

RUANG FISKAL DALAM APBN

Ruang fiskal secara umum merupakan ketersediaan ruang dalam anggaran yang memungkinkan Pemerintah menyediakan dana untuk tujuan tertentu tanpa menciptakan permasalahan dalam kesinambungan posisi keuangan Pemerintah. Dalam konteks APBN, ruang fiskal adalah total pengeluaran dikurangi dengan belanja non diskresioner/terikat seperti belanja pegawai, pembayaran bunga, subsidi, dan pengeluaran yang dialokasikan untuk daerah.

-Catatan Atas Laporan Keuangan, LKPP TA 2010-

1. Pendahuluan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen kebijakan fiskal pemerintah untuk mengarahkan perekonomian nasional. Melalui kebijakan-kebijakan yang tercermin dari komposisi belanjanya, APBN diharapkan mampu melakukan ekspansi yang dapat menstimulus kegiatan ekonomi yang lebih produktif sehingga membawa kesejahteraan bagi masyarakat. Kemampuan APBN melakukan ekspansi bergantung pada seberapa besar ruang fiskal yang dimilikinya, atau dengan kata lain, ruang fiskal merupakan suatu konsep yang digunakan untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah dalam mengalokasikan APBN bagi kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan nasional. Lebih lanjut, ruang fiskal akan mempengaruhi kesinambungan fiskal di masa-masa mendatang. Hal ini menjadi suatu yang logis karena kesinambungan fiskal bergantung pada kemampuan pemerintah untuk memobilisasi penerimaan, pembiayaan defisit maupun penajaman dan efisiensi belanja, yang berarti upaya memupuk ruang fiskal.

2. Simulasi Perhitungan Ruang Fiskal Dalam Lima Tahun Terakhir

Dalam enam tahun terakhir (tahun 2007-2012), tampak bahwa secara nominal besarnya ruang fiskal yang ada terus mengalami peningkatan. Namun secara rasio terhadap belanja negara, besarnya ruang fiskal tersebut cenderung tidak mengalami pergerakan yang cukup signifikan, terkecuali pada tahun 2008 yang sempat mencapai 32% (Tabel 1). Simulasi perhitungan diatas didapatkan dengan mengurangi total pengeluaran dengan belanja non diskresioner (terikat) seperti belanja pegawai, pembayaran bunga utang, subsidi dan transfer ke daerah¹. Namun hasil perhitungan ini, menunjukkan bahwa secara rasio ruang fiskal yang ada lebih besar dari yang disampaikan pemerintah dalam Nota Keuangan RAPBN 2012, dan secara nominal menunjukkan hasil yang sama dari yang disampaikan pemerintah dalam LKPP tahun 2010 (diuraikan di bagian selanjutnya).

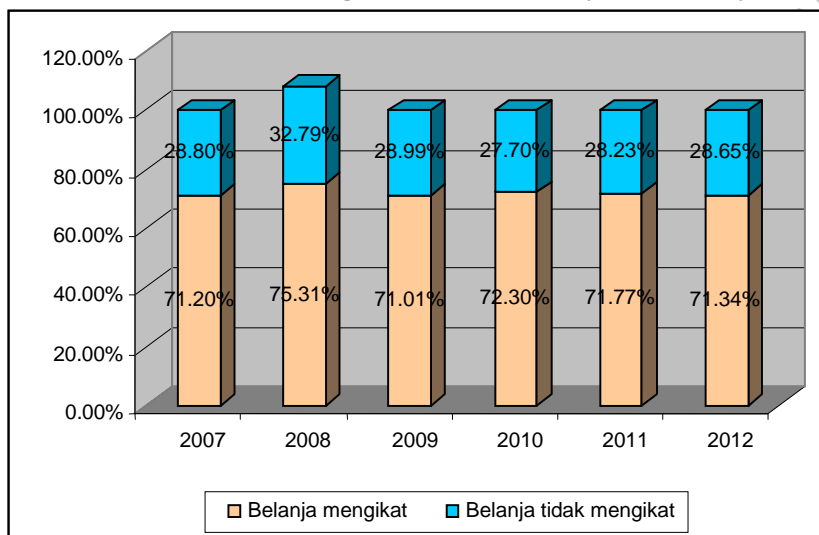
¹ Metode perhitungan ini seperti disampaikan dalam Nota Keuangan RAPBN T.A 2012

Tabel 1. simulasi perhitungan ruang fiskal (2007-2012)

Tahun	Belanja mengikat		Belanja tidak mengikat	
	Nilai (Rp Milyar)	%	Nilai (Rp Milyar)	%
2007	535,673.10	71.20%	216,700.10	28.80%
2008	745,164.00	75.31%	244,329.80	32.79%
2009	710,725.40	71.01%	290,118.50	28.99%
2010	814,185.10	72.30%	311,961.40	27.70%
2011	947,938.20	71.77%	372,813.10	28.23%
2012	1,012,008.20	71.34%	406,489.50	28.65%

Cat : simulasi perhitungan diatas belum memasukkan kewajiban kontinjensi Pemerintah Pusat
 Sumber : NK APBN-P, diolah

Grafik 1. Persentase ruang fiskal Indonesia (2007-2012)



Sumber : NK APBN-P, diolah

Besarnya pengeluaran yang sudah ditetapkan oleh undang-undang (*mandatory spending*) dan adanya kewajiban kontinjensi akan menambah berat ruang fiskal yang dimiliki oleh pemerintah². Semakin sempit ruang fiskal yang dimiliki pemerintah, maka berarti ruang pemerintah untuk memberikan stimulus perekonomian melalui fiskal menjadi semakin lemah. Berikut beberapa belanja Negara yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

² Wiloejo Wirjo Wirjono (Ekonom The Indonesia Economic Intelligence) dalam tulisannya yang berjudul “mengantisipasi Risiko Fiskal” menyebutkan bahwa anggaran pendidikan, kesehatan, belanja publik lainnya dan kewajiban kontinjen akan mengurangi ruang fiskal yang dimiliki pemerintah.

a. Dana pendidikan

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan besarnya pengalokasian dana pendidikan minimal sebesar 20% dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam pengalokasiannya, anggaran pendidikan tersebut terbagi ke dalam belanja Kementerian/ lembaga, transfer ke daerah dan melalui pengeluaran pembiayaan.

b. Anggaran kesehatan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan mengamanatkan pengalokasian minimal sebesar 5% dari APBN diluar gaji. Namun ketentuan ini belum dapat terlaksana sepenuhnya. Dalam beberapa tahun terakhir, anggaran kesehatan baru teralokasi sebesar 2-3% dari APBN.

c. Transfer ke daerah

▪ **Dana Alokasi Umum**

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah mengamanatkan jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.

▪ **Dana otonomi khusus**

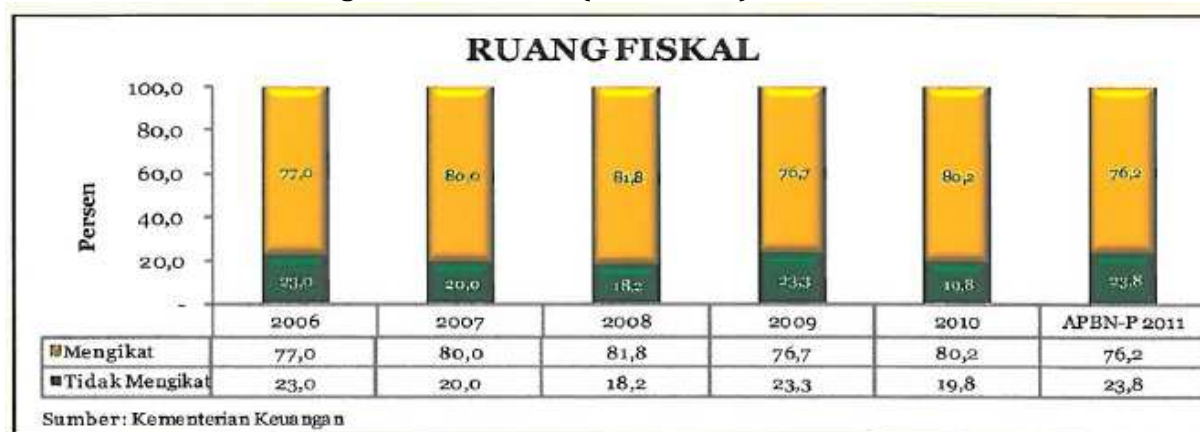
UU Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah direvisi dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang, menyebutkan adanya penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan¹;

UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa dana otonomi khusus merupakan salah satu pendapatan daerah. Dana Otonomi Khusus tersebut berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon Dana Alokasi Umum Nasional.

3. Ruang Fiskal Indonesia dalam Nota Keuangan RAPBN T.A 2012

Dalam Nota Keuangan RAPBN T.A 2012, Pemerintah menyampaikan besarnya ruang fiskal Indonesia yang dapat digunakan untuk mendukung alokasi tambahan belanja prioritas. Ruang fiskal Pemerintah dari tahun 2006 hingga 2011 terus mengalami peningkatan. Ruang fiskal sedikit meningkat dari 23,0% di tahun 2006 menjadi 23,8% di tahun 2011, atau rata-rata kenaikan tiap tahun sebesar 2,5% terhadap total belanja negara. Berikut persentase ruang fiskal Indonesia terhadap belanja negara tahun 2006-2011.

Grafik 2. Persentase ruang fiskal Indonesia (2006-2011)



4. Ruang Fiskal Indonesia dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat T.A 2010

Dalam Laporan keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2010, Pemerintah menyampaikan bahwa secara nominal ruang fiskal selama kurun waktu 2006-2010 mengalami peningkatan, berturut-turut adalah pada tahun 2006 anggaran belanja tidak terikat sebesar Rp209,14 triliun, selanjutnya pada tahun 2007 meningkat menjadi sebesar Rp216,71 triliun, dan pada tahun 2008 menjadi Rp244,34 triliun, pada tahun 2009 sebesar Rp290,11 triliun, dan pada tahun 2010 meningkat menjadi sebesar Rp311,97 triliun. Angka ini mengindikasikan bahwa tren ruang fiskal yang dimiliki Pemerintah dari tahun 2006-2010 semakin meningkat. Sejalan dengan meningkatnya ruang fiskal fleksibilitas yang dimiliki Pemerintah dalam mengalokasikan anggaran belanja pada kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan nasional juga semakin meningkat.

Apabila dilihat dari rasio ruang fiskal terhadap PDB, sepanjang periode 2006-2010 cenderung menurun. Penurunan terjadi pada tahun 2006-2008 dari posisi 6,27 persen menjadi 4,93 persen di tahun 2008, kemudian meningkat menjadi 5,17 persen di tahun 2009 yang untuk selanjutnya mengalami penurunan menjadi sebesar 4,86 persen di tahun 2010. Mencermati hal tersebut Pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas belanja negara (*quality of spending*). Diharapkan melalui kualitas belanja negara yang memadai, maka instrumen fiskal menjadi efektif yang pada gilirannya akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, dan penurunan tingkat kemiskinan.

Tabel 2. Ruang Fiskal terhadap PDB

No	Uraian	Pagu TA 2006 (Rp triliun)	Pagu TA 2007 (Rp triliun)	Pagu TA 2008 (Rp triliun)	Pagu TA 2009 (Rp triliun)	Pagu TA 2010 (Rp triliun)
1.	Total Belanja Negara	699,10	752,37	989,49	1.000,84	1.126,15
2.	Total Belanja Terikat (<i>Non-discretionary spending</i>)	489,87	535,66	745,15	710,73	814,18
	a. Belanja Pegawai	78,90	92,84	123,54	133,71	162,66
	b. Belanja Pembayaran Bunga	82,49	83,55	94,79	109,59	105,65
	c. Belanja Subsidi	107,63	105,07	234,40	158,12	201,26
	d. Transfer ke Daerah	220,85	254,20	292,42	309,31	344,61
3.	Total Belanja Negara – Total Belanja Terikat	209,14	216,71	244,34	290,11	311,97
4.	Rasio Belanja Terikat terhadap Total Belanja Negara	70,08	71,20	75,31	71,01	72,30
5.	Rasio Belanja Tidak Terikat terhadap Total Belanja Negara	29,92	28,80	24,69	28,99	27,70
6.	Pendapatan Domestik Bruto/PDB (triliun Rupiah)	3.338,2	3.957,4	4.954,0	5.613,4	6.422,9
7.	Rasio Belanja Terikat terhadap PDB (%)	14,67	13,54	15,04	12,66	12,68
8.	Rasio Belanja Tidak Terikat (<i>Fiscal Space</i>) terhadap PDB (%)	6,27	5,48	4,93	5,17	4,86

Sumber : Kementerian Keuangan dan BPS dalam LKPP TA 2010