claims againsts the central bank arising from out-of-court liquidation of financial institutions*.

New Zealand

Biaya yang harus ditanggung Pemerintah jika suatu peristiwa tertentu terjadi. Secara khusus, kewajiban kontinjensi terdiri dari *guarantees and indemnities, legal disputes, and claims, and uncalled capital*.

6.5. Minimum Kriteria untuk risiko fiskal dan kewajiban kontinjensi

Indonesia

Belum ada jumlah Minimum

Australia

Kewajiban kontinjensi dan risiko fiskal lainnya dengan kemungkinan dampak estimasi biaya lebih besar dari \$20 juta dalam satu

tahun, atau \$40 juta dalam suatu periode estimasi, dan di-*register* dalam Pernyataan Risiko Fiskal.

New Zealand

Kepastian risiko yang wajar (*reasonable certainty*), dampak fiskalnya berjumlah 10 juta dollar atau lebih (*materiality*), dan *active considerations* (kebijakan Pemerintah atau keputusan-keputusan yang ditunda).

6.6. Dana Kontinjensi

Indonesia

Dana Kontinjensi Bencana Alam dan Dana Garansi Infrastruktur

Brazil

Sensitivitas pendapatan dan belanja terhadap perubahan pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, dan upah minimum. Sensitivitas utang publik negara federal terhadap fluktuasi suku bunga, nilai tukar, dan inflasi.

6.7. Alternatif Skenario Risiko Ekonomi

Indonesia

Terdapat alternatif skenario

New Zealand

Implikasi fiskal terhadap 2 (dua) kemungkinan jalur pertumbuhan ekonomi ketika ada perubahan asumsi ekonomi.

6.8. Spesifikasi Risiko

Indonesia

1. Program pensiun
2. Sistem Perbankan
3. *Debt Guarantees*
4. *Non Debt Guarantees*
5. *Legal Disputes*
6. *Uncalled Capital*
7. Bencana alam

Australia

1. *Debt Guarantees*
2. *Non Debt Guarantees*
3. *Legal Disputes*
4. *Uncalled Capital*

Brazil

1. *Region Funds*
2. *Debt Guarantees*
3. *Non Debt Guarantees*
4. *Legal Disputes*

New Zealand

1. *Debt Guarantees*
2. *Non Debt Guarantees*
3. *Legal Disputes*
4. *Uncalled Capital*
5. Bencana alam

Dengan membandingkan Pernyataan Risiko Fiskal dari beberapa negara, dapat dilihat dan dianalisis kekurangan dan kelebihan pengelolaan risiko yang sudah dilakukan.

7. ANALISIS ATAS PERNYATAAN RISIKO FISKAL.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dilakukan analisis sebagai berikut.

7.1. Bagaimana Kewajiban Kontinjensi Timbul di Indonesia (*sources of risk*), dan Pihak-Pihak Mana yang Seharusnya Bertanggung Jawab.

Untuk dapat lebih menjelaskan bagaimana kewajiban kontinjensi muncul dan pihak mana saja yang harus bertanggung jawab, dirasakan perlu diberikan contoh-contoh pengalaman Pemerintah dengan adanya kewajiban kontinjensi dan risiko fiskal yang tidak teridentifikasi sebelumnya. Terdapat 2 (dua) contoh kasus Indonesia, yaitu berupa kebijakan (*noncontractual*) dan kebijakan berisiko kontraktual berasal dari kebijakan nonkontraktual (*noncontractual-contractual*).

Pertama, kebijakan restrukturisasi atau liberalisasi sektor perbankan yang supervisinya belum memadai, kebijakan ini telah membuat arus modal masuk dan arus modal keluar sangat cepat. Akibatnya, terjadi peningkatan utang swasta yang cepat, sehingga pada saat krisis ekonomi mencapai 58.5 milyar US Dollar (40% dari PDB), sifat utang swasta lebih *volatile* dibandingkan utang pemerintah pemerintah.

Jumlah utang yang besar akan sangat berpengaruh pada nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing lainnya.²²

Kedua, kewajiban kontinjensi *off-budget* sebesar hampir satu milyar US Dollar akibat *letters of support* yang dikeluarkan Pemerintah untuk mendukung *Independent Power Producer (IPP)* sektor kelistrikan. Pada saat terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997, proyek-proyek tersebut ditunda, walaupun ada upaya negosiasi ulang dan arbitrase, akhirnya Pemerintah tetap membayar biaya kompensasi.

Disamping contoh tersebut di atas, terdapat sumber risiko penting lainnya, walaupun sudah masuk dalam Pernyataan Risiko Fiskal. Dirasakan perlu untuk dibahas sejalan dengan kebutuhan pembangunan, yaitu *Public-Private Partnerships (PPPs)* kegiatan ini bersifat padat modal untuk pembangunan, dalam hal ini Pemerintah tidak boleh ragu *Take it Or Leave it*, ibarat " *seseorang ingin mematikan lampu lilin dengan ibu jari dan telunjuk, jika tidak ragu maka lilin dapat dimatikan dengan baik, jika ragu lilin tidak mati dan jari bisa terbakar*". Potensi risiko lain dalam jangka panjang seperti Program Pensiun PNS, BUMN, dan BUMD, kebijakan di bidang Pasar Modal.

Disamping perlu memahami risiko fiskal secara faktual, juga perlu memahami secara konseptual dan teoritis fiskal dalam arti luas menyeluruh dalam konsep APBN. Terdapat 3 (tiga) tingkatan operasi Kebijakan Fiskal, yaitu (i) *aggregate level*, meliputi total pengeluaran dan penerimaan pajak (upaya meningkatkan pendapatan negara secara umum), keseimbangan fiskal (*fiscal balance*), konsekuensi akumulasi *liabilities and assets*; (ii) *sectoral levels*, fokus strategi pada struktur

²² Untuk memahami pola pembangunan ekonomi dengan utang disarankan membaca secara lengkap tulisan Makhiani dan Singgih Riphah, Analisis Kausalitas Pinjaman Luar Negeri (PLN) terhadap Pola Pembangunan di Indonesia Melalui Pendekatan *Granger Test* Periode 1970-1997), Jurnal Keuangan dan Moneter, volume 10 No.2, Agustus 2007.

pembelanjaan (lintas program utama), dan penerimaan (*revenue*); dan (iii) *program levels*, penekanan pada efisiensi (*microeconomic efficiency*) atau tiap-tiap belanja dan program pajak.²³ Kerawanan fiskal dapat diakses pada ketiga tingkatan di atas, dengan demikian ada kemungkinan Pemerintah gagal mencapai *aggregate fiscal policy* atau *macrofiscal objectives*. Dari uraian di atas, terdapat pedoman umum dalam kebijakan fiskal, yang pada intinya menghindari risiko fiskal yang besar. *Pertama*, Pemerintah harus berusaha menghindari defisit dan utang yang berlebihan (*excessive*)²⁴. *Kedua*, Pemerintah harus menyediakan *fiscal contribution* untuk *demand management* yang efektif untuk merespons ketidaseimbangan (*imbalances*) dari dalam negeri maupun luar negeri. Dan *ketiga*, Pemerintah harus dapat meningkatkan pendapatan negara yang konsisten dengan *taxes rate* yang *reasonable* dan stabil, dengan tujuan meningkatkan aktifitas ekonomi.

Dari uraian di atas, maka berdasarkan contoh dan potensi risiko di masa mendatang, maka secara *self explanatory* dapat dimengerti (i) pihak mana saja yang perlu di ikut sertakan dalam pengelolaan risiko, dan risiko apa saja yang tangani dengan seksama, (ii) risiko fiskal pada dasarnya meliputi seluruh unsur atau komponen terkait dengan struktur APBN, dan (iii) yang paling penting, dalam pengelolaan fiskal semua pihak terkait harus mempunyai tanggung jawab yang jelas untuk berupaya agar risiko fiskal tidak timbul.

7.2. Aspek hukum

Dibandingkan dengan Australia, Brazil dan New Zealand, maka untuk Indonesia peraturan perundangan yang paling tinggi

mengatur risiko fiskal adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan. Dengan demikian, dirasakan perlu meningkatkan dasar hukum yang kuat setingkat UU. Disamping itu, alasan lain adalah pengelolaan dan ragam risiko yang dihadapi jauh lebih banyak dan lebih dalam dibandingkan ketiga negara tersebut. Oleh karena, ketiga negara tersebut sudah lebih berpengalaman mengelola risiko, dan berhasil membagi dan memecah (*unbundling*) risiko. Kunci keberhasilan ketiga negara tersebut adalah adanya UU, sehingga otoritas terkait dengan identifikasi dan mitigasi fiskal mempunyai dasar hukum yang kuat untuk mengelola risiko fiskal.

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tidak cukup kuat untuk mengatur kewajiban institusi di luar Departemen Keuangan. Disamping itu, dalam hal identifikasi dan mitigasi risiko yang sangat bervariasi Pemerintah memerlukan dukungan politik, dengan demikian agar persoalan risiko fiskal yang sangat rawan dengan kestabilan ekonomi nasional, maka persoalan risiko fiskal tidak dijadikan komoditi politik. Untuk itu, apabila tersedia UU pengelolaan risiko fiskal, maka unsur-unsur politis dapat dikurangi. Pemikiran ini didasarkan beberapa pertimbangan sebagai berikut.

- a. Banyak pihak yang terkait dan bertanggung jawab atas risiko fiskal (*contracting agencies*), berbagai departemen/lembaga, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, termasuk lembaga legislatif dan unit pengawasan
- b. Peraturan perundangan di bidang keuangan saat ini belum dapat mengakomodir secara eksplisit pengelolaan risiko fiskal, termasuk perkembangan pengelolaan kebijakan fiskal saat ini, dan jaminan Pemerintah dalam pembanguana infrastruktur.
- c. Pemerintah lebih banyak menghadapi variasi risiko terutama menghadapi globalisasi, persoalan yang dihadapi adalah

²³ Untuk APBN, karena sumber penerimaan negara sangat beragam, tidak hanya pajak, termasuk pula bukan pajak.

²⁴ Penulis, berpendapat perlu merubah pemikiran hanya sebagai peminjam, mulai menjadi pemberi pinjaman, diperlukan langkah diplomasi ekonomi terpadu.

bagaimana membagi dan memecah risiko yang manajebel, dan mengelola risiko tersebut dengan tujuan mengurangi dan jika memungkinkan menghilangkan sama sekali, atau mentransfer risiko tersebut.

7.3. Pernyataan Risiko Fiskal Dalam Nota Keuangan 2008

Kewajiban kontijensi pada dasarnya terbagi 2 (dua), yaitu (i) *explicit liabilities*, adalah kewajiban pemerintah berdasarkan UU dan ikatan kontrak, dan (ii) *implicit liabilities* yang menunjukkan kewajiban moral (*moral obligation*) atau beban yang diharapkan (*expected burden*), tidak dalam pengertian hukum, tetapi didasarkan harapan publik dan tekanan politik, seperti pemberian subsidi minyak, Bantuan Langsung Tunai.

Kewajiban kontijensi di atas, telah diterjemahkan dalam Pernyataan Risiko Fiskal sesuai dengan Spesifikasi Risiko, disamping itu untuk risiko terkait dengan sensitivitas telah dilaksanakan dengan pengembangan model sebagai alat perhitungan, sebagaimana lazimnya dilakukan dalam menghitung risiko fiskal (*quantified*). Selanjutnya, untuk risiko fiskal yang belum dapat dikuantifisir, maka pengungkapan dilakukan secara kualitatif.

Dalam hal organisasi yang mengelola risiko fiskal, maka Indonesia sudah memiliki Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU) dan Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal (PPRF) pada Badan Kebijakan Fiskal (BKF). Mengingat Indonesia termasuk negara yang masih memerlukan utang, dan utangnya cukup besar baik melalui lembaga keuangan multilateral, bilateral, pasar uang dan modal, maka institusi seperti wajar ada, dan berbeda dengan negara maju.

Secara umum, Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan APBN 2008 telah sesuai dengan praktek-praktek yang baik untuk terus dikembangkan secara efisien dan efektif.

8. SIMPULAN DAN SARAN

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan dan disarankan sebagai berikut.

- a. Pengelolaan Risiko Fiskal merupakan langkah yang baik, perlu dilakukan pendalaman dan penajaman risiko yang telah didokumentasikan, dan mengembangkan potensi risiko lainnya yang tersembunyi (*hidden fiscal risks*). Pendalaman dan penajaman sumber risiko (*sources of risks*) baik kontraktual maupun nonkontraktual perlu dilakukan dengan pengumpulan data dan informasi kepada Departemen/Lembaga, BUMN, BUMD, Bank pemerintah, Lembaga Penjamin, disamping unit atau instansi di luar Departemen Keuangan yang dapat bertindak dan menimbulkan beban risiko. Oleh sebab itu, diperlukan peraturan perundangan berupa UU yang mengatur antara lain, tugas dan kewajiban pencetus risiko, kewajiban publikasi, mekanisme dan koordinasi antar instansi, pengawasan (termasuk DPR), serta pengelolaan risiko yang efisien dan efektif. Dalam hal ini, perlu diupayakan definisi yang jelas dan jumlah minimum kriteria yang dianggap risiko. Dengan demikian, dapat dibangun suatu kerja sama dalam rangka pengumpulan data dan pengungkapan. (*data collection and disclosure*). Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal (PPRF) seyogyanya secara rutin dapat mendeteksi dan memonitor risiko yang muncul.
- b. Model-model sudah tersedia untuk evaluasi risiko fiskal. Namun demikian, oleh karena risiko fiskal terbagi dua, yaitu *explicit contingent liabilities* dan *implicit contingent liabilities*, maka model-model tersebut perlu terus dikembangkan sehingga dapat menangkap fenomena jangka panjang dan dapat diterjemahkan dalam jangka pendek. Disamping itu, risiko yang dihadapi Indonesia tidak sama persis dengan risiko negara lain, dengan demikian *modellings*nya akan berbeda.

- c. Penyajian Pernyataan Risiko Fiskal dalam Nota Keuangan APBN 2008 sudah sesuai dengan *best practice* yang dilakukan oleh beberapa negara, dan sesuai standar. Namun demikian, sebagai pionir, dan menghadapi situasi yang semakin tidak menentu, luasnya wilayah, otonomi daerah, jumlah penduduk yang besar, sumber alam yang kaya, sumber pertumbuhan ekonomi yang variatif, dan risiko bencana alam, kiranya perlu mengembang pengelolaan risiko fiskal secara spesifik.

Sebagai penutup, upaya meningkat mutu pengelolaan risiko harus tetap diupayakan karena pada dasarnya, Indonesia sebagai negara kecil semakin menanggung risiko ketidakpastian global.

Richard Hemming dan Murray Petrie. 2005. *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability*.

UU No.17/2003 Tentang Keuangan Negara,
UU No.1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara,

UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan
Antara Pusat dan Pemerintah Daerah.

World Bank Report. April 2000: World Bank

DAFTAR PUSTAKA

Fiscal Risks-sources, Disclosure, and Management.
May 22,2008: IMF

*Kerangka Konsep Pengungkapan Risiko Fiskal
dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008*.
Nopember 2007: BKF

Makhlani. Juni 2008. *Kebijakan Penyesuaian (Policy
Adjustments) Pembangunan Di Masa Orde
Baru: Suatu Pendekatan Makromodel*. Ka-
ajian Ekonomi dan Keuangan, Volum 12,
Nomor 2: Deprtemen Keuangan

Makhlani dan Singgih Riphath. Agustus 2007. *Anali-
sis Kausalitas Pinjaman Luar Negeri (PLN)
terhadap Pola Pembangunan di Indonesia
Melalui Pendekatan Granger Test Periode
1970-1997*: Jurnal Keuangan dan Moneter
, volume 10 No.2

Manual on Fiscal Transparency. 2007 (edisi revisi):
IMF

*Report on Observance of Standards and Codes –
Update*. Draft V Juni 2008. Fiscal Transpa-
rancy Module: IMF-Indonesia

