



**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN
ATAS
LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT
TAHUN 2019**

**LAPORAN HASIL REVIU
ATAS
KESINAMBUNGAN FISKAL**



Nomor : 19e/LHP/XV/06/2020
Tanggal : 15 Juni 2020

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
RINGKASAN EKSEKUTIF	1
A. LATAR BELAKANG	3
B. KRITERIA, PANDUAN DAN PRAKTIK YANG BAIK LAPORAN KESINAMBUNGAN FISKAL	6
C. TUJUAN DAN LINGKUP	12
D. METODE REVIU	13
E. BATASAN REVIU	13
F. ANALISIS PEMERINTAH ATAS KEBERLANJUTAN FISKAL JANGKA PANJANG	13
G. POKOK-POKOK HASIL REVIU	18
1. Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang yang disusun Pemerintah belum memenuhi standar sebagaimana direkomendasikan <i>International Public Sector Accounting Standard Board</i> IPSASB pada <i>Recommended Practice Guide</i> (RPG) dan Praktik Yang diimplementasikan Negara Lain sebagai <i>Benchmark</i>	19
2. Pemerintah belum secara khusus menyusun dan melaporkan <i>Debt Sustainability Analysis</i> (DSA)	20
3. Pemerintah belum memasukkan komponen kebencanaan dan perubahan iklim secara memadai dalam skenario LTFS	22
4. Reviu BPK atas capaian dan indikator Kesenambungan Fiskal	23
a. Rasio Defisit terhadap PDB, Rasio Utang Terhadap PDB dan <i>Primary Balance</i> tidak mencapai Target yang ditetapkan pada RPJMN Tahun 2014-2019	24
b. Beberapa Indikator kerentanan pengelolaan utang Pemerintah melampaui rekomendasi ISSAI 5411	25
5. Pengungkapan Kesenambungan Fiskal dalam LKPP belum memadai	27
H. SIMPULAN	28
DAFTAR PUSTAKA	30



**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA**

RINGKASAN EKSEKUTIF
HASIL REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL

Kesinambungan fiskal merupakan kemampuan pemerintah dalam mempertahankan keuangan negara pada posisi yang kredibel serta dapat memberikan layanan kepada masyarakat dalam jangka panjang, dengan memperhatikan faktor kebijakan belanja dan pendapatan, memperhitungkan biaya pembayaran utang dan faktor sosial-ekonomi serta lingkungan di masa depan. Perhatian dunia internasional terkait dengan pengungkapan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang semakin meningkat, terlihat dari semakin banyaknya negara-negara yang mulai mengimplementasikan dan mempublikasikan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang dan didukung dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintahnya.

Sebagai wujud nyata BPK sebagai lembaga pemeriksa yang memberikan manfaat sesuai dengan *International Standard of Supreme Audit Institutions (ISSAI) No. 12* tentang *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions*, BPK telah melaksanakan reviu atas transparansi fiskal dalam rangka mendukung pemeriksaan atas LKPP sejak Tahun 2007. Berdasarkan hasil reviu tersebut, kesinambungan fiskal menjadi perhatian BPK, dimana satu-satunya indikator transparansi fiskal yang level praktiknya tidak memenuhi kriteria adalah Analisis Kesinambungan Fiskal Jangka Panjang yang belum disusun Pemerintah.

BPK mengapresiasi Pemerintah yang menindaklanjuti hasil reviu transparansi fiskal dengan menerbitkan Laporan Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang untuk pertama kali pada Tahun 2019. Atas dasar tersebut, serta memperluas pemberian manfaat sebagai lembaga pemeriksa sebagaimana diatur ISSAI No.12, BPK melaksanakan reviu atas kesinambungan fiskal sebagai bagian dari pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019.

Berdasarkan hasil reviu tersebut, BPK menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah telah menyusun analisis kesinambungan fiskal jangka panjang yang mempertimbangkan skenario-skenario kebijakan fiskal yang akan diambil dan indikator yang dimonitor, namun masih perlu didukung peraturan untuk menjamin keberlanjutan dan konsistensinya, dan disempurnakan sebagaimana direkomendasikan *International Public Sector Accounting Standard Board IPSASB* pada *Recommended Practice Guide (RPG)*.
2. Pemerintah perlu memperhatikan risiko fiskal dalam jangka panjang yang disebabkan (a) tidak tercapainya rasio utang terhadap PDB, rasio defisit terhadap PDB dan keseimbangan primer positif sebagaimana ditetapkan RPJMN 2014-2019, dan (b) Beberapa Indikator Kerentanan Utang yang

meliputi rasio *debt service* terhadap penerimaan, rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan, dan rasio utang terhadap penerimaan sebagai bagian dari pengelolaan fiskal juga telah melampaui batas praktik terbaik yang direkomendasikan lembaga internasional

BPK berharap Pemerintah meningkatkan kualitas pelaporan kesinambungan fiskal, memperhatikan risiko-risiko kesinambungan fiskal. Hasil revidi atas kesinambungan fiskal sebagai bagian dari pelaksanaan transparansi fiskal diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara di masa mendatang, dan kesinambungan fiskal jangka panjang dapat terus terjaga.



Jakarta, 15 Juni 2020
**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA**

Dr. Agung Firman Sampurna, CSFA.
Ketua

Dr. Pius Lustrilanang S.IP., M.Si., CSFA.
Anggota/ Koordinator Pemeriksaan

Prof. Dr. Bahrullah Akbar, M.B.A., CIPM, CPA., CSFA.
Anggota
Register Negara Akuntan No. RNA 21943

A. LATAR BELAKANG

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara ditetapkan dalam upaya untuk mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara dimaksud, bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal.

Kesinambungan fiskal adalah kemampuan pemerintah dalam mempertahankan keuangan negara pada posisi yang kredibel serta dapat memberikan layanan kepada masyarakat dalam jangka panjang, dengan memperhatikan faktor kebijakan belanja dan pendapatan, memperhitungkan biaya pembayaran utang dan faktor sosial-ekonomi serta lingkungan di masa depan. Asumsi makro-ekonomi yang *prudent* (hati-hati), memperhatikan sensitivitas dan analisis risiko serta aturan fiskal yang tepat akan membantu mengarahkan kebijakan pengeluaran dan pendapatan yang berkelanjutan dalam jangka pendek dan jangka menengah. Untuk perspektif kesinambungan fiskal jangka panjang, proyeksi fiskal dapat dilakukan dengan menambahkan gabungan tren proyeksi demografi dan sosial-ekonomi sebagai bahan analisis yang diperlukan.

Perhatian dunia internasional terkait dengan pengungkapan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang semakin meningkat. Hal ini terlihat dari negara-negara yang mulai mengimplementasikan dan mempublikasikan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang yang didukung dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintahnya. Australia mempublikasikan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang secara periodik setiap 3 tahun sekali dengan jangka waktu (*time horizon*) 40 tahun. Pelaporan ini diatur melalui *Charter of Budget Honesty Act 1998*. Kemudian Inggris, mempublikasikan laporan kesinambungan fiskal setiap 1 tahun sekali dengan proyeksi 50 tahun ke depan yang diatur melalui *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*. Negara lainnya seperti New Zealand juga mempublikasikan laporan posisi kesinambungan fiskal setiap 4 tahun sekali dengan proyeksi 40 tahun diatur melalui *Public Finance Act 1989*.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk di antaranya pengelolaan fiskal yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Sejak Tahun 2009, BPK mengadaptasi *IMF's Fiscal Transparency Code* berupa reviu atas transparansi fiskal Pemerintah Indonesia untuk melengkapi hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dalam rangka transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Dalam rangka melaksanakan peran BPK sesuai dengan *International Standard Supreme Audit Institution (ISSAI) 12 (The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to*

the lives of citizens), BPK melaksanakan reviu atas kesinambungan fiskal jangka panjang pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas kesinambungan pengelolaan keuangan negara di masa yang akan datang.

PENTINGNYA REVIU ATAS KESINAMBUNGAN FISKAL

Sebagai negara dengan sistem ekonomi terbuka, Indonesia memperoleh manfaat dari hubungan dengan dunia internasional. Globalisasi di sektor produksi serta perdagangan membuka peluang kompetisi di antara negara-negara kawasan yang kemudian berdampak pada *bersaingnya* neraca perdagangan dan berpengaruh pada keuangan negara. Namun, globalisasi tersebut juga memunculkan tantangan berupa meningkatnya ketidakpastian dan kerentanan perekonomian suatu negara yang dipengaruhi faktor-faktor eksternal seperti geopolitik.

Sampai dengan saat ini, perekonomian Indonesia juga sangat dipengaruhi oleh faktor sumber daya alam termasuk harga komoditas serta kemungkinan terjadinya bencana. Sumber daya manusia juga menjadi faktor penentu stabilitas perekonomian suatu negara melalui aktivitas ekonomi yang dilakukan, berdampak pada penerimaan negara serta alokasi belanja negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi perekonomian suatu negara berpengaruh kepada kebijakan yang diambil pemerintahnya. Kebijakan pemerintah untuk mengarahkan perekonomian negara disebut sebagai kebijakan fiskal, kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan terkait pendapatan dan/atau pengeluaran pemerintah. Melalui kebijakan fiskal tersebut diharapkan Pemerintah dapat mengarahkan pertumbuhan ekonomi yang stabil, mengendalikan inflasi, membuka lapangan kerja, serta menjalankan fungsi fiskalnya berupa fungsi distribusi dan alokasi pemerintah.

Analisis terhadap kondisi kesinambungan fiskal sebagai output dari kebijakan fiskal, dilakukan dengan menguji celah fiskal jangka panjang berupa proyeksi di masa depan baik jangka menengah maupun jangka panjang. Melalui analisis ini, diperoleh informasi yang dapat dijadikan sebagai peringatan dini atas kondisi fiskal di masa depan. Dengan demikian, kemungkinan terjadinya kondisi fiskal berupa *default* baik eksplisit maupun implisit dapat dideteksi, dan selanjutnya digunakan sebagai panduan dalam rangka pencegahan terjadinya krisis di masa depan.

Secara umum, Pemerintah memiliki aturan fiskal yang diamanatkan konstitusi, berupa batas defisit anggaran dan batas pembiayaan melalui utang terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Namun sebagaimana dilihat melalui ukuran tersebut, aturan fiskal tersebut hanya melihat kondisi fiskal dalam spektrum jangka pendek atau pada saat tahun anggaran berjalan dan merupakan *postmortem indicator*. Apabila Pemerintah hanya diatur dengan aturan fiskal ini, kondisi tersebut tidak ideal untuk keberlangsungan fiskal jangka menengah, apalagi jangka panjang. Penggunaan defisit sebagai ukuran kebijakan fiskal tidak memberikan informasi memadai selain kondisi tahun berjalan dan terkait perubahan kebijakan fiskal dan dampaknya pada posisi fiskal tahun-tahun berikutnya. Penggunaan utang di sisi lain dapat memperlihatkan potensi beban fiskal di masa mendatang. Namun, mengingat rumitnya pengelolaan kebijakan fiskal, beban fiskal tidak bisa disederhanakan

sebatas kedua faktor tersebut (defisit tahun berjalan dan penggunaan utang), kebijakan fiskal yang ideal harus mempertimbangkan unsur fiskal lain seperti potensi pendapatan, proyeksi belanja dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi perekonomian dan fiskal seperti cadangan sumber daya alam, harga komoditas, demografi penduduk (yang berdampak pada belanja jaminan sosial), dan potensi terjadinya bencana alam.

Perkembangan dunia pelaporan keuangan di dunia internasional telah mendeteksi pentingnya proyeksi jangka panjang. Adanya panduan serta praktik-praktik dari pemerintah yang melaporkan kesinambungan fiskal jangka panjang telah ada meskipun belum menjadi praktik umum. BPK menilai Pemerintah perlu memperhatikan hal ini, sebagai upaya meningkatkan kepercayaan publik dan sebagai alat bantu Pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara yang lebih baik.

Secara substansi, BPK menilai Pemerintah perlu meningkatkan kesadaran akan pentingnya perencanaan kesinambungan fiskal jangka panjang untuk memastikan program dan layanan bagi masyarakat dapat terus diberikan secara optimal dan berkelanjutan di masa depan tanpa meningkatkan beban pembayaran utang oleh generasi berikutnya atau bertambahnya beban pajak dalam mengelola dampak demografis, perubahan iklim, serta biaya pemeliharaan dan pembaharuan infrastruktur.

Konsisten dengan yang dicontohkan negara maju lainnya, terdapat risiko signifikan terhadap kesinambungan fiskal jangka panjang pemerintah. Risiko utama terkait dengan dampak demografi berupa penuaan populasi yang berdampak pada perekonomian melalui berkurangnya partisipasi tenaga kerja dan meningkatnya biaya jaminan sosial dan Pemerintah telah mengantisipasi dengan program-program jaminan sosial. Namun, informasi ini tidak membentuk gambaran yang utuh, sebagai contoh, Pemerintah tidak memproyeksikan dampak fiskal dari penuaan penduduk pada pendapatan dan biaya program dalam jangka panjang. Laporan yang ada juga tidak memproyeksikan biaya jangka panjang yang diperlukan untuk memelihara dan memperbarui infrastruktur modal. Oleh karena itu, laporan kesinambungan fiskal jangka panjang, berbentuk analisis diperlukan sebagai bentuk akuntabilitas dan memberikan keyakinan kepada publik dalam pengelolaan keuangan negara yang berkelanjutan.

Risiko fiskal yang terjadi dapat berpengaruh pada ruang fiskal jangka pendek, menengah maupun panjang. Upaya bersifat reaktif atas risiko fiskal yang terjadi ketika risiko itu muncul dan mengubah perencanaan tahun berjalan saja, tidak memadai. Hal tersebut disebabkan program pemerintah sangat kompleks dan warga berharap stabilitas program akan dilindungi. Ini berarti bahwa perubahan harus dilakukan secara bertahap, dikomunikasikan secara memadai kepada masyarakat dan pengambil kebijakan lainnya, serta memperoleh kekuatan legislasi dengan cara mengonsultasikan perubahan tersebut kepada unsur legislatif.

Pelaporan publik tentang kesinambungan fiskal jangka panjang penting tidak hanya untuk penyampaian capaian pemerintah atas programnya, namun juga untuk penyampaian informasi terkait kepastian program pemerintah bersifat layanan publik yang berkelanjutan.

Proyeksi jangka panjang dari peran sektor publik dalam ekonomi juga akan berkontribusi pada diskusi politik dan publik tentang agenda reformasi yang lebih luas, untuk memastikan bahwa biaya sektor publik (pajak, utang dan pembayaran utang) sebanding dengan manfaat yang diberikan kepada masyarakat (layanan publik). Beberapa pemerintah juga menghadirkan tantangan fiskal jangka panjang dalam perspektif lintas generasi, untuk mendistribusikan manfaat dan biaya secara wajar dari generasi ke generasi.

Untuk negara-negara berkembang dan maju, kesinambungan fiskal memiliki prioritas yang tinggi, mengingat melalui konsep kesinambungan fiskal, negara-negara berkembang dan maju memiliki ruang untuk pengembangan ekonomi di masa depan.

Setidaknya ada tiga alasan umum bagi pemerintah untuk mempersiapkan dan mempublikasikan proyeksi fiskal jangka panjang:

1. Menetapkan kerangka kerja untuk menetapkan kebijakan fiskal jangka pendek dalam serangkaian tujuan fiskal jangka panjang yang minimal, merentang siklus ekonomi;
2. Memahami sensitivitas dan kerentanan hasil anggaran terhadap kekuatan eksogen dalam jangka panjang; dan
3. Menunjukkan keberlanjutan (*sustainability*) atas kebijakan saat ini.

B. KRITERIA, PANDUAN DAN PRAKTIK YANG BAIK LAPORAN KESINAMBUNGAN FISKAL

Terdapat berbagai panduan praktik yang baik terkait kesinambungan fiskal jangka panjang yang dapat diadaptasi. Secara prinsip seluruh panduan yang ada mendukung tujuan laporan/analisis kesinambungan fiskal yang bermanfaat bagi pengelolaan keuangan negara. Panduan dan praktik yang baik tersebut menjadi kriteria dalam pelaksanaan review.

1. IMF *Fiscal Transparency Handbook*

Transparansi fiskal memberikan informasi kepada lembaga legislatif, pasar, dan warga negara yang akan mereka butuhkan ketika meminta pertanggungjawaban pemerintah atas kinerja fiskal dan penggunaan sumber daya publik mereka. Sejak IMF pertama kali mengadopsi *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* Tahun 1998, dan memperkenalkan penilaian sukarela praktik transparansi fiskal di negara-negara anggota IMF, penelitian menunjukkan pentingnya transparansi fiskal untuk pengelolaan keuangan publik yang efektif, meningkatkan tata kelola, dan mengurangi korupsi. Secara khusus, kurangnya transparansi fiskal dapat merusak akuntabilitas dan memberikan peluang untuk penyalahgunaan dana publik. Ketidakpercayaan yang meningkat antara warga dan pemerintah tentang bagaimana uang publik digunakan, dan bagaimana mengatasi kemiskinan dan ketidaksetaraan, juga menuntut transparansi yang lebih besar dalam keuangan publik.

Transparansi fiskal merupakan elemen penting dari manajemen fiskal yang efektif dan membantu dalam memastikan keputusan pemerintah telah diinformasikan kepada publik melalui penilaian bersama dan akurat atas posisi

fiskal saat ini, biaya dan manfaat dari setiap perubahan kebijakan, dan risiko potensial terhadap prospek fiskal. Transparansi fiskal juga memberikan informasi yang dibutuhkan kepada legislatif, pasar, dan warga negara untuk membuat keputusan keuangan yang efisien. Transparansi fiskal juga diperlukan dalam proses pertanggungjawaban pemerintah atas kinerja fiskal dan pengelolaan serta penggunaan sumber daya. Transparansi secara umum juga dapat membantu mendukung kredibilitas manajemen keuangan publik pemerintah dan meningkatkan kepercayaan pasar.

Transparansi fiskal yang diatur melalui IMF *Fiscal Transparency Handbook* mengatur pengelolaan transparansi fiskal di suatu negara didukung oleh empat pilar pendukung yaitu Pelaporan Fiskal, Penganggaran dan Perencanaan Fiskal, Analisis Risiko Fiskal dan Tata Kelola, serta Tata Kelola Sumber Daya Pendapatan. Masing-masing pilar didukung oleh dimensi dan prinsip yang dinilai.

Secara khusus, dalam Pilar Analisis Risiko Fiskal dan Tata Kelola, terdapat dimensi Pengungkapan Risiko dan Analisa, yaitu pemerintah agar mempublikasikan secara reguler laporan terkait risiko dan prospek fiskal. Dalam satu prinsip yang dinilai terkait analisis kesinambungan fiskal jangka panjang pemerintah agar mempublikasikan secara reguler proyeksi atas perubahan keuangan publik dalam jangka panjang.

Dalam IMF *Fiscal Transparency Handbook* tersebut diungkap bahwa tren sosial dan ekonomi serta komitmen kebijakan baru oleh pemerintah dapat memiliki efek signifikan terhadap keuangan publik dalam jangka panjang. Peningkatan transparansi di bidang ini akan membantu meningkatkan pemahaman tentang biaya masa depan dari keputusan kebijakan saat ini, mengelola risiko jangka panjang dan tekanan pada keuangan publik, serta meningkatkan dukungan untuk kebijakan ekonomi makro dan fiskal yang sehat.

Proyeksi jangka panjang yang tercermin dalam transparansi fiskal dapat berperan penting dalam pengelolaan kebijakan ekonomi pemerintah sebagaimana tercermin dalam unsur-unsur berikut:

- a. Utang publik. pemerintah perlu memahami bagaimana dinamika utang publik yang cenderung berkembang di masa depan dapat membantu mengidentifikasi kebijakan fiskal yang tidak berkesinambungan.
- b. Demografi dan kebijakan sosial. Banyak negara maju dan berkembang memiliki profil populasi yang menua, yang selama beberapa dekade ke depan dapat menciptakan tekanan pengeluaran yang signifikan di bidang-bidang seperti pensiun, kesehatan, dan perawatan jangka panjang serta mengurangi basis pajak.
- c. Sumber daya alam. Negara-negara dengan ketergantungan pada sumber daya alam yang terbatas perlu merencanakan dampak jangka panjang pada keuangan publik dari menipisnya sumber daya ini dan hilangnya sumber daya terkait pendapatan.
- d. Pertumbuhan ekonomi. Beberapa reformasi kebijakan terkait produktivitas dan peningkatan pertumbuhan mungkin memiliki manfaat finansial yang relatif kecil dalam jangka pendek tetapi menjadi sangat penting bagi keberlanjutan bila dilihat dalam jangka waktu yang lebih panjang.

- e. Pertimbangan lingkungan. Untuk beberapa negara, biaya yang terkait dengan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim bisa sangat besar dan menekan keuangan publik.

2. *Recommended Practice Guide (RPG) - Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances* IPSASB

Pentingnya revidi dan analisis kesinambungan fiskal telah menjadi perhatian beberapa negara dalam beberapa tahun terakhir khususnya pentingnya proyeksi jangka panjang serta pedoman dan pelaporan terkait kesinambungan fiskal tersebut.

Dewan Standar Akuntansi Sektor Publik Internasional atau *International Public Sector Accounting Standard Board* (IPSASB) bekerja untuk meningkatkan pelaporan keuangan sektor publik di seluruh dunia melalui pengembangan Standar Akuntansi Sektor Publik berbasis akrual secara internasional atau *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) untuk digunakan oleh pemerintah dan entitas sektor publik lainnya di seluruh dunia.

Di samping IPSAS, IPSASB juga menerbitkan Pedoman Praktik yang Direkomendasikan atau *Recommended Practice Guide* (RPG) untuk digunakan oleh entitas sektor publik, termasuk pemerintah nasional, regional, dan lokal, dan lembaga pemerintah terkait. IPSAS yang diterbitkan IPSASB terkait dengan laporan keuangan tujuan umum (laporan keuangan) dan bersifat otoritatif sedangkan RPG adalah pernyataan yang memberikan panduan praktik yang baik dalam menyiapkan laporan bertujuan umum yang bukan merupakan laporan keuangan. Tidak seperti IPSAS, RPG tidak menetapkan persyaratan. RPG tidak memberikan panduan pada tingkat jaminan dimana informasi harus dikenakan.

Salah satu RPG yang diterbitkan IPSASB adalah *Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*. RPG ini berisi informasi minimal yang harus disajikan dalam pelaporan kesinambungan fiskal suatu entitas.

Dalam penyusunan laporan kesinambungan fiskal, entitas perlu menentukan pengguna potensial atas laporan kesinambungan fiskal tersebut. Informasi pada laporan kesinambungan fiskal jangka panjang memiliki dimensi yang lebih luas dibandingkan informasi yang diperoleh dari laporan keuangan. Laporan kesinambungan fiskal meliputi arus masuk dan keluar yang diproyeksikan terkait dengan penyediaan barang dan jasa dan program yang memberikan manfaat sosial dengan menggunakan asumsi kebijakan saat ini selama jangka waktu tertentu. Dengan demikian, pada laporan kesinambungan fiskal konsep definisi dan kriteria pengakuan atas kewajiban serta aset berbeda dengan konsep definisi kriteria pada laporan keuangan.

Penilaian atas kesinambungan fiskal menggunakan sejumlah data yang luas, meliputi data finansial dan non-finansial terkait kondisi demografi dan ekonomi di masa depan seperti asumsi terkait tren global yaitu produktivitas, daya saing negara, variabel demografi (tingkat kematian, tingkat kelahiran, penghasilan, pendidikan dan partisipasi tenaga kerja/produktivitas).

Relevansi laporan kesinambungan fiskal jangka panjang harus dipertimbangkan dalam konteks sumber daya dan kapasitas entitas untuk menentukan informasi

yang disajikan. Dalam hal ini pengguna laporan kesinambungan fiskal jangka panjang pemerintah pada umumnya membutuhkan informasi yang sesuai dengan karakteristik sebagaimana berikut:

- a. Informasi terkait pajak yang signifikan dan/atau kekuatan peningkatan pendapatan lainnya;
- b. Informasi terkait timbulnya utang yang signifikan; atau
- c. Informasi terkait pemberian layanan.

Lingkup/batasan pelaporan digunakan untuk meningkatkan pemahaman dan penggunaan laporan sebagaimana laporan keuangan bertujuan umum. Entitas dapat menggunakan lingkup/batasan laporan bertujuan umum pada penyusunan laporan kesinambungan fiskal seperti pada IPSAS 22, terkait pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah.

Informasi pada laporan kesinambungan fiskal jangka panjang harus memungkinkan pengguna untuk menilai berbagai aspek kesinambungan fiskal jangka panjang entitas, termasuk sifat dan tingkat risiko keuangan yang dihadapi entitas tersebut.

Bentuk dan isi dari laporan kesinambungan fiskal dapat bervariasi tergantung dari sifat dari entitas. Untuk mencapai tujuan dari pelaporan (tujuan umum pelaporan terkait akuntabilitas dan tujuan pengambilan keputusan) dengan mempertimbangkan kendala (*materialitas*, *cost-benefit* serta karakteristik kualitatif) sebagaimana laporan keuangan bertujuan umum, laporan kesinambungan fiskal pada umumnya mencakup komponen-komponen berikut:

- a. Proyeksi atas arus masuk dan keluar masa depan, yang dapat disajikan dalam uraian atau format gambar yang disertai penjelasan;
- b. Diskusi narasi atas dimensi kesinambungan fiskal jangka panjang, termasuk indikatornya; dan
- c. Diskusi narasi terkait prinsip, asumsi dan metodologi yang digunakan dalam proyeksi.

Entitas pelaporan harus mencantumkan diskusi naratif terkait dimensi kesinambungan dalam laporan kesinambungan fiskal jangka panjang. Dimensi tersebut saling terkait sebagai unsur kesinambungan jangka panjang, antara lain:

- a. Dimensi Layanan;
- b. Dimensi Pendapatan; dan
- c. Dimensi Utang.

Dimensi tersebut saling terkait karena perubahan dalam satu dimensi memengaruhi dimensi lainnya. Misalnya, dimensi layanan dan hak masa depan untuk penerima manfaat (dimensi layanan) didanai oleh dimensi pendapatan dan / atau dimensi utang. Satu dimensi dapat dianalisis dengan mengatur dua dimensi lainnya secara konstan. Misalnya, dengan mempertahankan tingkat layanan dan pendapatan yang konstan, suatu entitas dapat menggambarkan efek asumsi tersebut pada dimensi utang.



Gambar 1 Dimensi Kesinambungan Fiskal sesuai RPG

Terdapat dua aspek untuk setiap dimensi, yaitu kapasitas dan kerentanan. Kapasitas merupakan kemampuan yang dimiliki entitas, sedangkan kerentanan adalah faktor eksternal diluar kendali entitas yang dapat mengubah dan mempengaruhi dimensi.

Proyeksi yang dilaporkan dalam laporan kesinambungan fiskal jangka panjang umumnya mencerminkan kondisi ketidakpastian. Proyeksi tersebut dihasilkan dari model-model yang mengandalkan asumsi yang mengandung ketidakpastian. Agar laporan kesinambungan fiskal jangka panjang dapat mewakili arus yang diproyeksikan di masa depan, asumsi yang digunakan harus didasari informasi terbaik yang tersedia.

Penyusunan dan penerbitan laporan kesinambungan fiskal dapat dilakukan tersendiri atau dapat menjadi bagian dari laporan lain. Waktu penerbitannya pun dapat sama ataupun beda dengan laporan keuangan bertujuan umum.

Suatu entitas harus menyajikan proyeksi arus masuk dan keluar di masa depan, termasuk belanja modal. Proyeksi harus disusun berdasarkan asumsi kebijakan saat ini, dan asumsi tentang kondisi ekonomi dan lainnya di masa depan. Dalam penyusunan laporan kesinambungan fiskal, entitas pelaporan dapat memanfaatkan asumsi, proyeksi dan indikator yang disiapkan oleh entitas lain sebagai bentuk efisiensi dengan tetap menjaga kualitas atas informasi yang disajikan. Penggunaan informasi internal yang telah dimiliki entitas pelaporan dapat digunakan untuk periode yang relevan.

Entitas pelaporan harus memastikan bahwa pilihan dan penyajian proyeksi tidak condong untuk menyajikan gambaran yang menyesatkan atau tidak menguntungkan. Format dan istilah yang digunakan harus konsisten antar periode pelaporan.

Lingkup waktu pelaporan dipilih entitas dengan sebelumnya mempertimbangkan waktu yang tepat dan *faithful representation*. Semakin jauh lingkup waktu pelaporan dari tanggal pelaporan, semakin banyak peristiwa di

masa depan yang disajikan. Namun, seiring meningkatnya jangka waktu tersebut, asumsi yang mendasari proyeksi menjadi kurang kuat dan berpotensi kurang dapat diverifikasi. Sebaliknya, semakin dekat akhir lingkup pelaporan dapat meningkatkan risiko bahwa konsekuensi peristiwa di luar cakrawala waktu dapat diabaikan, sehingga mengurangi relevansi proyeksi. Lingkup waktu pelaporan mencerminkan karakteristik entitas. Lingkup waktu pelaporan ini dipengaruhi oleh karakteristik entitas, termasuk aspek-aspek seperti umur panjang program-program utama, tingkat ketergantungan pada entitas lain untuk pembiayaan, perkiraan masa pakai aset operasional.

RPG terkait laporan kesinambungan fiskal jangka panjang berlaku untuk entitas sektor publik juga memiliki tujuan di antaranya memberikan informasi tentang dampak kebijakan dan keputusan saat ini yang dibuat pada tanggal pelaporan tentang arus masuk dan keluar masa depan dan melengkapi informasi dalam laporan keuangan tujuan umum.

Dalam laporan kesinambungan fiskal jangka panjang yang diatur dalam RPG, entitas pelaporan agar mengungkapkan informasi yang memadai yang memungkinkan pengguna informasi dapat menilai proyeksi keberlanjutan fiskal jangka panjang entitas. Entitas pelaporan harus membuat pengungkapan tambahan yang diperlukan untuk memenuhi tujuan pelaporan keuangan, antara lain nama entitas pelaporan, laporan keuangan yang terkait dengan laporan kesinambungan fiskal jangka panjang tersebut, definisi entitas pengendali dan apa yang dikendalikan, tanggal pelaporan, basis waktu pelaporan dan proyeksi, dan bila menggunakan proyeksi dan indikator yang dilakukan oleh entitas lain, disebutkan sumbernya.

Di samping itu diskusi naratif atas proyeksi juga mengungkapkan informasi terkait sumber arus masuk pendapatan dan perpajakan, risalah atas asumsi kebijakan fiskal saat ini dan kebijakan fiskal yang diasumsikan, sumber informasi terkait arus keluar termasuk belanja modal, penjelasan terhadap perubahan proyeksi antar periode dan alasannya. Laporan juga harus berisi penjelasan bahwa proyeksi bukan merupakan perkiraan dan bahwa proyeksi pada rentang waktu tertentu tidak akan sesuai dengan hasil aktual, dan tingkat perbedaannya akan tergantung pada berbagai faktor, termasuk tindakan masa depan entitas dalam memenuhi setiap tantangan fiskal yang diidentifikasi.

Pada sisi pengungkapan dimensi, laporan kesinambungan fiskal jangka panjang harus berisi informasi terkait perubahan signifikan dari periode sebelumnya, perubahan indikator yang digunakan dari periode sebelumnya dan indikator yang digunakan bila entitas pelaporan menggunakan indikator yang didasarkan pada jumlah yang diturunkan dari informasi non-IPSAS dan indikator yang terpengaruh.

Lebih lanjut pada RPG on *Reporting on The Long Term Sustainability of Entity's Finance*, IPSASB mengatur entitas pelaporan agar menyertakan informasi penting terkait aspek utama dari peraturan perundang-undangan dan regulasi; kebijakan makro-ekonomi dan kerangka kerja fiskal yang mendasarinya, termasuk perincian di mana laporan lain yang tersedia untuk umum yang mendasari kebijakan pada laporan kesinambungan fiskal tersebut. Entitas

pelaporan juga harus menyajikan pengungkapan atas asumsi kebijakan utama saat ini dan demografi kunci serta asumsi ekonomi yang menopang proyeksi serta evaluasinya.

Pengaturan melalui RPG on *Reporting on The Long Term Sustainability of Entity's Finance* oleh IPSASB pada umumnya dilakukan untuk menjamin akuntabilitas dan kegunaan dari laporan kesinambungan fiskal jangka panjang bagi pengguna laporan.

3. ISSAI 5411 *Debt Indicators*

Dalam menjaga kesinambungan fiskal, unsur penting yang harus diperhatikan adalah terjaganya kesanggupan melunasi utang (solvabilitas), hal tersebut sejalan dengan definisi kesinambungan fiskal yang terkait dengan kemampuan menjaga tingkat layanan dan kebijakan fiskal tanpa perubahan signifikan dan mampu melunasi utang di masa depan. Oleh karena itu, indikator terkait utang perlu menjadi perhatian khusus.

INTOSAI melalui ISSAI 5411 mempromosikan praktik terbaik dalam kebijakan manajemen utang publik, termasuk pembuatan informasi yang tepat, dan menggunakan indikator seperti yang dipertimbangkan dalam analisis ini. Indikator yang umum dan mudah untuk dipantau adalah indikator kerentanan. Indikator kerentanan mencakup sektor ekonomi yang terkait pengelolaan utang. Ketika ekonomi berada dalam tekanan, ketidakseimbangan dalam sektor tertentu dapat menyebarkan masalah ke sektor ekonomi lainnya, termasuk pengelolaan utang. Lebih lanjut, berikut tingkat minimal yang disarankan untuk negara-negara berkembang atas indikator kerentanan utang, yang disediakan oleh dua lembaga internasional yang berbeda.

Tabel 1 Batas Indikator Kerentanan Sesuai ISSAI 5411

Indikator Kerentanan	International Debt Relief (dalam %)	International Monetary Fund (dalam %)
<i>Debt Service/Income</i>	28-63	25-35
<i>Debt / Income</i>	88-127	200-300
<i>Interest / Income</i>	4,6-6,8	7-10
<i>Debt/GDP</i>	20-25	25-30
<i>Debt/Income</i>	92-167	90-150

C. TUJUAN DAN LINGKUP

Reviu atas kesinambungan fiskal jangka panjang Indonesia ini ditujukan bagi pemangku kepentingan dan bertujuan untuk memberikan gambaran terkait pentingnya kesinambungan fiskal jangka panjang dalam menyusun kebijakan fiskal yang menyertai kondisi ekonomi, keuangan, demografi serta geografis Indonesia.

Reviu ini mengungkapkan beberapa aspek terkait dengan:

1. Pentingnya reviu kesinambungan fiskal;
2. Panduan pelaporan dan praktik yang baik pada negara lain terkait kesinambungan fiskal;
3. Analisis atas keberlanjutan fiskal jangka panjang oleh Pemerintah;

4. Reviu atas indikator, unsur dan praktik analisis kesinambungan fiskal; dan
5. Kesimpulan terkait kesinambungan fiskal.

D. METODE REVIU

BPK menggunakan metode reviu pelaksanaan transparansi fiskal untuk TA 2019 sebagai berikut.

a. Perencanaan reviu

BPK merencanakan reviu atas kesinambungan fiskal berdasarkan ISSAI 12 (*The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*) dengan menggunakan referensi seperti FTC 2014, IMF *Manual on Fiscal Transparency*, IMF *Fiscal Transparency Handbook*, laporan kesinambungan fiskal negara-negara lain oleh IMF, *International Public Sector Accounting Standard Board IPSASB pada Recommended Practice Guide (RPG) - Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances* dan mengembangkan indikator-indikator yang merupakan praktik terbaik dalam pengelolaan utang dalam ISSAI 5411 *debt indicators*.

b. Pelaksanaan reviu

BPK melakukan kajian atas analisis dan pelaporan kesinambungan fiskal jangka panjang dari lembaga internasional dan implementasi praktik pelaporan kesinambungan fiskal jangka panjang dari negara lain serta melakukan reviu atas Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang yang disusun Pemerintah. BPK juga menilai kesinambungan fiskal menggunakan indikator-indikator yang direkomendasikan dalam ISSAI 5411 *debt indicators* khususnya terkait kerentanan utang.

c. Pelaporan hasil reviu

BPK melaporkan hasil reviu kesinambungan fiskal dalam LHR sebagai suplemen atas hasil pemeriksaan LKPP TA 2019 yang disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden.

E. BATASAN REVIU

Nota Keuangan APBN 2019, Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) 2019, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2019 dan Laporan Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang tahun 2019 yang baru pertama kali dipublikasikan oleh Pemerintah pada awal tahun 2019.

F. ANALISIS PEMERINTAH ATAS KEBERLANJUTAN FISKAL JANGKA PANJANG

Pemerintah pada Tahun 2020 telah menerbitkan Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang atau *Long Term Fiscal Sustainability (LTFS)* sebagai bentuk komitmen untuk mendorong agar pengelolaan fiskal sehat, konsisten dan berkelanjutan dalam mendukung Visi Indonesia 2045 menuju negara berdaulat, maju, adil, dan makmur.

Untuk mewujudkan visi 2045 tersebut dan dalam menjawab berbagai tantangan yang dihadapi, dalam Analisis Pemerintah atas Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang,

Pemerintah merumuskan strategi melalui pentahapan yang dibagi menjadi 3 *milestone* jangka menengah yang saling berkaitan dan menguatkan: tahap penguatan pondasi (2020 – 2030), tahap transisi (2031 – 2035), dan tahap tinggal landas menuju Indonesia Maju (2036 – 2045).

Tabel 2 Tahapan Strategi Menuju Visi 2045

2020-2030 Penguatan Daya Saing	2031-2035 Memperkokoh Daya Saing	2036-2045 Negara Maju, Mandiri, Adil dan Makmur
PENGUATAN FONDASI	TRANSISI	TINGGAL LANDAS
<ul style="list-style-type: none"> • Reformasi perpajakan dan Reformasi PNBP (a.I pengelolaan aset negara); • Penguatan kualitas SDM (produktif, inovasi, karakter, <i>skill</i>, <i>entrepreneurship</i>, kompatibel dengan ICT); • <i>Social protection</i> (penguatan bansos dan pemberdayaan) menjawab tantangan demografi; • Infrastruktur mendukung transformasi industri dan antisipasi urbanisasi (air bersih, sanitasi, sampah, transportasi perkotaan); • Ketahanan pangan, energi (EBT) dan air • Reformasi birokrasi selaras dengan kemajuan teknologi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memantapkan kualitas SDM yang <i>compatible</i> ICT dan <i>economic knowledge</i>; • Memantapkan <i>social protection</i> yang handal (jaminan sosial, bansos, pemberdayaan sosial dan jaring pengaman); • Infrastruktur pendukung industrialisasi telah memadai dan berfungsi optimal; • Birokrasi yang efisien; • APBN dan insentif fiskal yang solid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondasi ekonomi kuat <ul style="list-style-type: none"> ✓ Industrialisasi berbasis <i>local content</i> dan <i>value added</i>; ✓ Kedaulatan pangan dan energi; ✓ Kelas menengahnya dominan; • Kesejahteraan mapan (<i>income</i> perkapita tinggi); • Keadilan sosial; • Stabilitas keamanan, politik, ekonomi; • Kemandirian ekonomi (investasi, konsumsi kelas menengah tinggi, ekspor tinggi, APBN sehat).

Hal yang perlu diperhatikan juga bahwa proyeksi ekonomi jangka panjang dipengaruhi oleh ketidakpastian terhadap proyeksi penduduk seperti produktivitas. Untuk itu Pemerintah menggunakan data terkait proyeksi demografi dan median penduduk usia produktif dari PBB serta melakukan pengolahan data proyeksi rasio dependensi yang datanya diperoleh dari BPS.

Pada tahapan-tahapan jangka menengah yang diungkap pada Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang teridentifikasi bahwa Pemerintah akan melakukan reformasi di berbagai bidang baik reformasi fiskal, sumber daya manusia, program perlindungan sosial, infrastruktur dan reformasi birokrasi. Analisis yang memuat analisis implementasi tiga skenario kebijakan antara lain:

1. Skenario *baseline*

Pada skenario *baseline* (dasar) ini Pemerintah diasumsikan hanya menjalankan kebijakan yang ada saat ini (*existing policy*) dan minim melakukan terobosan kebijakan baru. Semua kebijakan diasumsikan *business as usual*. Hasilnya, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan hanya akan tumbuh rata-rata 4 hingga 5 persen, atau lebih rendah dari pertumbuhan potensialnya. Di sisi fiskal, pendapatan negara hanya akan tumbuh sesuai dengan pertumbuhan alamiahnya, sedangkan belanja negara untuk ekspansi relatif tergerus akibat dari tingginya *mandatory spending*. Kondisi ini menyebabkan *primary balance* sulit menuju positif, defisit APBN dan rasio utang terus meningkat sehingga dapat mengancam kesinambungan fiskal di jangka panjang.

2. Skenario 1

Pada skenario 1 (reformasi moderat), Pemerintah diasumsikan melakukan transformasi ekonomi, reformasi fiskal, penguatan program perlindungan sosial, SDM dan birokrasi. Hal ini berdampak pada meningkatnya pertumbuhan ekonomi di kisaran 5,3 hingga 6,3 persen. Selanjutnya, terobosan kebijakan fiskal dilakukan pada sisi belanja khususnya untuk mengantisipasi tantangan

demografi serta mendorong transformasi ekonomi dan diikuti reformasi pada sisi pendapatan, utamanya penerimaan perpajakan, sehingga diharapkan *extra effort* melalui berbagai terobosan kebijakan mendapat tambahan kontribusi 3% dari pola alamiahnya. Untuk itu, belanja difokuskan pada infrastruktur pendukung transformasi ekonomi, penguatan SDM, dan penguatan program perlindungan sosial agar dapat mengantisipasi risiko sosial dan *aging population* di masa depan. Dalam skenario ini, walaupun dilakukan reformasi pada sisi pendapatan negara namun masih belum optimal sehingga kondisi tersebut akan berdampak pada keseimbangan primer yang sulit untuk dipertahankan pada sisi positif, hal ini pada gilirannya akan diikuti oleh defisit dan rasio utang yang juga akan melebar sehingga mengancam keberlanjutan fiskal jangka panjang.

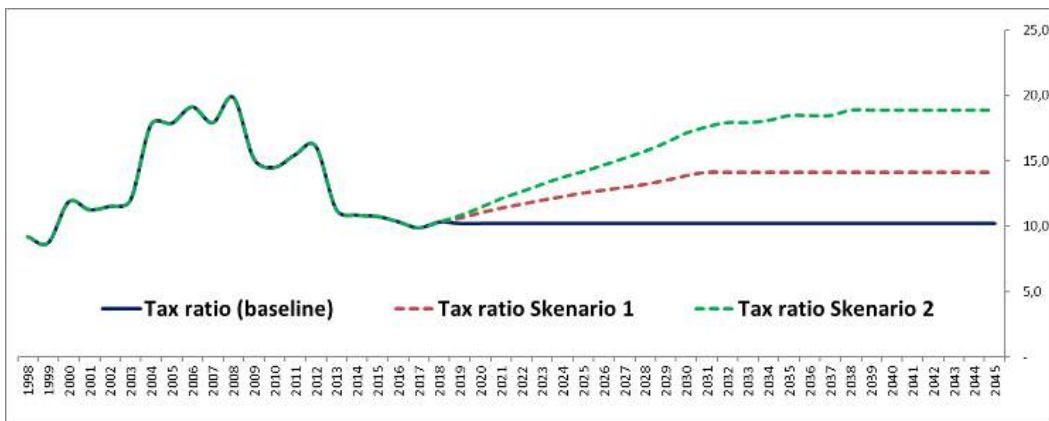
3. Skenario 2

Pada skenario ini, Pemerintah mengasumsikan pertumbuhan ekonomi dapat menyentuh angka 5,5 hingga 6,5 persen. Pertumbuhan ekonomi ini utamanya didukung oleh SDM yang handal, infrastruktur yang memadai, dan program perlindungan sosial. Di sisi fiskal, skenario ini menawarkan terobosan dan inovasi untuk penerimaan perpajakan dan belanja negara. Penguatan reformasi dan inovasi kebijakan akan meningkatkan penerimaan perpajakan hingga 15 persen dengan asumsi *extra effort* 5 persen. Selanjutnya, dengan dukungan belanja yang efektif, ruang fiskal akan lebih lebar. Selain itu, pada skenario ini keseimbangan primer menuju positif dan defisit serta rasio utang dapat lebih dijaga dalam batas aman.

Implementasi ketiga skenario tersebut dimonitor melalui proyeksi atas lima dimensi indikator yang mewakili dimensi penerimaan, dimensi utang dan dimensi layanan, antara lain:

1. Proyeksi Rasio Pajak

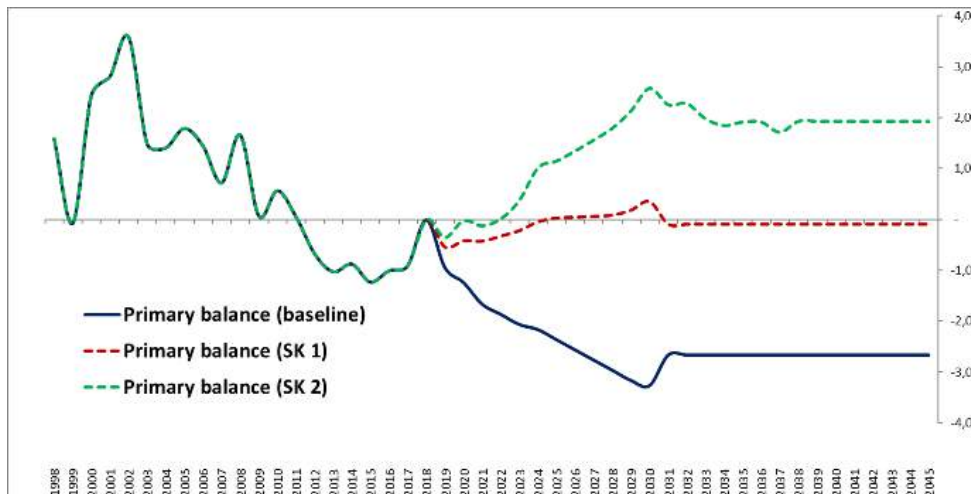
Melalui skenario *baseline*, tidak terdapat peningkatan *tax ratio* terhadap PDB di kisaran 10%, namun melalui skenario-1 *tax ratio*/PDB mencapai 14% dan melalui skenario 2 kapasitas perpajakan Indonesia dapat meningkat dan *tax ratio*/PDB mencapai 19%.



Gambar 2 Proyeksi Jangka Panjang Rasio Pajak terhadap PDB

2. Proyeksi Keseimbangan Primer

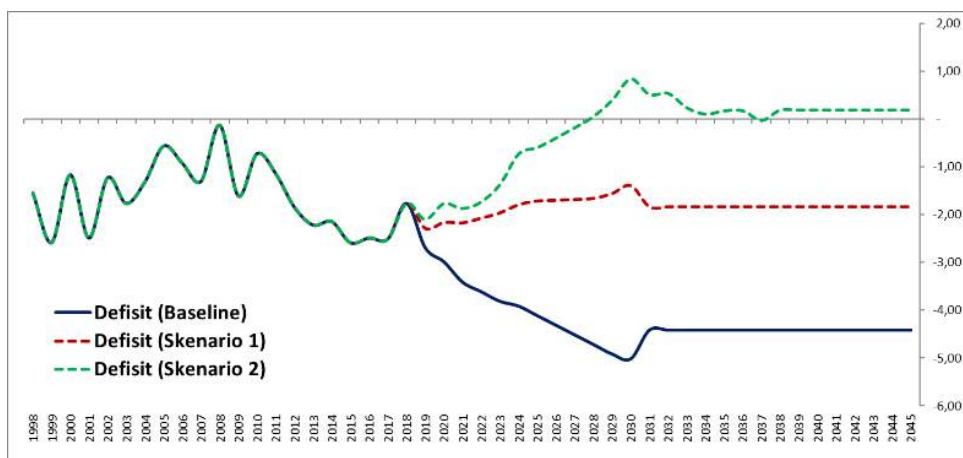
Keseimbangan Primer berdasarkan analisis LTFS yang disusun Pemerintah akan mengalami pelebaran ke arah negatif hingga mencapai di atas -3% dari PDB. Keseimbangan Primer tersebut diproyeksikan dapat mendekati positif melalui kebijakan fiskal melalui skenario-1 dan semakin positif (penerimaan lebih tinggi dari belanja non utang) melalui Skenario 2.



Gambar 3 Proyeksi Jangka Panjang Keseimbangan Primer terhadap PDB

3. Proyeksi Defisit

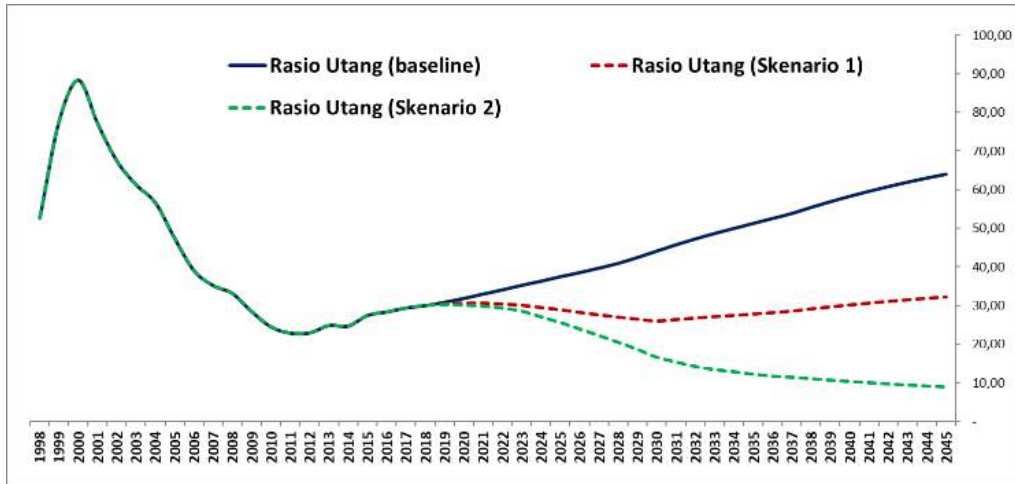
Berdasarkan analisis LTFS, defisit diproyeksikan kian lebar bila Pemerintah tidak melakukan terobosan baru dan tetap mempertahankan kebijakan fiskal saat ini melalui skenario *baseline*. Upaya pemerintah dengan melakukan reformasi secara moderat dalam pengelolaan fiskal dapat mempertahankan defisit di kisaran 2% dari PDB, dan melalui skenario-2 Pemerintah dapat memperkecil defisit anggaran dan bahkan mencapai surplus 1% dari PDB di Tahun 2030.



Gambar 4 Proyeksi Jangka Panjang Defisit terhadap PDB

4. Proyeksi Rasio Utang

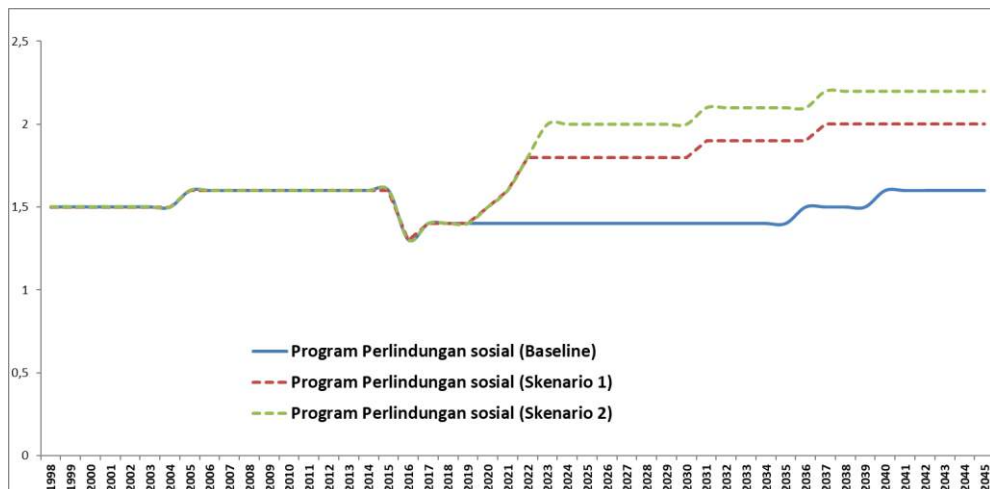
Rasio utang terhadap PDB melalui skenario *baseline* akan terus mengalami peningkatan dan bahkan melampaui aturan fiskal yang diatur konstitusi pada Tahun 2043, namun rasio utang terhadap PDB tersebut dapat dipertahankan pada level kisaran 30% melalui skenario-1, dan upaya melalui skenario-2 dapat menurunkan rasio utang terhadap PDB sampai di bawah 10% pada Tahun 2045.



Gambar 5 Proyeksi Jangka Panjang Utang terhadap PDB

5. Proyeksi Program Perlindungan Sosial terhadap PDB

Dalam meresepan tantangan demografi antara lain dilakukan melalui penguatan program perlindungan sosial dan kesehatan untuk mendukung produktifitas danantisipasi *aging population*. Dalam seluruh skenario diproyeksikan kebutuhan program perlindungan sosial mengalami peningkatan seiring profil demografi penduduk tidak produktif yang meningkat. Namun melalui skenario 1, ruang fiskal dapat memenuhi tambahan program perlindungan sosial. Skenario 2 memberikan peningkatan yang lebih banyak dibanding skenario 1 dalam program perlindungan sosialnya.



Gambar 6 Proyeksi Program Perlindungan Sosial terhadap PDB

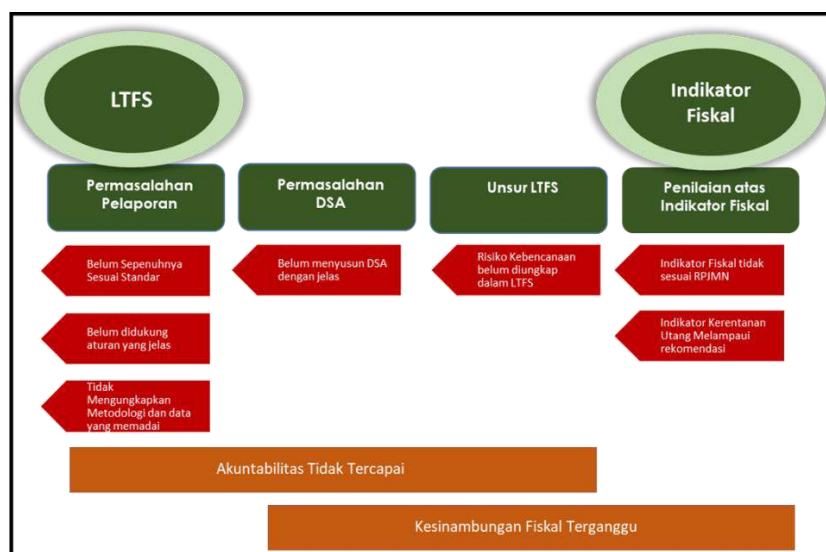
Berdasarkan analisis LTFS, Pemerintah mengungkapkan bahwa berdasarkan analisa atas implementasi ketiga skenario yang disimulasikan, apabila tidak ada inovasi kebijakan baru dan reformasi yang konsisten disaat masa bonus demografi, maka Indonesia dapat berpotensi kehilangan momentum untuk mencapai tujuan jangka panjang “Indonesia Maju dan Mandiri Tahun 2045”. Hal tersebut terutama dipengaruhi oleh tantangan yang cukup berat dalam menjaga keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang. Namun demikian, apabila berbagai inovasi dan reformasi dalam dijalankan secara optimal maka keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang dapat dijaga. Hal ini ditandai dengan penerimaan perpajakan yang tumbuh cukup tinggi, keseimbangan primer dapat dijaga tetap positif dan defisit serta utang terkendali dalam batas aman.

G. POKOK-POKOK HASIL REVIU

Fokus pada reviu ini meliputi reviu atas Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang yang disusun Pemerintah serta reviu atas pengelolaan keuangan negara dalam lingkup kesinambungan fiskal berupa beberapa indikator fiskal yang telah ditetapkan RPJMN maupun direkomendasikan oleh lembaga Internasional.

BPK mengapresiasi Pemerintah yang telah menyusun Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang meskipun dalam laporan tersebut terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian meliputi kerangka pelaporan, aturan maupun unsur substansi yang dilaporkan.

Rasio Defisit Anggaran terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 2,20% dan Rasio Utang Terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 30,22% masih di bawah batas maksimal sebagaimana ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara masing-masing sebesar 3% dan 60%. Namun demikian, mempertimbangkan perkembangan pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan Pemerintah, beberapa indikator dan unsur kesinambungan fiskal jangka panjang perlu mendapat perhatian.



Gambar 7 Sorotan utama reviu atas kesinambungan fiskal jangka panjang di Indonesia

Pokok-pokok hasil reviu atas kesinambungan fiskal Pemerintah diuraikan sebagai berikut:

1. Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang yang disusun Pemerintah belum memenuhi standar sebagaimana direkomendasikan *International Public Sector Accounting Standard Board IPSASB pada Recommended Practice Guide (RPG) dan Praktik Yang diimplementasikan Negara Lain sebagai Benchmark*

Laporan Hasil Reviu BPK atas Pelaksanaan Transparansi Fiskal Tahun 2018 Nomor 71/LHP/XV/05/2019 tanggal 20 Mei 2019 mengungkapkan bahwa Pemerintah belum menerbitkan dan mempublikasikan laporan fiskal jangka panjang (*Long-Term Fiscal Sustainability Report*) secara berkala. Terkait hasil reviu tersebut, Pemerintah melalui KEM PPKF Tahun 2020 telah menyajikan kebijakan makro fiskal jangka panjang yang di antaranya menampilkan proyeksi indikator makro fiskal 2020-2045 antara lain proyeksi penerimaan perpajakan, keseimbangan primer, defisit fiskal, rasio utang dan program perlindungan sosial.

Nota Keuangan (NK) APBN Tahun 2020 juga menyebutkan empat indikator yang menunjukkan keberlanjutan fiskal jangka panjang, yaitu: (1) keseimbangan primer, (2) rasio perpajakan (*tax ratio*), (3) defisit APBN, dan (4) rasio utang terhadap PDB. Namun demikian, NK APBN Tahun 2020 tersebut tidak menyajikan proyeksi jangka panjang atas ke empat indikator tersebut sebagaimana disajikan dalam KEM PPKF.

Risiko terhadap kesinambungan fiskal jangka panjang Indonesia terdiri dari unsur yang dapat diukur dan berdampak besar, beberapa risiko juga terjadi berkaitan dengan potensi peristiwa di masa depan yang sulit diprediksi. Beberapa risiko yang dapat diukur adalah perubahan demografi yang berkaitan dengan alokasi belanja jaminan sosial dan pendidikan.

Salah satu RPG yang diterbitkan IPSASB adalah *Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*, pelaporan *Long Term Fiscal Sustainability* direkomendasikan meskipun tidak diwajibkan. RPG ini berisi informasi minimal yang harus disajikan dalam pelaporan kesinambungan fiskal suatu entitas.

Lebih lanjut, berikut perbandingan praktik pelaporan/analisis keberlanjutan fiskal di beberapa negara yang dapat dijadikan referensi.

Tabel 2 Perbandingan Praktik Pelaporan/Analisis Keberlanjutan Fiskal di Beberapa Negara

Negara	Aturan Pelaporan	Judul Laporan Terakhir	Jangka Waktu	Pelaporan Periodik	Perbandingan dengan Asesmen Sebelumnya	Analisis Sensitivitas	Menyertakan Metodologi dan Asumsi	Dampak Fiskal dari Pilihan Perubahan Kebijakan	Berhubungan dengan Penganggaran
Australia	<i>Charter of Budget Honesty Act</i>	<i>Intergenerational Report Australia 2010 to 2050 future challenges</i>	40 Tahun	Ya, Tiap 3 Tahun	Ya	Ya	Ya	Tidak	Ya

Negara	Aturan Pelaporan	Judul Laporan Terakhir	Jangka Waktu	Pelaporan Periodik	Perbandingan dengan Asesmen Sebelumnya	Analisis Sensitivitas	Menyertakan Metodologi dan Asumsi	Dampak Fiskal dari Pilihan Perubahan Kebijakan	Berhubungan dengan Penganggaran
Denmark	<i>EU stability and Growth Pact</i>	<i>Convergence Programme Denmark 2012</i>	Sampai 2070	Ya, Tiap 1 Tahun	Ya	Ya	Ya	Ya	Tidak
Jerman	<i>EU stability and Growth Pact</i>	<i>Third Report on The Sustainability of Public Finances</i>	Sampai 2060	Ya, Tiap 3 Tahun	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
Indonesia	-	Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang	Sampai 2045	Tidak	Tidak	Ya, Perlu perbaikan	Ya, Perlu Perbaikan	Ya	Ya

Analisis LTFS yang disusun Pemerintah secara umum telah mengikuti kaidah RPG IPSASB yang antara lain berisi proyeksi atas beberapa skenario kebijakan fiskal yang diambil jangka menengah dan panjang. Namun dibandingkan dengan laporan LTFS negara lain serta beberapa pengaturan RPG IPSASB, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian.

- a. Analisis LTFS belum memiliki aturan yang mengatur mekanisme pelaporan termasuk periode pelaporan secara periodik. BPK menilai penyusunan laporan analisis LTFS tersebut perlu dibakukan melalui suatu aturan yang mengikat dan dapat menjadi panduan penyusunan laporan analisis LTFS berikutnya, sehingga konsistensi dari penyusunan laporan analisis LTFS dapat terjaga dan tujuan disusunnya laporan analisis LTFS tersebut dapat dicapai.
- b. Unsur-unsur analisis berupa metodologi penyusunan skenario-skenario kebijakan fiskal, analisis sensitivitas yang perlu diungkap dalam laporan untuk memberikan keyakinan memadai bagi pengguna laporan dan memastikan *due diligence* proses penyusunan laporan dimaksud.
- c. Perhitungan program jangka panjang seperti dana pensiun, pendidikan dan pemeliharaan aset tetap belum secara memadai diungkap dan dihitung dalam analisis LTFS. Salah satu dimensi LTFS yang diatur dalam RPG IPSASB adalah dimensi layanan. Dalam Analisis LTFS yang telah disusun, Pemerintah hanya memasukkan Proyeksi Program Perlindungan Sosial terhadap PDB, padahal layanan bagi masyarakat yang dianalisis dalam LTFS tidak sebatas program perlindungan sosial. Pengungkapan analisis yang lebih komprehensif diperlukan untuk menambah manfaat LTFS dimaksud bagi pembaca laporan dan pemangku kepentingan.

2. Pemerintah belum secara khusus menyusun dan melaporkan *Debt Sustainability Analysis (DSA)*

Analisis atas praktik terbaik atas pengelolaan utang menunjukkan bahwa organisasi internasional merekomendasikan dilakukannya analisis/asesmen atas kesinambungan utang, di antaranya sebagai berikut.

- a. IMF mengembangkan kerangka kerja formal dengan menyusun *Debt Sustainability Analysis* (DSA) sebagai alat untuk mendeteksi, mencegah, dan menyelesaikan potensi krisis dengan lebih baik.
- b. World Bank dan IMF (2019) dalam dokumen berjudul *Developing A Medium-Term Debt Management Strategy Framework (MTDS) – Updated Guidance Note For Country Authorities* (2019), menyebutkan bahwa DSA digunakan untuk menilai apakah kebijakan fiskal memiliki kesinambungan/keberlanjutan dalam waktu panjang.
- c. *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) dalam Konferensi Internasional Ketiga (2015) dalam Pembiayaan untuk Pembangunan menghasilkan *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA) yang diantaranya mengidentifikasi pentingnya DSA bagi negara dengan akses pasar keuangan untuk menilai kerentanan utang. Lebih lanjut terkait dengan pentingnya DSA, konferensi ini mengidentifikasi satu permasalahan krusial yaitu kerentanan terhadap keberlanjutan utang di negara-negara ini tidak teridentifikasi secara memadai pada periode menjelang krisis keuangan tahun 2008-2009 sehingga mengakibatkan kerusakan fondasi perekonomian yang cukup berat di negara tersebut karena kurang antisipatif terhadap risiko utang.
- d. Parlemen Uni Eropa dalam artikelnya yang berjudul *Debt Sustainability Assessments: The state of the art* Tahun 2018 menyatakan bahwa Uni Eropa telah mengembangkan kerangka kesinambungan utang dengan menerbitkan *Debt Sustainability Monitoring* (DSM) secara tahunan sebagai bagian dari siklus tiga tahunan *Fiscal Sustainability Report* (FSR).

Hal di atas menunjukkan bahwa DSA merupakan suatu alat yang direkomendasikan oleh organisasi internasional dalam menilai keberlangsungan utang.

Sesuai KMK Nomor 36 /KMK.01/2014 tentang Cetak Biru Program Transformasi Kelembagaan Kementerian Keuangan Tahun 2014-2025, Pemerintah telah menetapkan inisiatif-inisiatif strategis pada tema perbendaharaan di antaranya inisiatif Nomor 20 yaitu “Mengaktifkan Pengelolaan Risiko pada Area-Area Risiko Utama” yang bertujuan untuk mengembangkan kerangka kerja yang holistik melalui pendekatan neraca untuk agregasi data risiko individual. Salah satu langkah utama untuk inisiatif ini adalah “Penyusunan Kerangka Kerja Kesinambungan Utang”, namun dalam pelaksanaannya Pemerintah belum secara khusus menyusun kerangka kerja kesinambungan utang.

Terkait *penanggung jawab* dalam penyusunan DSA, IMF (2014) menyatakan dalam dokumen IMF *Policy Paper: Revised Guidelines for Public Debt Management* bahwa: “*Although the responsibility for ensuring prudent debt levels and conducting DSA lies with fiscal authorities, debt managers should monitor any emerging debt sustainability problems based on portfolio risk analyses and market reactions observed when conducting debt management operations, and inform the government on a timely basis.*” Hal tersebut menunjukkan bahwa tanggung jawab untuk melakukan DSA

terdapat pada otoritas fiskal, dalam konteks Pemerintah Indonesia berarti adalah Badan Kebijakan Fiskal (BKF). Saat ini, Pemerintah belum secara khusus menyusun dan melaporkan DSA sebagai bagian dari manajemen pengelolaan fiskalnya.

Dalam *Country Report No 19/250 - Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement by The Executive Director for Indonesia* pada Juli 2019, IMF menyatakan bahwa utang Pemerintah Indonesia berada pada level moderat dan berkesinambungan. Meskipun demikian, IMF menyatakan terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian di antaranya: (1) penerimaan negara yang lebih rendah dibandingkan dengan yang diproyeksikan; (2) kewajiban kontinjensi dari BUMN dan KPBU; dan (3) ketergantungan atas investor luar negeri yang tetap tinggi sehingga menempatkan Indonesia berpotensi atas akibat dari arus balik dana ke luar negeri. Dalam pelaksanaan pengelolaan kewajiban kontinjensi, meskipun Pemerintah telah menyediakan anggaran untuk kewajiban kontinjensi yang mencakup proyek pembangunan infrastruktur dalam Nota Keuangan dan APBN, risiko dana jaminan sosial dan risiko lembaga keuangan tertentu, masih terdapat beberapa kewajiban kontinjensi yang belum dikelola secara memadai dan belum dipertimbangkan dalam asesmen DSA oleh IMF antara lain sebagai berikut:

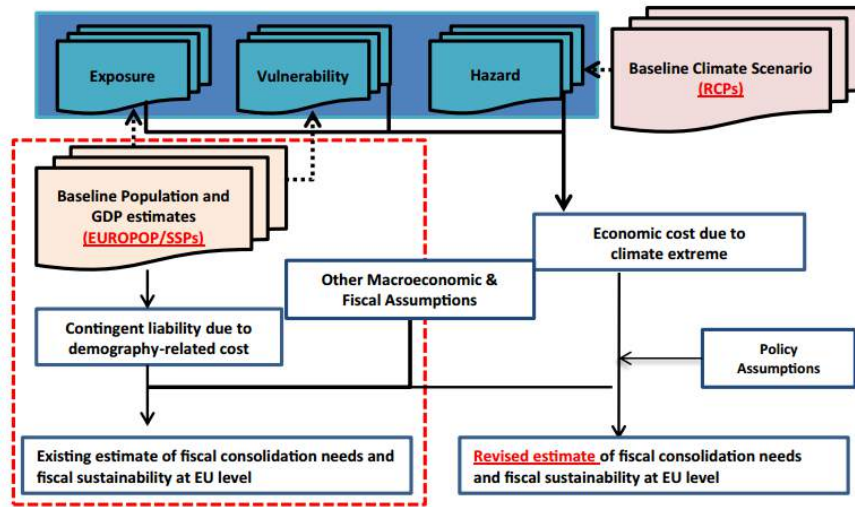
- 1) Kewajiban kontinjensi yang timbul dari proyek-proyek KPBU dengan pengembalian investasi skema *Availability Payment (AP)*;
- 2) Kewajiban Pemerintah atas program pensiun PNS;
- 3) Kewajiban Pemerintah yang timbul dari tuntutan hukum yang telah memiliki putusan hukum berkekuatan tetap (*inkracht*); dan
- 4) Kewajiban kontinjensi yang timbul dari penugasan BUMN atas proyek-proyek infrastruktur.

3. Pemerintah belum memasukkan komponen kebencanaan dan perubahan iklim secara memadai dalam skenario LTFS

Indonesia merupakan negara yang berada pada kawasan geografi yang rawan akan bencana. Berdasarkan data *United Nation Office for Disaster Risk Reduction*, sepanjang Tahun 2018 saja Indonesia mengalami 2.426 kali bencana alam yang menyebabkan tingkat kematian sebanyak 4.600 orang. Bencana yang sering terjadi di Indonesia antara lain banjir di wilayah aliran sungai, tanah longsor, gempa bumi dan erupsi gunung berapi. Hal ini disebabkan karena letak geografis Indonesia yang berada pada kawasan yang rawan bencana yaitu pada titik pertemuan lempeng-lempeng tektonik dunia, dikelilingi cincin api gunung berapi dunia. Selain itu, sebagai negara kepulauan Indonesia termasuk negara yang rawan terkena dampak langsung atas perubahan iklim di masa mendatang.

Faktor – faktor kebencanaan dan perubahan iklim ini akan mempengaruhi ruang fiskal serta kesinambungan fiskal di masa mendatang melalui aliran paparan bencana, bahaya terjadinya bencana serta kerentanan fiskal atas terjadinya bencana. Sebagai contoh, berikut aliran konseptual model pengarusutamaan fiskal (diterapkan pada perhitungan biaya risiko iklim)

menggunakan skenario IPCC (*International Panel on Climate Change*) di Austria.



Gambar 7 Peta Konseptual Dampak Bencana Pada Kestimbangan Fiskal

Sumber: *Regional Environmental Change (2018)*
Mainstreaming of climate extreme risk into fiscal and budgetary planning

Sebagaimana digambarkan pada contoh peta konseptual di atas, dampak bencana dan perubahan iklim akan mempengaruhi jumlah populasi, besar GDP serta asumsi fiskal dan makroekonomi lainnya, di sisi lain perubahan iklim dan kebencanaan tentu akan menambah beban fiskal berupa biaya yang harus dikeluarkan untuk penanganan bencana dan perubahan iklim tersebut. Skenario yang dimaksud melalui beberapa kanal akan mempengaruhi estimasi kestimbangan fiskal sehingga membutuhkan asumsi kebijakan yang perlu diambil.

Sebagai perbandingan, dalam analisis LTFS yang telah disusun Pemerintah saat ini, risiko terjadinya bencana tidak secara eksplisit diperhitungkan secara memadai dan transparan dalam metodologi analisa yang disajikan.

Pentingnya memperhitungkan risiko serta mengungkap metodologi secara memadai terkait risiko kebencanaan dan perubahan iklim tersebut, antara lain untuk memberikan gambaran yang lebih utuh dan meyakinkan atas kesiapan pemerintah dengan kebijakan-kebijakan fiskal yang tepat dalam mengatasi risiko tersebut.

4. **Reviu BPK atas capaian dan indikator Kestimbangan Fiskal**

Reviu atas analisis kestimbangan fiskal jangka panjang tersebut dilakukan dengan melakukan pengujian terhadap kesesuaian antara laporan LTFS yang disusun Pemerintah dengan pedoman pelaporan berupa *Recommended Practice Guide (RPG)* dari IPSASB.

BPK melalui Pemeriksaan LKPP dan reviu atas transparansi fiskal melakukan reviu atas laporan analisis kestimbangan fiskal jangka panjang yang disusun Pemerintah termasuk di antaranya indikator dan unsur

kesinambungan fiskal yang menjadi sorotan utama berupa indikator kerentanan utang berdasarkan ISSAI 5411, unsur proyeksi dan kewajiban kontinjensi, sebagaimana uraian sebagai berikut.

a. Rasio Defisit terhadap PDB, Rasio Utang Terhadap PDB dan *Primary Balance* tidak mencapai Target yang ditetapkan pada RPJMN Tahun 2014-2019

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah memiliki dua batasan terkait pengelolaan fiskal berupa defisit anggaran yang dibatasi maksimal 3% dari PDB dan jumlah utang dibatasi maksimal 60% dari PDB. Kebijakan pembiayaan pembangunan dilaksanakan sejalan dengan kebijakan fiskal dalam kerangka ekonomi makro RPJMN 2015-2019, yaitu menjaga dan mempertahankan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) melalui pengendalian defisit anggaran, dan menurunkan rasio utang terhadap PDB serta meningkatkan kualitas belanja (*quality of spending*) melalui peningkatan efektifitas dan efisiensi pembiayaan dalam negeri. Penentuan capaian kesinambungan fiskal pada RPJMN ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Menjaga rasio utang Pemerintah dibawah 30% dan terus menurun yang diperkirakan menjadi 20% pada Tahun 2019;
- 2) Mengupayakan keseimbangan primer (*primary balance*) terus menurun dan menjadi positif pada Tahun 2019; dan
- 3) Menjaga defisit anggaran dibawah 3,0% dan pada Tahun 2019 menjadi 1,0% PDB.

Perkembangan realisasi rasio utang, kesimbangan primer dan rasio defisit selama Tahun 2015-2019, sebagai berikut.

Tabel 3 Realisasi Rasio Utang, Keseimbangan Primer dan Rasio Defisit 2015-2019

Indikator	2015	2016	2017	2018	2019
PDB Nominal (Triliun)	11.531,72	12.406,81	13.588,80	14.837,40	15.834,00
Utang (Triliun)	3.165,13	3.466,96	3.746,17	4.466,20	4.786,59
Defisit (Triliun)	-298,49	-308,34	-340,98	-269,44	-348,65
<i>Primary Balance</i> (Triliun)	-142,49	-125,58	-124,41	-11,49	-73,13
<i>Debt / GDP (%)</i>	27,45	28,30	29,39	30,10	30,23
<i>Defisit / GDP (%)</i>	-2,59	-2,49	-2,51	-1,82	-2,20
<i>Primary balance / GDP (%)</i>	-1,24	-1,01	-0,89	-0,08	-0,46

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa meskipun target RPJMN tidak tercapai, namun Pemerintah telah berhasil menjaga defisit APBN terhadap PDB di bawah 3% sepanjang 2015-2018 dan stok utang pemerintah terhadap PDB di bawah 30%. Dengan demikian, Rasio Defisit terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 2,20% dan Rasio Utang Terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 30,23% masih di bawah batas maksimal sebagaimana ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara masing-masing sebesar 3% dan 60%.

Lebih lanjut dalam jangka panjang, nilai *primary balance* diharapkan positif sebagaimana ditargetkan pada RPJMN Tahun 2014-2019. *Primary balance* merupakan selisih antara pendapatan

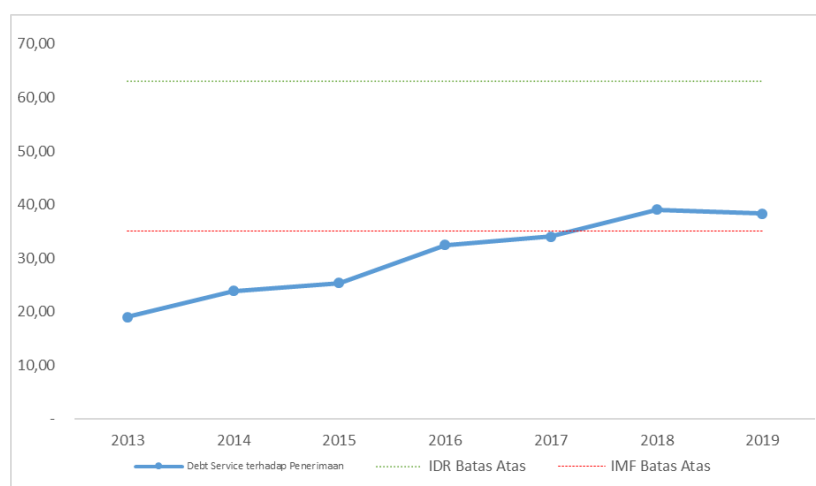
dan belanja selain bunga utang. Kondisi *sustainability* dianggap dapat dipertahankan apabila *primary balance* dijaga tetap positif yang berarti bunga utang dibayar dengan pendapatan negara, bukan dengan utang baru. *Primary balance* Tahun 2015 mencapai sebesar negatif Rp142,49 Triliun dan terus mengalami penurunan menjadi negatif Rp73,13 Triliun pada Tahun 2019. Nota Keuangan Tahun 2019 mengisyaratkan kebijakan fiskal Pemerintah yang mengupayakan agar defisit terkendali dan keseimbangan primer menuju positif, namun demikian capaian Tahun 2019 menunjukkan sebaliknya. Keseimbangan primer Tahun 2019 mencapai negatif 0,46% dari PDB atau sebesar minus Rp73,13 Triliun atau semakin jauh dari positif dari sebelumnya negatif 0,08% dari PDB atau sebesar minus Rp11,49 Triliun.

Dengan demikian, target rasio utang terhadap PDB, defisit terhadap PDB dan *Primary balance* selama Tahun 2015-2019 tidak mencapai target yang ditetapkan dalam RPJMN 2014-2019, sehingga menimbulkan risiko fiskal dalam jangka panjang. Hal ini disebabkan proyeksi dan target yang ditetapkan dalam RPJMN merupakan komitmen yang perlu dicapai oleh pemerintah untuk menjamin kesinambungan pengelolaan keuangan negara di masa depan.

b. Beberapa Indikator kerentanan pengelolaan utang Pemerintah melampaui rekomendasi ISSAI 5411

Analisis rasio-rasio kerentanan fiskal Tahun 2013 s.d. 2019, menunjukkan terdapat indikator kerentanan pengelolaan utang Pemerintah yang direkomendasikan melalui ISSAI 5411 yang telah melampaui rekomendasi dengan uraian sebagai berikut.

1) Rasio *Debt service* terhadap Penerimaan



Gambar 8 Tren Rasio Debt Service terhadap Penerimaan

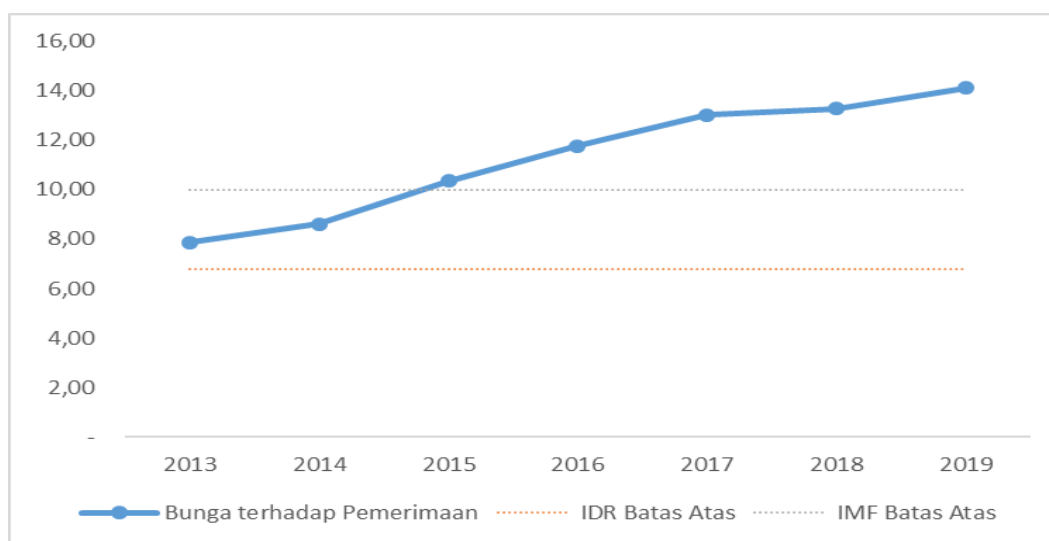
Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	IDR*	IMF**
Debt service / Penerimaan (%)	18,99	23,88	25,35	32,48	34,01	39,06	38,31	28-63	25-35

* IDR = International Debt Relief, **IMF = International Monetary Fund

Data diolah dari LKPP

Berdasarkan grafik di atas, diketahui bahwa rasio *debt service* (rasio belanja bunga dan pembayaran cicilan pokok utang terhadap penerimaan) mengalami peningkatan sepanjang Tahun 2013-2018. Rasio *debt service to income* telah melampaui batas yang direkomendasikan IMF sebesar 35% pada 2018, meskipun jika dibandingkan dengan batas atas IDR, rasio tersebut belum melampaui batas. Hal tersebut mengindikasikan bahwa peningkatan penerimaan negara tidak sebesar peningkatan pembayaran cicilan pokok dan bunga setiap tahunnya.

2) Rasio Pembayaran Bunga terhadap Penerimaan



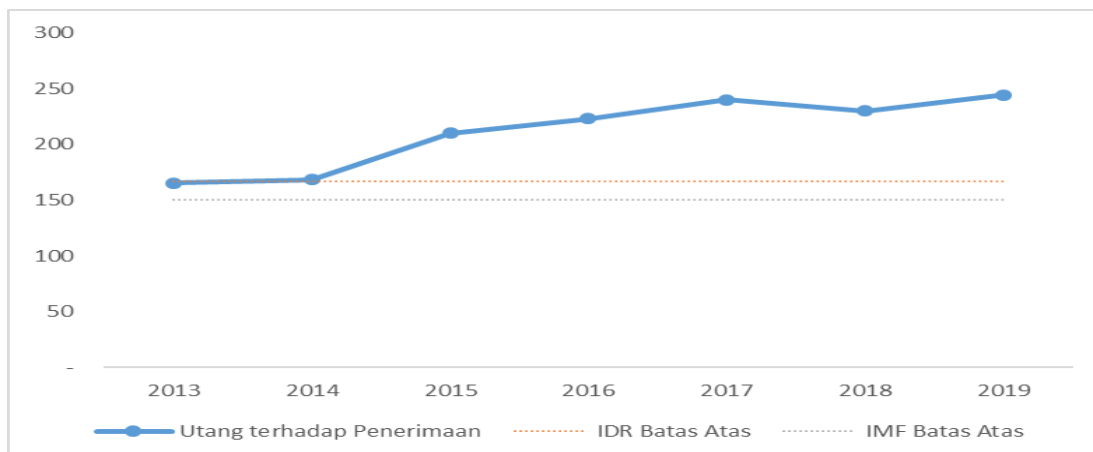
Gambar 9 Tren Rasio Pembayaran Bunga terhadap Penerimaan

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	IDR*	IMF**
Bunga/ Penerimaan (%)	7,86	8,61	10,35	11,75	13,00	13,27	14,10	4,6-6,8	7-10

* IDR = International Debt Relief, **IMF = International Monetary Fund
Data diolah dari LKPP

Rasio bunga terhadap penerimaan mengalami tren peningkatan pada periode 2013 s.d. 2018. Rasio tersebut telah melampaui batas atas yang direkomendasikan oleh IDR sejak Tahun 2013 dan telah melampaui batas atas yang direkomendasikan IMF sejak Tahun 2015. Peningkatan rasio ini menunjukkan peningkatan belanja bunga tidak diiringi oleh peningkatan penerimaan negara.

3) Rasio Utang terhadap Penerimaan



Gambar 10 Tren Rasio Utang terhadap Penerimaan

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	IDR*	IMF**
Utang terhadap Penerimaan (%)	165,09	168,25	209,89	225,66	239,70	227,55	244,31	92-167	90-150

* IDR = International Debt Relief, **IMF = International Monetary Fund
Data diolah dari LKPP

Terdapat tren peningkatan rasio saldo utang terhadap penerimaan sepanjang 2013 s.d. 2018. Rasio tersebut berada di atas batas yang direkomendasikan IMF dan telah melampaui batas atas yang direkomendasikan IDR sejak Tahun 2014.

5. Pengungkapan Kestinambungan Fiskal dalam LKPP belum memadai

Wujud pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN disusun dalam suatu Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan arus kas, Laporan Operasional dan Catatan atas Laporan Keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. LKPP merupakan konsolidasi laporan keuangan Kementerian Negara/Lembaga yang disusun dengan berdasarkan praktik terbaik internasional dalam pengelolaan keuangan Negara. Kestinambungan fiskal merupakan wujud transparansi dan akuntabilitas yang perlu diungkap dalam laporan keuangan. Praktik terbaik pembuat standar seperti GASB memutuskan untuk memindahkan Pelaporan Kondisi Ekonomi: Proyeksi Kestinambungan Fiskal ke Agenda Terkini dengan alasan utama pengguna laporan keuangan yang menganggap penting untuk memahami kondisi ekonomi masa lalu dan saat ini pemerintah, termasuk bagaimana pemerintah sampai pada statusnya saat ini, dengan pandangan untuk menilai kelayakan keuangan masa depan pemerintah atau kestinambungan fiskal. Dengan kata lain, berdasarkan informasi yang ada, pengguna laporan keuangan berupaya menilai kemampuan pemerintah yang berkestinambungan untuk meningkatkan pendapatan di masa depan, untuk terus memberikan layanan, untuk mengeluarkan utang, dan untuk memenuhi kewajiban ketika sudah jatuh tempo.

Saat ini, perkembangan kondisi kesinambungan fiskal selalu dipantau secara berkala oleh Pemerintah. Pengungkapan kesinambungan fiskal dilakukan oleh BKF dengan menerbitkan Laporan *Long Term Fiscal Sustainability* (LTFS) melalui *website* BKF. Setiap tahun, pengungkapan kesinambungan fiskal juga dilakukan melalui KEM PPKF.

Namun demikian, sampai dengan saat ini Pemerintah belum memiliki media yang secara periodik dan reguler melaporkan proyeksi kesinambungan fiskal secara memadai yang dapat dipenuhi oleh LKPP melalui pengungkapan dalam Catatan atas Laporan Keuangan. Pengungkapan kesinambungan fiskal pada LKPP dengan mengevaluasi kebijakan fiskal, dalam konteks kesinambungan fiskal, yang disajikan dalam KEM PPKF, UU APBN dan Nota Keuangan, beserta realisasi tahun anggaran bersangkutan disertai hasil perhitungan rasio yang dapat menggambarkan kondisi kesinambungan fiskal tidak secara khusus dilakukan.

H. SIMPULAN

Berdasarkan reviu atas pelaksanaan pengelolaan dan pelaporan kesinambungan fiskal disimpulkan:

1. Pemerintah telah menyusun analisis kesinambungan fiskal jangka panjang yang mempertimbangkan skenario-skenario kebijakan fiskal yang akan diambil dan indikator yang dimonitor. Namun, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian sebagai berikut:
 - a. Pemerintah belum memiliki aturan yang menjamin keberlanjutan dan konsistensi analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang.
 - b. Analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang yang disusun Pemerintah perlu disempurnakan sebagaimana direkomendasikan *International Public Sector Accounting Standard Board IPSASB* pada *Recommended Practice Guide* (RPG) antara lain: Risiko kebencanaan dan perubahan iklim belum diperhitungkan secara khusus dan memadai dalam analisis keberlanjutan fiskal jangka panjang yang disusun Pemerintah, Metodologi perhitungan keberlanjutan fiskal yang tidak diungkap secara memadai dalam laporan
 - c. Pemerintah belum membuat DSA yang diantaranya memperhitungkan risiko atas kewajiban kontinjensi.
 - d. Meskipun Indonesia merupakan negara yang rawan terdampak perubahan iklim dan bencana, namun analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang yang disusun Pemerintah belum memasukkan unsur perubahan iklim dan bencana.
 - e. Pemerintah belum menyajikan pengungkapan memadai terkait proyeksi kesinambungan fiskal pada LKPP secara khusus.
2. Pemerintah tidak dapat mencapai target Tahun 2019 atas rasio utang terhadap PDB di bawah 30%, rasio defisit terhadap PDB di bawah 1%, dan *primary balance* positif sebagaimana ditetapkan RPJMN 2014-2019, sehingga dapat menimbulkan risiko fiskal dalam jangka panjang.

3. Rasio Defisit Anggaran terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 2,20% dan Rasio Utang Terhadap PDB Tahun 2019 sebesar 30,23% masih di bawah batas maksimal sebagaimana ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara masing-masing sebesar 3% dan 60%. Namun demikian, terdapat beberapa indikator kerentanan utang yang telah melampaui batas praktik terbaik yang ditetapkan IMF dan *International Debt Relief*. Indikator yang dimaksud antara lain rasio debt service terhadap penerimaan (38,31% pada Tahun 2019, melampaui rekomendasi IMF sebesar 25-35%), rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan (14,10% pada Tahun 2019, melampaui rekomendasi IDR sebesar 4,6-6,8% dan rekomendasi IMF sebesar 7-10%) dan rasio utang terhadap penerimaan (244,31% pada Tahun 2019, melampaui rekomendasi IDR sebesar 92-167% dan rekomendasi IMF sebesar 90-150%).

DAFTAR PUSTAKA

- Auditor General of British Columbia (2015). *Monitoring Fiscal Sustainability*.
- Badan Kebijakan Fiskal (2020). Analisis Keberlanjutan Fiskal Jangka Panjang,
- Badan Pemeriksa Keuangan (2019). Laporan Hasil Pemeriksaan atas LKPP Tahun 2018 – Laporan Hasil Reviu atas Pengelolaan Transparansi Fiskal.
- Burnside, C (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. The World Bank, Washington DC.
- Congressional Budget Office (2010). *The Long- Term Budget Outlook*.
- European Economy of European Union (2018). *Fiscal Sustainability Report*.
- Governmental Accounting Standard Board (2009). *The User's Perspective*.
- INTOSAI. ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens,
- INTOSAI. ISSAI 5411 : Debt Indicators.
- IPSASB (2017). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2017 Editions – RPG 1 Reporting on Long Term Sustainability of an Entity's Finance. Regional Environmental Change*.
- Kementerian Keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2019 *Unaudited*.
- Mochizuki, Junko. et al. (2018). *Mainstreaming of climate extreme risk into fiscal and budgetary planning: application of stochastic debt and disaster fund analysis in Austria*.
- Office of The Parliamentary Budget Officer (2018). Fiscal Sustainability Report 2018.
- Office for Budget Responsibility (2019). Fiscal Risks Report – United Kingdom.
- Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara