

Pengungkapan Risiko Fiskal Dalam Nota Keuangan 2018

Direktorat Pengelolaan Risiko Keuangan Negara

Pendahuluan

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dipengaruhi oleh kondisi ekonomi domestik maupun global yang mendasari asumsi dasar ekonomi makro dalam penyusunan APBN. Kondisi ekonomi global pada tahun 2018 diperkirakan lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi global sebesar 3,6 persen, meningkat dari tahun 2017 sebesar 3,5 persen dan 2016 sebesar 3,2 persen – WEO 2017. Meskipun secara global pertumbuhan ekonomi membaik, pertumbuhan ekonomi pada beberapa negara maju yang menjadi tujuan ekspor Indonesia masih belum stabil sehingga ketidakpastian perekonomian pada tahun 2018 masih cukup tinggi dan perlu dimitigasi dampaknya terhadap APBN.

Untuk negara berkembang, khususnya pertumbuhan ekonomi lima negara ASEAN (termasuk Indonesia) masih diproyeksikan stabil, yaitu sebesar 5,1 persen pada 2017 dan 5,2 persen pada 2018. Penetapan asumsi pertumbuhan ekonomi dalam APBN tahun 2018 sedikit di atas proyeksi yaitu sebesar 5,4 persen menunjukkan APBN tahun 2018 lebih optimis.

Kondisi ekonomi global yang dapat mempengaruhi APBN (1) Amerika Serikat, diantaranya kebijakan perdagangan internasional, kebijakan moneter, produksi minyak AS, dan Fed Fund Rate (FFR). (2) Tiongkok, diantaranya perlambatan pertumbuhan ekonomi akibat lemahnya pertumbuhan ekspor, dan perlambatan produksi industri Tiongkok. (3) Jepang, diantaranya perlambatan pertumbuhan ekonomi, dan ketidakpastian kebijakan baru BOJ pasca pergantian gubernur pada April 2018. (4) Eropa diproyeksikan stabil, tetapi terlihat divergensi kebijakan moneter antara European Central Bank (ECB) dengan The Fed.

Sumber Risiko Fiskal

Risiko fiskal diartikan sebagai segala sesuatu yang di masa mendatang dapat menimbulkan tekanan fiskal terhadap APBN. Definisi ini didasarkan pada kondisi bahwa risiko terhadap APBN tidak hanya berupa tambahan defisit yang hanya terkait dengan pendapatan dan belanja negara, tetapi juga berupa adanya tekanan di sisi pembiayaan.

Pengungkapan risiko fiskal sangat perlu untuk empat tujuan strategis, yaitu (1) peningkatan kesadaran seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengelolaan kebijakan fiskal; (2) peningkatan keterbukaan (*transparency*) fiskal; (3) peningkatan tanggung jawab (*accountability*) fiskal; dan (4) pencapaian kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*).

Risiko fiskal utamanya bersumber dari berbagai aktivitas pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal yang mengatur perekonomian negara melalui instrumen pendapatan dan belanja negara. Pada APBN tahun 2018, sumber risiko fiskal diidentifikasi ke dalam lima kelompok, yaitu: (1) risiko asumsi dasar ekonomi makro; (2) risiko pendapatan negara; (3) risiko belanja negara; (4) risiko pembiayaan anggaran; dan (5) risiko fiskal tertentu.

Risiko Asumsi Dasar Ekonomi Makro

Perubahan pada setiap variabel asumsi dasar ekonomi makro dari yang semula ditetapkan, akan memberi dampak positif maupun negatif pada besaran pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran yang bermuara pada perubahan besaran defisit APBN. Dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur APBN tahun 2018 dapat ditransmisikan sebagai berikut.

1. Sensitivitas APBN Tahun 2017 Terhadap Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro

URAIAN	Pertumbuhan Ekonomi ↑ +1%	Inflasi ↑ +1%	SPN ↑ +1%	Nilai Tukar Rupiah ↑ +Rp100/USD	ICP ↑ +USD1	Lifting ↑ +10rb
A. Pendapatan Negara	12,6 - 16,9	10,4 - 14,0	-	3,8 - 5,1	3,4 - 3,9	1,6 - 3,0
a. Penerimaan Perpajakan	12,6 - 16,9	10,4 - 14,0	-	2,1 - 2,6	0,8 - 0,8	0,2 - 0,4
b. PNBPN	-	-	-	1,7 - 2,5	2,7 - 3,2	1,4 - 2,6
B. Belanja Negara	0,6 - 6,6	0,3 - 5,4	1,4 - 2,3	2,2 - 3,4	2,4 - 3,7	0,4 - 1,0
a. Belanja Pemerintah Pusat	0,2 - 1,5	0,1 - 1,5	1,4 - 2,3	1,6 - 2,1	1,9 - 2,4	0,1 - 0,3
b. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	0,4 - 5,1	0,2 - 3,9	-	0,5 - 1,3	0,5 - 1,2	0,3 - 0,7
C. Surplus/(Defisit) Anggaran	10,2 - 12,0	8,6 - 10,1	(2,3) - (1,4)	1,7 - 1,7	0,3 - 1,0	1,2 - 2,0
D. Pembiayaan	-	-	-	(0,2) - (0,1)	-	-
Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan	10,2 - 12,0	8,6 - 10,1	(2,3) - (1,4)	1,5 - 1,6	0,3 - 1,0	1,2 - 2,0

Sumber: Kementerian Keuangan

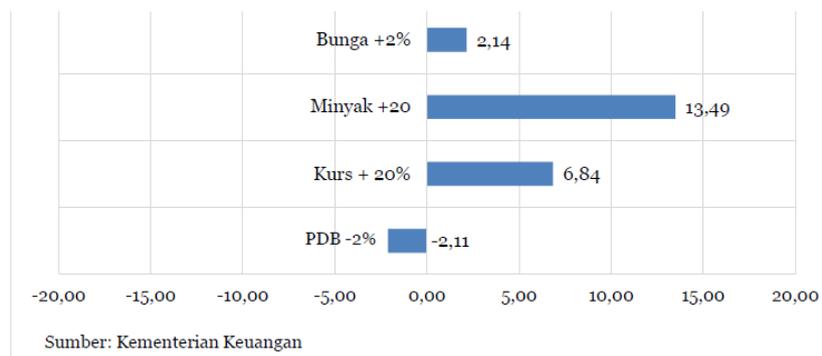
Pengaruh perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap APBN:

- Pertumbuhan ekonomi memengaruhi besaran APBN tahun 2018, baik pada sisi pendapatan maupun belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, perubahan pertumbuhan ekonomi antara lain memengaruhi penerimaan perpajakan, terutama PPh nonmigas, PPN, PBB, cukai, pajak lainnya, dan bea masuk.
- Tingkat inflasi memengaruhi APBN tahun 2018 melalui produk domestik bruto (PDB) nominal. Perubahan PDB nominal berdampak pada perubahan penerimaan perpajakan terutama PPh nonmigas, PPN, PBB, dan pajak lainnya.
- Perubahan tingkat suku bunga SPN 3 bulan hanya akan berdampak pada sisi belanja negara, yaitu perubahan pada pembayaran bunga utang domestik.
- Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat memiliki dampak pada semua sisi APBN, baik pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan anggaran. Perubahan tersebut terjadi terutama pada anggaran yang menggunakan mata uang dolar Amerika Serikat sebagai komponen penghitungan.
- Harga minyak mentah Indonesia (ICP) memengaruhi besaran APBN tahun 2018 terutama pada anggaran yang menggunakan harga minyak mentah sebagai komponen penghitungan. Pada sisi pendapatan negara, perubahan harga minyak mentah akan berdampak terhadap penerimaan PPh migas dan PNBPN SDA migas. Pada sisi belanja negara, perubahan harga minyak mentah Indonesia antara lain akan memengaruhi belanja subsidi energi, DBH migas ke daerah akibat perubahan PNBPN SDA migas serta anggaran pendidikan dan kesehatan.
- Perubahan *lifting* minyak dan *lifting* gas akan memengaruhi besaran APBN tahun 2018 pada anggaran yang bersumber dari penjualan minyak mentah Indonesia, yaitu penerimaan PPh migas, PNBPN SDA migas, DBH migas, DAU, serta alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan.

2. Sensitivitas Risiko Fiskal BUMN terhadap Perubahan Variabel Ekonomi Makro

Perubahan kondisi ekonomi makro akan menimbulkan *shock/ goncangan* terhadap kinerja BUMN yang pada akhirnya menimbulkan perubahan eksposur terhadap APBN. Eksposur penerimaan negara yang bersumber dari BUMN berasal dari ketidakpastian penerimaan pajak, dividen, privatisasi, atau pendapatan Pemerintah atas bunga pengembalian pokok atas utang BUMN. Sementara itu, eksposur pengeluaran negara kepada BUMN dapat melalui subsidi, penyertaan modal negara (PMN), maupun pinjaman kepada BUMN. Mengingat besarnya kontribusi BUMN terhadap penerimaan negara, maka perlu ditelaah kemungkinan naik turunnya penerimaan negara jika terjadi perubahan ekonomi makro.

Grafik 1. Hasil Analisis Model Macro Stress Test BUMN Terhadap Perubahan Penerimaan Negara dari BUMN Tahun 2018 (persentase)



Berdasarkan hasil model *macro stress test* BUMN tahun 2018, secara agregat kenaikan suku bunga, harga minyak, dan kenaikan kurs berpengaruh positif atau memiliki eksposur positif terhadap penerimaan negara yang bersumber dari BUMN. Sementara itu, penurunan PDB memberikan pengaruh negatif atau memiliki eksposur negatif terhadap APBN.

Risiko Pendapatan Negara

Sejak beberapa tahun terakhir, kinerja pendapatan negara mendapatkan tantangan yang sangat besar. Pada postur APBN tahun 2018 penerimaan perpajakan ditetapkan sebesar Rp1.618,09 triliun yang terdiri dari penerimaan pajak sebesar Rp1.424 triliun dan penerimaan bea dan cukai Rp194,1 triliun. Penerimaan perpajakan 2018 meningkat sebesar 10 persen dari target penerimaan pajak dalam APBNP 2017 atau sekitar 20 persen dari *outlook* realisasi 2017. Berdasarkan data historis realisasi capaian target pajak rata-rata dalam 2 tahun terakhir sebesar 83 persen, perlu diwaspadai dan dilakukan langkah-langkah pencapaian target penerimaan dalam upaya untuk meminimalkan terjadinya *shortfall* penerimaan pajak pada tahun 2018.

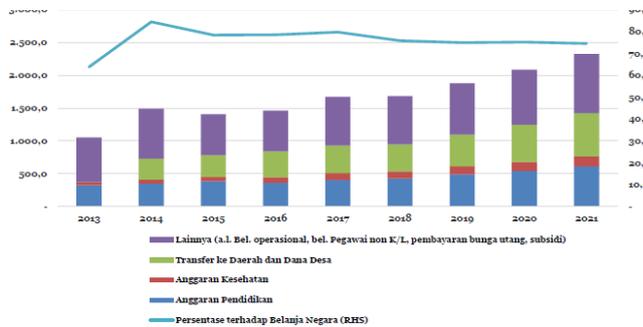
Risiko terhadap penerimaan negara dapat disebabkan oleh perubahan perilaku pelaku usaha berupa perkembangan model usaha secara elektronik (*online*) dan rekayasa keuangan yang semakin kompleks, diantaranya:

1. Perdagangan global secara elektronik (*e-commerce*) baik barang berwujud, barang tidak berwujud, dan jasa.
2. Penggunaan uang elektronik (*e-cash*, koin digital) secara anonim.
3. Peningkatan fragmentasi proses bisnis melalui perdagangan intra-perusahaan lintas negara berpeluang terjadinya *transfer pricing*.
4. Munculnya berbagai strategi manufaktur dan distribusi (*contract manufacturing and commissionaire sales*) dan tidak diperlukannya "*Permanent Establishment*" untuk melakukan usaha di suatu negara.
5. Peningkatan efisiensi bahan bakar dan inovasi teknologi "hijau", seperti kendaraan elektrik, akan terus menekan harga migas.

Risiko Belanja Negara

Risiko fiskal yang bersumber dari belanja negara dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu risiko kebijakan (*policy risk*) dan risiko penyerapan anggaran (*budget execution risk*).

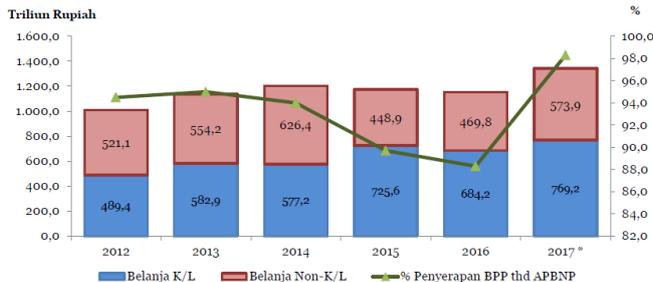
Grafik 2. Perkembangan dan Proyeksi Mandatory Spending, 2013-2021



Sumber: Kementerian Keuangan

Berdasarkan grafik tersebut, rata-rata *mandatory spending* dalam kurun waktu 2013 hingga 2021 sebesar 76,2 persen terhadap belanja negara (perhitungan *mandatory spending* tahun 2019 sampai dengan tahun 2021 menggunakan angka indikasi). Berdasarkan hal ini, risiko fiskal yang dihadapi Pemerintah adalah keterbatasan ruang gerak fiskal untuk mengalokasikan belanja prioritas lain di luar *mandatory spending*.

Grafik 3. Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat



* Outlook 2017

Sumber: Kementerian Keuangan

yang mengakibatkan ruang gerak fiskal (*fiscal space*) menjadi terbatas adalah besaran pengeluaran negara yang diwajibkan (*mandatory spending*). Perkembangan dan proyeksi alokasi anggaran *mandatory spending* terhadap total anggaran belanja negara dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2021 terlihat pada grafik dibawah.

Sementara itu, *budget execution risk* terkait dengan risiko atas pencapaian penyerapan anggaran terhadap target yang sudah ditentukan. Ketika realisasi penyerapan belanja Kementerian Negara/Lembaga (K/L) jauh di bawah rencana, maka pencapaian *output* maupun *outcome* dari anggaran yang sudah dialokasikan akan terganggu sehingga program Pemerintah tidak terlaksana dengan baik.

Terkait rendahnya daya serap, hal tersebut bisa terjadi karena beberapa sebab antara lain, lambatnya proses administrasi di K/L, kehati-hatian K/L dalam pengelolaan anggaran, dan adanya kendala teknis seperti pinjaman dan hidah luar negeri.

Risiko Pembiayaan Anggaran

Dalam memonitor pengelolaan risiko utang Pemerintah, digunakan beberapa indikator risiko yang mewakili tiga jenis risiko utama yaitu risiko tingkat bunga (*interest rate risk*), risiko nilai tukar (*exchange rate risk*), dan risiko pembiayaan kembali (*refinancing risk*).

a. Risiko Tingkat Bunga, Nilai Tukar, dan Pembiayaan Kembali

Tabel 1. Perkembangan Outstanding dan Indikator Risiko Utang Pemerintah Pusat

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Okt 2017*
Outstanding (triliun rupiah)							
- Surat Berharga Negara	1.187,70	1.361,10	1.661,10	1.931,20	2.410,01	2.733,83	3.161,06
- Pinjaman	621,3	616,6	714,4	677,6	755,12	733,13	736,80
Total	1.809,00	1.977,70	2.375,50	2.608,80	3.165,13	3.466,96	3.897,86
Indikator Risiko Utama							
Interest Rate Risk (%)							
- Rasio Variable Rate	18,8	16,2	16	14,8	13,7	12,3	10,73
- Refixing Rate	25,9	22,5	23,2	21	20,7	17,8	19,34
Exchange Rate Risk (%)							
- Rasio Utang FX-PDB	10,4	10,2	11,7	10,7	11,7	11,7	11,55
- Rasio Utang FX-Total Utang	45,1	44,4	46,7	43,4	44,5	41,8	40,63
Refinancing Risk							
- Utang Jatuh Tempo < 1 tahun (%)	8,2	7,2	8,6	7,7	8,4	6,6	9,9
- Utang Jatuh Tempo < 3 tahun (%)	22,7	21,5	21,8	20,1	21,4	23	24,85
- Utang Jatuh Tempo < 5 tahun (%)	34,6	32,4	33,4	33,9	34,7	36,5	39,42
- Average Time to Maturity (tahun)	9,3	9,7	9,6	9,9	9,4	9	8,74

*) Angka menggunakan asumsi PDB pada APBN 2017

**) Outstanding utang termasuk accrued interest

Proyeksi Risiko Utang Pemerintah Pusat

Berdasarkan APBN jangka menengah/*Medium Term Budget Framework* (MTBF), dalam jangka menengah Pemerintah berencana untuk memprioritaskan penerbitan SBN domestik pada kisaran 70,0 persen – 80,0 persen, melakukan *shortening duration* dengan meningkatkan penerbitan SPN dan SBN jangka pendek, dan melakukan penerbitan SBN valas sebagai pelengkap dengan mengutamakan penerbitan dalam denominasi *hard currency*. Dengan strategi tersebut, risiko utang diharapkan sebagai berikut:

1. *Exchange rate risk* (risiko perubahan nilai tukar) semakin menurun yang ditunjukkan dari rasio utang valas terhadap total utang yang menurun dari 43,2% pada tahun 2016 menjadi sebesar 37,0 persen - 41,0 persen;
2. Risiko tingkat bunga semakin terkendali dengan rasio tingkat bunga mengambang terhadap total utang yang dijaga di bawah 20,0 persen;
3. Risiko pembiayaan kembali yang terkendali dengan rasio utang yang jatuh tempo dalam jangka pendek (3 tahun) total utang sebesar maksimum 35,0 persen dan *Average time to maturity* sebesar 7,0 – 9,0 tahun.

Indikator risiko utang akan dipengaruhi oleh indikator ekonomi makro dan pasar keuangan. Salah satu indikator yang memiliki pengaruh signifikan adalah nilai tukar rupiah. Selanjutnya, dengan mempertimbangkan terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah hingga 20% maka akan berpengaruh pada indikator risiko utang dalam kurun waktu tahun 2018 hingga 2019 pada range sebagai berikut:

1. Rasio utang valas terhadap total utang akan terpengaruh + 3-4%;
2. Rasio tingkat bunga mengambang tidak terpengaruh signifikan hanya pada kisaran 0,65%-0,80%, yang mana range tersebut masih dibawah batas yang dapat diterima yaitu maksimum 20% dari total utang;
3. Rasio utang jatuh tempo dalam 3 tahun juga akan terpengaruh pada range yang tidak signifikan yaitu + 0,02-0,04%, hal ini dikarenakan strategi pengadaan utang telah dilakukan dengan mempertimbangkan komposisi ideal pada setiap instrumen.
4. *Average time to maturity* juga tidak terpengaruh signifikan oleh terjadinya shock nilai tukar 20% dengan pertimbangan jumlah penerbitan valas tidak dominan yaitu hanya mencapai maksimum 25% dari total penerbitan utang. Selain itu instrumen valas yang diterbitkan memiliki tenor menengah hingga panjang, yang secara otomatis akan mengabsorpsi pengaruh shock nilai tukar tersebut hingga maturity profile-nya.

b. Potensi Kekurangan (*shortage*) pada Pembiayaan Melalui Utang

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, penambahan utang Pemerintah didominasi oleh instrumen SBN. Penerbitan SBN dipengaruhi oleh faktor sentimen pasar baik domestik maupun global, yang secara langsung memengaruhi jumlah permintaan (*bid*) serta tingkat biaya yang diminta (*yield*). Sementara itu, pengadaan instrumen pinjaman terutama pinjaman yang bersifat komersial juga dipengaruhi oleh risiko sentimen pasar, walaupun sebagian risikonya telah diserap oleh lembaga keuangan sebagai perantara (*intermediary*) dalam bentuk *interest rate* yang lebih tinggi dibandingkan SBN.

Risiko Kewajiban Kontinjensi

Risiko kewajiban kontinjensi Pemerintah Pusat diidentifikasi bersumber dari:

a. Dukungan dan/atau Jaminan Pemerintah pada Proyek Pembangunan Infrastruktur

Risiko fiskal yang memiliki keterkaitan atas proyek pembangunan infrastruktur berasal dari dukungan dan/atau jaminan yang diberikan oleh Pemerintah terhadap beberapa proyek, yaitu proyek percepatan pembangunan pembangkit tenaga listrik 10.000 MW Tahap I dan Tahap II, percepatan pembangunan jalan tol trans Sumatera, percepatan penyediaan air minum, pembiayaan infrastruktur melalui pinjaman langsung dari lembaga keuangan internasional kepada BUMN dengan jaminan Pemerintah, Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, dan penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah melalui penugasan kepada PT SMI (Persero).

Proyek dalam program FTP I, hingga bulan Maret 2017, Pemerintah telah mengeluarkan 36 Surat Jaminan Pemerintah (*Letter of Guarantee*), dengan total nilai dari 36 perjanjian kredit proyek FTP I sebesar USD3,96 miliar dan Rp40,35 triliun.

Untuk program FTP II, Pemerintah telah mengeluarkan dua belas Surat Jaminan Kelayakan Usaha untuk proyek IPP dalam FTP II. Faktor-faktor risiko yang dapat memengaruhi keberlangsungan proyek maupun kemampuan PT PLN (Persero) dalam memenuhi kewajiban finansial kepada pengembang listrik swasta, antara lain kebijakan tarif dan subsidi, perijinan, fluktuasi nilai tukar, dan kenaikan harga BBM.

Untuk program penyediaan air minum, Jaminan Pemerintah Pusat terhadap kredit investasi PDAM diberikan sebesar 70,0 persen dari jumlah pokok kredit investasi PDAM yang telah jatuh tempo, sedangkan sisanya sebesar 30,0 persen menjadi risiko bank yang memberikan kredit investasi. Tingkat bunga kredit investasi yang disalurkan bank kepada PDAM ditetapkan sebesar *BI Rate* ditambah paling tinggi sebesar 5,0 persen. Dari jumlah tersebut, tingkat bunga sebesar *BI Rate* akan menjadi kewajiban PDAM, sedangkan sisanya akan menjadi subsidi yang dibayarkan oleh Pemerintah Pusat. Jaminan atas kewajiban finansial PDAM serta subsidi bunga tersebut akan dibayarkan Pemerintah melalui skema APBN.

Untuk proyek dengan skema KPBU, Pemerintah memberikan penjaminan, baik secara langsung maupun melalui (Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI) dalam hal ini melalui PT PII (Persero). Penjaminan tersebut dapat menimbulkan kewajiban kontinjensi pada APBN.

Untuk pembiayaan infrastruktur melalui pinjaman langsung dari lembaga keuangan internasional kepada BUMN dengan jaminan Pemerintah. Pemerintah telah menerbitkan tiga jaminan terhadap Pinjaman Langsung yang dilakukan oleh PT PLN (Persero) dalam mendukung program ketenagalistrikan 35.000 MW dan meningkatkan rasio elektrifikasi nasional dengan total jaminan senilai USD1,4 miliar.

Untuk Penyediaan Pembiayaan Infrastruktur Daerah melalui Penugasan Kepada PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero). Untuk mendukung penugasan tersebut, Kementerian Keuangan memberikan jaminan bahwa penugasan tersebut tidak akan memberikan pengaruh negatif kepada kualitas aset PT SMI (Persero) dengan adanya kepastian pemenuhan kewajiban Pemda kepada PT SMI (Persero).

Eksposur risiko penjaminan atas penugasan penyediaan pembiayaan infrastruktur daerah (1) Pengalihan dari PIP sebanyak 18 (delapan belas) perjanjian pinjaman daerah dengan nilai komitmen per 31 Mei 2017 sebesar Rp2.349,0 miliar dan *outstanding* sebesar Rp987,6 miliar (2) Perjanjian pinjaman daerah sebanyak tiga perjanjian yang telah ditandatangani oleh PT SMI (Persero) dengan nilai total komitmen per tanggal 31 Mei 2017 sebesar Rp642,0 miliar dan *outstanding* sebesar Rp70,4 miliar.

b. Risiko Program Jaminan Sosial Nasional dan Jaminan PNS

Potensi risiko fiskal dari penyelenggaraan program jaminan sosial nasional bersumber dari ketidaksesuaian antara penerimaan iuran dengan pembayaran klaim manfaat program jaminan sosial. Kewajiban kontingensi pemerintah terjadi apabila terdapat tambahan defisit Dana Jaminan Sosial (DJS) Kesehatan akibat deviasi antara target penerimaan iuran dan pembiayaan program dengan realisasinya.

Laporan keuangan *audited* DJS tahun 2014, 2015, dan 2016 menunjukkan keuangan DJS Kesehatan mengalami defisit. Untuk menjaga kesehatan keuangan DJS Kesehatan, Pemerintah melakukan intervensi melalui PMN sebesar Rp5,0 triliun pada tahun 2015 dan Rp6,8 triliun pada tahun 2016, serta belanja negara sebesar Rp3,6 triliun pada tahun 2017. Untuk penyelenggaraan JKN tahun 2018, terdapat beberapa risiko antara lain pencapaian target kepesertaan, penerimaan iuran, biaya, dan lainnya.

Sementara untuk program jaminan ketenagakerjaan, risiko fiskal yang berasal dari program jaminan sosial ketenagakerjaan SJSN disebabkan oleh risiko *unfunded liability* yang pada tahun 2018 relatif tidak ada. Risiko ini diukur melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan rasio klaim dan pendekatan aset bersih. Sementara itu, pelaksanaan program JP bagi PNS, beban pensiun PNS tahun 2011 sampai dengan tahun 2016 tidak pernah mencapai 1,0 persen dari PDB atau berkisar 4,0 persen dari total belanja negara dalam APBN.

c. Risiko Fiskal dari Lembaga Keuangan Tertentu

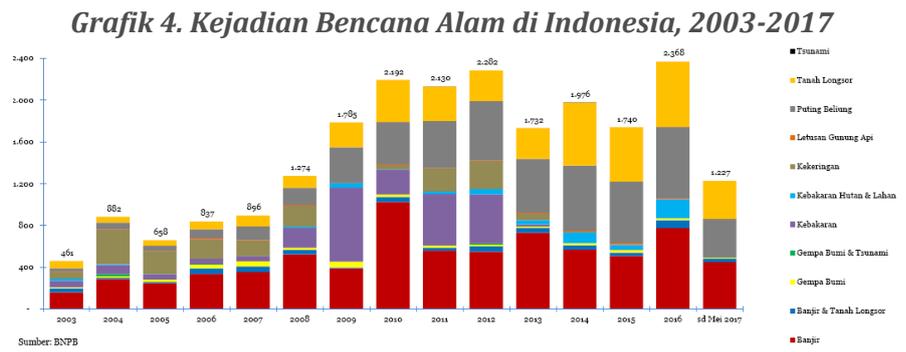
Risiko fiskal yang berasal dari Lembaga Keuangan Tertentu timbul karena adanya peraturan perundangan yang mewajibkan Pemerintah untuk menambah modal lembaga keuangan, yaitu:

- Bank Indonesia berdasarkan prognosa tahun 2017 dan 2018, Bank Indonesia diperkirakan akan memperoleh surplus masing-masing sekitar Rp6,2 triliun, dengan rasio modal terhadap kewajiban moneter Bank Indonesia per 31 Desember 2017 dan 2018 masing-masing sebesar 9,1 persen dan 9,4 persen.
- LPS, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang LPS diatur bahwa dalam hal modal LPS menjadi kurang dari Rp4,0 triliun, Pemerintah dengan persetujuan DPR menutup kekurangan tersebut. Sampai dengan akhir tahun 2016, ekuitas LPS telah berkembang menjadi sebesar Rp72,6 triliun.
- LPEI, Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang LPEI, modal awal LPEI ditetapkan paling sedikit Rp4,0 triliun. Pada tahun 2017 total aktiva LPEI diproyeksikan tumbuh sebesar 14,4 persen dibandingkan tahun 2016.
- PT PII berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010, Menteri Keuangan mencukupi kekayaan BUPI melalui mekanisme APBN. Hingga kwartal pertama tahun 2017, PT PII (Persero) telah memberikan penjaminan terhadap 13 proyek. Atas penjaminan tersebut, nilai maksimum eksposur mencapai Rp28,9 triliun dimana telah mencapai 3,3 kali dari jumlah kekayaan yang dimiliki.

Risiko Fiskal Tertentu

Pada APBN 2018, risiko fiskal tertentu diidentifikasi terdiri dari:

- a. Risiko bencana alam, kejadian bencana alam di Indonesia cukup tinggi, sehingga pemerintah diharapkan selalu siap, baik kegiatan penanggulangan bencana maupun pembiayaannya.



kejadian bencana alam di Indonesia pada periode 2003 sampai dengan Mei 2017 disajikan pada grafik di samping.

- b. Risiko stabilisasi harga pangan, Pemerintah menghadapi banyak risiko, antara lain kurangnya ketersediaan pangan, kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan, serta keadaan darurat.
- c. Risiko tuntutan hukum, Berdasarkan data yang dapat diperoleh per 31 Juni 2017 gugatan materiil yang menimbulkan potensi pengeluaran negara berupa pembayaran Rp30,9 triliun, Sh1,5 juta, US\$696,2 juta, Kn46.247,0, €1,7 juta, Rs3,2 juta, R\$266.642,9, RM2,1 juta, serta potensi penyerahan aset negara berupa tanah dan/atau bangunan seluas ± 102.552,6 ha.
- d. Risiko program Pembiayaan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Pada tahun 2018, fasilitas SSB ditargetkan untuk mampu membiayai 225 ribu unit rumah dengan menggunakan instrumen belanja subsidi untuk menutup selisih suku bunga pasar dengan suku bunga tetap 5,0 persen. Instrumen pembiayaan tersebut berpotensi menambah beban belanja subsidi apabila terjadi kenaikan suku bunga pembiayaan perumahan.
- e. Risiko pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) khususnya panas bumi, bersumber dari besarnya risiko pengembang dalam mendapatkan uap saat eksplorasi panas bumi. Dalam rangka menarik minat pengembang untuk memanfaatkan energi panas bumi, Pemerintah menyediakan skema *risk sharing*.

Mitigasi Risiko Fiskal

Dalam rangka pengelolaan fiskal yang berkesinambungan dan penuh kehati-hatian (*prudent*), perlu dilakukan langkah-langkah mitigasi risiko atas perubahan kondisi perekonomian yang diperkirakan terjadi sehingga dapat meminimalkan dampaknya terhadap APBN.

A. Mitigasi Risiko Asumsi Dasar Ekonomi Makro

1. Untuk mengantisipasi terjadinya tambahan defisit akibat deviasi asumsi dasar ekonomi makro dengan realisasinya. Pemerintah mengalokasikan dana cadangan risiko asumsi dasar ekonomi makro. Dana cadangan ini berfungsi sebagai bantalan (*cushion*) untuk mengurangi besaran defisit APBN.
2. Langkah mitigasi risiko fiskal BUMN terhadap perubahan variabel ekonomi makro, diharapkan BUMN telah menerapkan manajemen risiko, dimana masing-masing BUMN telah melakukan penilaian risiko. Dari hasil penilaian risiko, BUMN dapat melakukan pengambilan keputusan yang tepat untuk penanganan risiko dalam hal ini risiko yang timbul sebagai akibat dari perubahan faktor makro.

B. Mitigasi Risiko Pendapatan Negara

1. Dilakukan dengan memperbaiki kondisi perekonomian domestik yang berpengaruh terhadap kemampuan membayar pajak. Dalam hal ini Pemerintah akan menyempurnakan paket-paket kebijakan ekonomi yang sudah diterbitkan sejak tahun 2015.
2. Dilakukan dengan meningkatkan integritas dan profesionalitas dari pemungut pajak dan pungutan negara lainnya yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap penerimaan negara secara umum.
3. Pemerintah akan melakukan reformasi terhadap institusi penerimaan negara khususnya terkait dengan organisasi kelembagaan, proses bisnis, dan sumber daya manusia.

C. Mitigasi Risiko Belanja Negara

Pemerintah melaksanakan kebijakan mengalihkan program kurang produktif ke program yang lebih produktif antara lain mengurangi alokasi untuk kegiatan konsumtif seperti perjalanan dinas dan konsinyering. Pemerintah juga telah mengambil kebijakan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja sehingga pengalokasian anggaran diharapkan dapat sesuai kebutuhan dan pencapaian target. Dari sisi penyerapan, Pemerintah juga telah berusaha menyederhanakan proses realisasi dengan menyempurnakan regulasi mengenai mekanisme pengadaan barang dan jasa, mekanisme revisi DIPA, serta penyederhanaan mekanisme pencairan anggaran.

D. Mitigasi Risiko Pembiayaan Anggaran

1. Mitigasi Risiko Utang Pemerintah

Secara umum dapat dijelaskan menjadi dua kelompok, yaitu mitigasi terhadap risiko tingkat bunga, nilai tukar, dan pembiayaan kembali serta mitigasi terhadap potensi kekurangan (shortage) pada pembiayaan melalui utang.

a. Mitigasi terhadap risiko tingkat bunga, nilai tukar, dan pembiayaan kembali

- Mengoptimalkan sumber pendanaan utang dari dalam negeri dengan mengutamakan utang baru dalam mata uang rupiah dan mengendalikan porsi penerbitan SBN valas
- Memaksimalkan utang baru dengan tenor menengah – panjang dan tingkat bunga tetap
- Melakukan manajemen utang (liability management) melalui mekanisme pembelian kembali (buyback) dan/atau debt switch
- Memanfaatkan instrumen lindung nilai
- Diversifikasi instrumen utang dan basis investor, pendalaman pasar SBN domestik, dan pemanfaatan fleksibilitas pembiayaan utang tunai.

b. Mitigasi terhadap potensi kekurangan (shortage) pada pembiayaan melalui utang

- Diversifikasi instrumen utang dan basis investor
- Pendalaman pasar SBN domestik
- Pemanfaatan fleksibilitas pembiayaan utang tunai
- Pengelolaan utang dalam kerangka Asset Liabilities Management (ALM)
- Mekanisme stabilisasi pasar SBN melalui stabilisasi surat berharga (Bond Stabilization Framework)
- Protokol manajemen krisis (Crisis Management Protocol) dalam hal mengantisipasi dampak krisis terhadap pasar SBN

2. Mitigasi Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah

a. Mitigasi terhadap Dukungan dan/atau Jaminan Pemerintah pada Proyek Pembangunan Infrastruktur

- Pada saat sebelum pemberian dukungan dan/atau jaminan Pemerintah, dilakukan proses evaluasi menyeluruh untuk meminimalkan risiko gagal bayar dari pihak terjamin.

- Setelah dukungan dan/atau jaminan Pemerintah, dilakukan dengan membuat alokasi anggaran kewajiban penjaminan.
- Melalui pemantauan secara berkala, baik dalam skala korporasi pihak terjamin maupun dalam skala proyek yang dijamin.

b. Mitigasi Risiko Program Jaminan Sosial Nasional dan Jaminan Sosial PNS

- Mengalokasikan tambahan belanja untuk DJS Kesehatan
- Melakukan pertemuan secara kontinyu antara Kementerian Keuangan, BPJS Kesehatan, dan K/L terkait guna membahas upaya-upaya pengendalian defisit DJS Kesehatan dalam jangka pendek dan jangka panjang.
- BPJS Kesehatan melakukan upaya-upaya dari pendekatan *spending* (kendali mutu-kendali biaya) dan *revenue* (perluasan kepesertaan dan peningkatan kolektibilitas).
- Pemerintah terus mengkaji berbagai upaya alternatif lain yang lebih efektif dan efisien dalam meningkatkan partisipasi kepesertaan, khususnya bagi kelompok PBPU dan BP.
- Membentuk dana cadangan untuk pembayaran klaim program JHT
- Menyusun desain program JP dan JHT PNS dengan mempertimbangkan Keseimbangan tiga prinsip, yaitu kecukupan manfaat (*adequacy*), kemampuan membayar (*affordability*), dan kesinambungan program (*sustainability*)

3. Mitigasi Risiko Fiskal dari Lembaga Keuangan Tertentu

Pemerintah melakukan pemantauan korporasi khususnya terhadap kebijakan, kegiatan usaha, manajemen risiko masing-masing lembaga keuangan, serta memantau perkembangan posisi permodalan untuk mendapatkan informasi yang lebih dini potensi risiko fiskal yang mungkin timbul dari aksi korporasi lembaga keuangan tersebut.

E. Mitigasi Risiko Fiskal Tertentu

1. Mitigasi risiko bencana alam. Mitigasinya dilakukan dengan dua opsi, opsi *ex-post financing* melalui alokasi anggaran maupun realokasi anggaran di beberapa K/L terkait dan menyediakan dana cadangan penanggulangan bencana (dana kontinjensi) yang dialokasikan pada Kementerian Keuangan. Sementara, opsi *ex-ante financing* dilakukan melalui implementasi *risk transfer*
2. Mitigasi risiko stabilisasi harga pangan. Pemerintah melaksanakan program asuransi pertanian padi dengan menggunakan dana APBN sejak tahun 2015.
3. Mitigasi risiko tuntutan hukum. Proses pengambilan kebijakan dilakukan dengan prinsip kehati-hatian dan upaya semaksimal mungkin oleh masing-masing K/L untuk meminimalisir jumlah kewajiban bagi Pemerintah.
4. Mitigasi Risiko Program Pembiayaan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dilakukan dengan memberikan penugasan kepada Badan Layanan Umum (BLU) Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP) untuk menyalurkan FLPP bagi MBR.
5. Mitigasi risiko terhadap pengembangan EBT panas bumi, dilakukan dengan (1) penggunaan teknologi survei geokimia lanjutan (2) penggunaan *deep slim hole* (3) penerapan prosedur *stop and go* pada setiap tahapan pengeboran berdasarkan rekomendasi tenaga ahli yang berpengalaman untuk meminimalkan kerugian yang lebih besar (*cut loss*).