

Bismillahirrahmaanirrahim

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Yang Terhormat,

Bapak Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia

Bapak Direktur Jenderal Perguruan Tinggi Depdiknas RI

Bapak Koordinator KOPERTIS Wilayah III DKI Jakarta

Bapak Ketua Yayasan Pendidikan Borobudur

Bapak Rektor Universitas Borobudur dan para wakil Rektor Universitas Borobudur

Para Pengurus Senat Universitas Borobudur

Segenap civitas akademika Universitas Borobudur dan

Para undangan serta Hadirin yang saya muliakan.

Pada kesempatan yang sangat membahagiakan ini, izinkanlah saya dengan segala kerendahan hati, mengajak hadirin untuk memanjatkan Puji dan Syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya kepada kita semua, sehingga kita dapat hadir bersama-sama dalam keadaan sehat wal afiat untuk mengikuti acara pengukuhan saya sebagai Guru Besar Tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Borobudur.¹ Untuk itu, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada segenap hadirin yang telah meluangkan waktu yang sangat berharga, untuk menghadiri acara pengukuhan ini.

Hadirin yang saya hormati,

Pada kesempatan yang berbahagia ini izinkanlah saya menyampaikan pidato ilmiah dihadapan hadirin yang terhormat, yang berjudul:

**Adakah Persoalan *Contingent Liabilities* dan *Fiscal Risk* di Indonesia?:
Sebuah Pelajaran yang Sangat Berharga²**

Secara khusus, saya ingin menyinggung persoalan *contingent liabilities* dan manajemen resiko. Krisis keuangan yang terjadi di Asia pada tahun 1997/1998 telah

banyak memberikan pelajaran yang sangat berharga bagi pengelolaan keuangan negara. Kali ini krisis keuangan kembali melanda Amerika Serikat dalam skala yang jauh lebih besar.³ Amerika Serikat sebagai sebuah negara besar yang memiliki pengaruh yang juga besar baik dalam bidang politik maupun ekonomi, tentu saja krisis ini akan berpengaruh ke berbagai penjuru dunia. Akankah kita terperosok kepada lubang yang sama? Oleh karena itu ada baiknya *moment* penting ini dipergunakan untuk merenungkan kembali beberapa peristiwa ekonomi yang kemudian memaksa bangsa Indonesia untuk melakukan perubahan mendasar dalam pembenahan pengelolaan perekonomian, khususnya keuangan negara. Perubahan tersebut dapat dilihat dari perubahan berbagai kebijakan publik terkait yang telah diambil bangsa ini.

Persoalan *contingent liabilities* dan management resiko terkait erat dengan pengukuran resiko dan keakuratan laporannya dalam perhitungan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maupun defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah propinsi dan kota/kabupaten (APBD). Informasi ini sangat diperlukan oleh para *stakeholders* terkait, mulai dari *International Monetary Fund* (IMF), *The World Bank*, donor, sektor swasta sampai kepada masyarakat dalam berbagai generasi di wilayah tersebut. Kewajiban fiskal secara nyata akan mempengaruhi defisit maupun kesempatan yang akan dihadapi oleh masyarakat ybs.⁴ Kebutuhan untuk mengembangkan manajemen risiko dalam setiap organisasi memang jelas diperlukan. Kegagalan dalam perusahaan-perusahaan besar akhir-akhir ini, ketidakpastian dalam pasar global, dan keprihatian mengenai efektivitas pelaksanaan *good governance* telah menjadi perhatian bersama tentang pentingnya manajemen risiko.⁵

Pendahuluan

Di bidang *public finance* (keuangan negara) pemanfaatan instrumen *risk management* sebagai alat untuk mengontrol resiko masih belum banyak digunakan oleh pemerintah, sebagaimana lazimnya di kalangan sektor swasta ataupun pasar. Terkait dengan persoalan ini, baru untuk pertama kalinya dalam sejarah APBN di Indonesia dinyatakan dalam satu bab tersendiri mengenai adanya resiko fiskal, seperti yang termuat dalam Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2007. Namun demikian, dalam perkembangannya kemudian, khususnya negara-negara maju yang telah melakukan

reformasi sektor publiknya seperti New Zealand, Australia, Canada, Inggris, serta Amerika Serikat, *risk management* sudah banyak dimanfaatkan. Di pihak lain, perubahan paradigma dari *public administration* menjadi *new public management* di negara berkembang ataupun negara ekonomi transisi (eks Uni Soviet) belum menjadi kenyataan, sehingga penggunaan instrument *risk management* pun masih jauh dari harapan.

Sebagai gambaran, New Zealand⁶ dapat dianggap sebagai pelopor penggunaan sistem *accrual accounting and budgeting* lebih dari satu dekade lalu, tepatnya dengan pengundangan *Public Finance Act* tahun 1989, telah mengharuskan semua lembaga pemerintahannya menerapkan prinsip-prinsip akuntansi komersial. Sekedar sebagai pembandingan, Indonesia baru saja menerbitkan Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.⁷ Undang-undang ini dimaksudkan sebagai pengganti *Indische Comptabiliteit Wet* (ICW), yang sejak masa Orde Baru ingin diubah, namun baru pada tahun 2003 dapat direalisasikan. Perubahan ini merupakan suatu kemajuan dan tonggak barometer penataan anggaran yang sangat berarti bagi Indonesia. Pelaksanaan *accrual accounting* di Indonesia seharusnya akan diawali pada tahun 2008, namun tampaknya masih terdapat beberapa hal yang masih harus dipersiapkan terlebih dahulu.

Baiklah sebelum berbicara lebih jauh, ada baiknya diberikan beberapa pengertian mengenai *contingent liabilities* dan management resiko. *Contingent Liabilities* didefinisikan sebagai biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah jika terjadi peristiwa atau kejadian tertentu. Kewajiban ini dapat dipicu oleh keadaan yang tidak menentu. Apabila dibandingkan dengan kebijakan pemerintah yang sudah ada, maka secara relatif, karena probabilita terjadinya *contingency* ini dan *magnitude* (besaran)-nya membutuhkan pengeluaran pemerintah di luar yang sudah dianggarkan, sudah barang tentu akan menimbulkan beban anggaran. Pengeluaran pemerintah tersebut dapat bersifat *exogenous* (seperti bencana alam), atau bersifat *endogenous* (seperti implikasi dari keperluan untuk perbaikan *market institutions* dan program-program pemerintah yang menimbulkan *moral hazard*). Oleh karena itu, *contingent liabilities* bukanlah merupakan *direct liabilities*. Contoh yang paling umum dari *contingent liabilities* adalah pinjaman yang dijamin pemerintah. Pada saat pinjaman dijamin pemerintah, maka tidak ada sama sekali kewajiban pemerintah, namun baru akan menjadi kewajiban pemerintah bila si peminjam gagal memenuhi kewajibannya.

Berbicara mengenai manajemen resiko, tampaknya belum menjadi bagian penting dari sektor publik. Sementara itu prosesnya menjadi semakin penting untuk dipahami, dan kebanyakan organisasi mulai memiliki strategi *risk management*. Resiko tidak pernah bersifat statis melainkan dinamis, sehingga batasan-batasan manajemen resiko selalu berkembang. Resiko merupakan sesuatu yang pasti terjadi dalam sebuah kehidupan, baik kehidupan individu ataupun organisasi. Bagaimana sebuah organisasi dapat mengelola resiko akan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi tersebut. Dengan perkataan lain, resiko merupakan sebuah ancaman bahwa suatu peristiwa atau tindakan akan berpengaruh secara berlawanan dengan kemampuan organisasi untuk mencapai tujuannya. Dengan demikian pengelolaan resiko merupakan sebuah proses dimana resiko diidentifikasi, dievaluasi, dan dikontrol. *Risk management* merupakan kunci dari kerangka tata kelola bersama-sama dengan hal-hal yang menjadi perhatian masyarakat, struktur dan proses, *standard* pelaksanaan dan pelayanan. Berikut ini saya kutip pernyataan dari Lewis, Christopher M. and Ashoka Mody (*no year*) mengenai bahaya dari program penjaminan terkait dengan upaya pemerintah untuk melakukan privatisasi dalam rangka mengurangi beban anggaran, serta pentingnya untuk melakukan manajemen resiko yang terintegrasi.

Policymakers view privatization as a way of reducing the government's fiscal burden. But explicit and implicit government guarantees provided as part of the privatization process often expose governments to considerable risk—which is rarely reflected on the government's balance sheet. The contingent nature of this risk exposes governments to the possibility of sudden and substantial obligations over a short period of time, which could lead to severe fiscal problems. As the pace of privatization accelerates, governments' exposure to risk is rising, underscoring the importance of an integrated approach to risk management.

Para hadirin dan undangan yang berbahagia,

Mengapa dan bagaimana mengukurnya?

Pengukuran *fiscal policy sustainability* merupakan hal yang sangat fundamental, sejarah perekonomian dunia dalam beberapa dekade terakhir ini menunjukkan bahwa *vulnerability* telah diperburuk oleh berbagai perkembangan yang berlawanan (*adverse development*), seperti kenaikan harga minyak, krisis utang internasional, kredit yang berlebihan, dan kenaikan harga komoditi. Kesemuanya ini telah menyebabkan negara-negara berkembang menghadapi posisi fiskal yang membahayakan (*unsustainable*), dan

memerlukan bantuan lembaga-lembaga keuangan internasional.⁸ Krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1990an di berbagai belahan dunia telah menyentakkan kesadaran semua pihak bahwa sistem akuntansi yang konvensional ternyata tidak dapat menangkap semua *exposures* seperti *contingent liabilities*, yang ditimbulkan oleh kewajiban-kewajiban dari aktivitas “*off-balance sheet*” tradisional. Kenyataan tentang besaran dan peran dari kewajiban tersebut dalam masa krisis telah mendorong semua pihak berupaya atau memonitornya, dengan cara mendorong transparansi.

Secara spesifik, di Asia Timur dan Asia Tenggara misalnya banyak negara mengalami persoalan ketidakstabilan makro ekonomi yang serius, terlebih misalnya setelah krisis ekonomi keuangan tahun 1997, sebagai akibat dari banyaknya kewajiban-kewajiban (*liabilities*) yang tidak tercatat dalam dokumen fiskalnya (APBN-nya), seperti misalnya berbagai program penjaminan yang harus maupun yang “terpaksa” dilakukan oleh pemerintah terhadap kewajiban keuangan dari usaha-usaha swasta. Banyak dari kewajiban-kewajiban tersebut tidak diperhitungkan sebelumnya dan tidak dianggarkan dalam APBN-nya. Di Indonesia juga dapat disaksikan ambruknya sektor perbankan, perusahaan-perusahaan swasta besar ataupun BUMN/BUMD yang kemudian tidak dapat memenuhi kewajibannya, dan pada gilirannya pemerintah yang harus bertanggungjawab atas kewajiban keuangannya. Ini merupakan *contingent liabilities* yang dapat mengarah kepada peningkatan volume utang publik (*public debt*) yang sangat besar.

Towe, C. M. (1991) juga mencatat bahwa metodologi *fiscal accounting* yang konvensional ternyata tidak dapat menghitung kebijakan pemerintah yang bersifat non-kas, seperti *contingent liabilities*. Ketika kewajiban ini muncul, maka biaya anggarannya akan sangat besar. Secara umum, ia mengatakan bahwa ukuran defisit yang ada mungkin terlalu kecil (*underestimate*) atas berbagai kebijakan-kebijakan makroekonomi pemerintah. Hal senada juga disampaikan oleh Brixi Hana Polackova (2002), banyak pemerintahan di dunia pada saat ini menghadapi resiko fiskal dan ketidakpastian yang semakin besar. Menurutnya paling tidak ada empat alasan mengapa hal itu dapat terjadi, yaitu 1) membesarnya volume dan volatilitas aliran modal swasta; 2) transformasi peran negara dari *financier* kepada *guarantor* atas pelayanan dan proyek-proyek; 3) adanya *moral hazard* yang timbul dari penjaminan atas *outcomes* yang seharusnya dilakukan oleh swasta; dan 4) *fiscal opportunism* dari para pengambil kebijakan.

Walaupun ada keprihatinan yang sangat serius tentang pengukuran defisit, namun Sundaresan (2000) berargumen bahwa ukuran yang akurat tentang besarnya kewajiban tetaplah sangat penting bagi lembaga-lembaga pemberi pinjaman maupun lembaga legislatif. Dalam kaitan ini ia berargumen bahwa untuk menilai besarnya *contingent liabilities* dalam laporan resiko fiskal pemerintah secara kualitatif sangatlah berbeda dengan masalah *standard loan guarantee* (seperti *put option pricing*). Hal ini, karena dengan adanya penjaminan oleh pemerintah, maka akan merubah suatu *variable* yang seharusnya mengikuti *stochastic process* menjadi sesuatu bersifat pasti (bukan lagi bersifat *stochastic*).⁹

Selanjutnya, Brixi juga menyatakan bahwa analisa fiskal yang konvensional dianggap gagal untuk mendeteksi adanya resiko-resiko fiskal yang bersifat *contingent*. Hal yang sama, juga terjadi pada proses dan pendokumentasian anggaran pemerintah yang ternyata juga tidak berhasil dalam mendeteksi adanya klaim yang substansial atas sumber daya milik publik. Kesemuanya ini terkait erat dengan *contingent liabilities* yang ditanggung pemerintah, baik yang terjadi ataupun secara potensial dapat terjadi. Beberapa contoh dan idea dan kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh Brixi dan kawan-kawannya sangat penting dalam mendeteksi adanya *contingent liabilities*. Pengalaman krisis ekonomi yang melanda beberapa Asia dan Indonesia pada khususnya telah membuktikan betapa pentingnya pengelolaan *contingent liabilities* ini.

Saudara-saudara sekalian,

Di kebanyakan negara, biasanya pemerintah daerah (Pemda) menjalankan fungsi-fungsi atau bertanggungjawab atas pelayanan masyarakat, oleh karena itu kondisi kesehatan keuangan Pemda merupakan bagian penting dari keseluruhan sistem keuangan negara. Menurut Jun Ma (2000), sayangnya Pemerintah Pusat seringkali memiliki informasi yang terbatas mengenai kesehatan keuangan Pemda, terlebih bila hal itu menyangkut program penjaminan ataupun berbagai pengeluaran non-budgeter (*off-budget*) yang dilakukan Pemda; transaksi-transaksi tersebut biasanya secara potensial akan mendorong timbulnya *government liabilities*. Oleh karena itu, apabila Pemda mengalami gagal bayar (*default*) atas kewajibannya, maka penyelesaiannya tidak dilakukan dengan menjual *asset*-nya, namun dilakukan dengan merestrukturisasi

utanganya. Itulah sebabnya mengapa di beberapa negara,¹⁰ Pemda tidak diperkenankan meminjam dari perbankan atau menerbitkan obligasi.¹¹ Dalam kaitan ini, di Indonesia, tujuan dari penerbitan Obligasi Daerah adalah untuk membiayai suatu kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Untuk itu perlu diperhatikan bahwa penerbitan obligasi tidak ditujukan untuk menutup kekurangan kas daerah.¹² Selanjutnya, jika kemudian Pemda mengalami kesulitan keuangan atau Pemda tidak dapat lagi memberikan jasa pelayanan publiknya pada standard minimum, maka akan muncullah tekanan sosial kepada Pemerintah Pusat untuk mengatasinya. Mekanisme inilah yang kemudian dikenal sebagai suatu *implicit guarantee* dari Pemerintah Pusat.

Ada empat pertimbangan mengapa *contingent liabilities* harus dapat diukur. Pertama, *contingent liabilities* dapat menjadi kewajiban-kewajiban yang mungkin timbul dimasa depan baik secara ekonomi maupun finansial kepada lembaga terkait; Kedua, analisis atas bahaya makroekonomi terhadap *external shock*, membutuhkan informasi baik yang aktual maupun yang bersifat *contingent liabilities* dengan pihak luar negeri. Ketiga, ketika aktivitas ini terkait dengan aktivitas lintas batas negara dan informasinya tidak tersedia, maka akan sangat sulit mengakses posisi keuangan suatu perekonomian dengan luar negeri; dan Keempat, *contingent liabilities* pemerintah dan bank sentral dapat menjadi sangat signifikan pengaruhnya terhadap defisit anggaran dan kebutuhan pembiayaan terkait.

Selanjutnya apakah penggunaan ukuran defisit¹³ anggaran sudah tepat? Metodologi anggaran yang konvensional menghitung *contingent liabilities* bukan ketika kewajiban tersebut dibebankan, tetapi ketika pengeluaran yang sesungguhnya terjadi. Sebagai akibatnya sistem akuntansi anggaran akan memberikan data yang tidak akurat, khususnya bagi pengawasan anggaran.¹⁴ Tampaknya ada perbedaan antara pandangan tradisional dan pandangan Ricardian tentang defisit anggaran, perdebatan diantara keduanya, yaitu terletak pada ketidaksepakatan ekonom tentang kebijakan fiskal. Ekonom tradisional berpandangan bahwa pinjaman yang dilakukan pemerintah (*government borrowing*) memiliki pengaruh yang sangat penting dalam perekonomian, mereka mempersoalkan bagaimana cara terbaik mengevaluasi kebijakan fiskal? Beberapa ekonom percaya bahwa pengukuran defisit sebagaimana dilakukan sekarang tidak

mencerminkan indikator yang sesungguhnya dari kebijakan fiskal. Secara umum dapat dikatakan bahwa defisit anggaran pemerintah seharusnya dapat mencerminkan perubahan dari seluruh utang pemerintah. Menurut Mankiw (1992) ada tiga masalah yang menyebabkan ukuran tersebut menjadi tidak tepat, yaitu karena 1) Inflasi, 2) *Capital Assets*; dan 3) *Uncounted liabilities*.

Dalam kaitannya dengan inflasi, semua ekonom tampaknya setuju bahwa semua utang pemerintah sebaiknya diukur dalam nilai riil (bukan nominal), sehingga ukuran defisit akan sama dengan perubahan dalam utang riil pemerintah, bukan perubahan dalam nilai utang nominalnya. Ukuran defisit anggaran biasanya mengabaikan koreksi karena inflasi. Dalam kaitannya dengan *capital asset*, banyak ekonom percaya bahwa asesmen yang akurat atas defisit anggaran pemerintah memerlukan akuntansi/pembukuan atas seluruh *asset* dan *liabilities* pemerintah. Secara khusus, ketika mengukur seluruh utang pemerintah, maka asset pemerintah harus dikurangkan dengan utangnya.¹⁵ Dengan demikian defisit anggaran sebaiknya diukur dari perubahan utang dikurangi perubahan assetnya. Kesulitan utamanya dalam *capital budgeting* bahwa sangat sulit untuk menentukan yang mana dari pengeluaran pemerintah digolongkan sebagai *capital expenditures*. Persoalan ketiga menyangkut *uncounted liabilities*, beberapa ekonom berargumen bahwa ukuran defisit anggaran agak *misleading*, karena tidak memasukkan beberapa kewajiban penting pemerintah, misalnya pembayaran pensiun pegawai pemerintah, yang akan merupakan kewajiban pemerintah dimasa datang. Hal serupa dengan pensiun adalah sistem jaminan sosial. Kalau terjadi sesuatu kewajiban dimasa yang akan datang (*contingent liabilities*) juga dapat mengakibatkan resiko bagi pemerintah.

Bagaimana mengukur *contingent liabilities*? Harus dapat diperkirakan maksimum potensi kerugian (*maximum potential loss*); kerugian yang diharapkan (*expected loss*); dengan mempergunakan informasi pasar; dan digunakan teknik-teknik *option pricing*. Untuk mengukur *maximum potential loss*, maka *contingent liabilities* dinilai berdasarkan kepada *full face value*-nya (sebagai misal penjaminan yang mencakup nilai outstanding pinjaman haruslah dicatat nilai nominal dari *outstanding* pinjaman). Beberapa negara telah mengadopsi cara pencatatan ini seperti New Zealand, Australia, India). Memang ada keterbatasan informasi tentang kemungkinan terjadinya

contingency.¹⁶ Sementara itu untuk *expected loss* dihitung berdasarkan perkiraan tentang kemungkinan terjadinya *contingency*. Beberapa pendekatan sebagai alternatif tergantung kepada tersedianya data dan jenis *contingency*-nya, misalnya: perilaku historis dari data tersebut; melihat *fixed conversion factor* (melihat acuan tentang peraturan perbankan; membandingkan harga pasar dari instrumen keuangan yang sejenis dengan dan tanpa penjaminan; melalui teknik-teknik *option pricing* (penjaminan dipandang sebagai suatu *option*).¹⁷ Pengukuran atas *government contingent liabilities* sebagaimana juga diusulkan oleh Towe, C.M. (1991) dengan mempergunakan *actuarial balance* dan *market value or subsidy measures* (ada empat indeks yang secara teoritis dapat digunakan: *actuarial fairness*; “*market value*” *measures*; *option-pricing approach*; dan *welfare measures*).¹⁸

Perlu dicatat bahwa, *standard/acuan* mengenai pengukuran ini masih terus berkembang. Secara sempit, namun sangat penting, yaitu bahwa harus diberikan “*range*” besaran *contingent liabilities* tersebut, seperti besaran penjaminan dari utang eksternal sektor swasta dalam negeri, serta pejaminan yang bersifat lintas batas. Untuk kedua hal diatas, maka *contingent liabilities* harus dinilai sebesar *maximum potential loss*.

Kalau melihat prasyarat yang harus dilakukan oleh birokrasi dalam mengakses *contingent liabilities*, tampaknya terdapat kendala tentang kapasitas birokrasi. Aparat birokrasi di kebanyakan negara berkembang belum terbiasa dengan teknik-teknik yang sudah umum dipergunakan oleh “pasar” dalam hal ini lembaga-lembaga perbankan atau perusahaan-perusahaan besar dalam skala internasional.

Kerangka pikir yang dibuat oleh Hana Polackova Brix (2002) dalam bentuk *The Fiscal Risk Matrix* merupakan model yang dapat digunakan untuk menjelaskan keberadaan *liabilities*. *Explicit contingent liabilities* merupakan kewajiban pemerintah yang secara legal (sah) memang harus dibayar, jika terjadi sesuatu sebagaimana dinyatakan dalam perundangan dan peraturan yang berlaku. Dengan demikian dilihat dari sudut fiskal, maka pengeluarannya tidak terlihat, sampai terjadinya suatu peristiwa. Hal ini merupakan subsidi yang tersembunyi. Sementara itu, *implicit contingent liabilities* merupakan kewajiban yang tidak secara resmi (sah) diakui, tetapi tiba-tiba menjadi beban akibat terjadinya “kewajiban moral”. Kewajiban moral ini dapat timbul sebagai adanya kewajiban moral pemerintah ataupun akibat adanya tekanan dari *pressure groups*. Di

banyak negara, biasanya ambruknya sistem keuangan akan mengakibatkan adanya tekanan pada pemerintah untuk menyelamatkannya. Contoh kasus ini adalah upaya rekapitalisasi perbankan di tanah air sejak krisis keuangan 1997 lalu.

The Fiscal Risk Matrix

Liabilities	Direct (obligation in any event)	Contingent (obligation if a particular event occurs)
<p>Explicit Government liability is recognized by law or contract</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign and domestic sovereign borrowing (loans contracted and securities issued by the central government) • Expenditures by budget law • Budget expenditures • legally binding in the long term (civil service salaries, civil service pensions) 	<ul style="list-style-type: none"> • State guarantees for non-sovereign borrowing and obligations issued to sub-national governments and public and private sector entities (development banks) • Umbrella state guarantees for various types of loans (such as for mortgages, students studying agriculture, and small businesses) • State guarantees (for trade and the exchange rate, borrowing by a foreign sovereign state, private investments) • State insurance schemes (for deposits, minimum returns from private pension funds, crops, floods, war risk)
<p>Implicit A “moral” obligation of that mainly reflects public expectations and pressures by interest groups</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Future recurrent cost of public investment projects • Future public pensions (as opposed to civil service pensions) if not required by law • Social security schemes if not required by law • Future health care financing if not specified by law 	<ul style="list-style-type: none"> • Default of a sub-national government and public or private entity on non-guaranteed • Cleanup of the liabilities of privatized entities • Bank failure (beyond state insurance) • Investment failure of a non-guaranteed pension fund, employment fund, or social security fund (social protection of small investors) • Default of the central bank on its obligations (foreign exchange contracts, currency defense, balance of payments stability) • Bailouts following a reversal in private capital flows • Residual environmental damage, disaster relief, military financing, and the like

Sumber: Hana Polackova Brix and Allan Schick (2002): *Government at Risk*

Untuk melaksanakan disiplin anggaran, kadang memang diperlukan unsur pemaksaan (*coercion*). Di banyak negara, Departemen Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kewenangan untuk mempublikasikan besaran ataupun hal-hal yang terkait dengan *contingent liabilities* dan resiko fiskal lainnya, pengawasan atas semua hubungan antara aktivitas *off-budget* dengan prioritas kebijakan, meningkatkan efisiensi atas kegiatan dukungan pemerintah (*government support*) yang bersifat *direct* maupun *contingent*, keterbukaan informasi anggaran agar memudahkan pasar untuk melakukan analisa dan mengukur resiko fiskal, dengan demikian secara tidak langsung akan dapat membantu pemerintah dalam mengakses resiko. Sekedar contoh dapat dilihat apa yang dilakukan New Zealand dan Australia dalam men-*disclose contingent liabilities* misalnya dalam beberapa *website* berikut.¹⁹

Dengan menggunakan model yang dibuat oleh Brixi, maka dapat dilihat apakah ada persoalan *fiscal risk* di Indonesia? Pinjaman luar negeri (bilateral, multilateral, komersial, supplier dan obligasi) dilakukan pemerintah Indonesia per Juni 2008 berjumlah sebesar USD 63,16 miliar, maupun Surat Utang Negara (dalam denominasi valuta asing dan rupiah) sampai dengan Juni 2008 berjumlah USD 95,65 miliar, sehingga total utang pemerintah berjumlah USD 158,81 miliar atau 32,4 persen dari GDP. Hal ini pasti akan membebani APBN secara eksplisit dan *direct*. Utang menimbulkan kewajiban pembayaran bunga maupun pokoknya. Semua ini tertera dalam *terms and conditions* ketika utang tersebut dibuat. Sebagai gambaran, pembayaran bunga utang (dalam negeri dan luar negeri dalam RAPBN tahun 2009 dianggarkan sebesar Rp110,3 triliun. Sementara itu, seluruh sisi (pos-pos) pengeluaran dalam APBN juga merupakan kewajiban yang bersifat eksplisit dan langsung, dan hal ini setiap tahun selalu dimintakan persetujuan DPR, dan kesepakatan antara pemerintah dan DPR kemudian dituangkan dalam Undang-undang APBN.²⁰

Sementara itu kalau kita melihat kewajiban yang bersifat eksplisit dan *contingent* dapat diambilkan contoh berbagai program penjaminan yang dilakukan pemerintah pusat atas pemerintah daerah, BUMN ataupun BUMD. Dalam proses perjalanan pembuatan Undang-undang tentang Surat Utang Negara misalnya, pada awalnya ingin dibuatkan

payung (landasan hukum) untuk penerbitan baik obligasi pemerintah maupun obligasi daerah. Daerah dimungkinkan menerbitkan obligasi daerah berdasarkan UU no. 22/1999 apabila daerah mengalami defisit. Namun ketika dilakukan pembahasan tingkat interdepartemental terjadilah pembahasan yang rumit mengenai siapa yang harus menjamin apabila pemerintah daerah tidak dapat membayar obligasi daerah yang diterbitkannya. Posisi ini tentu akan menyulitkan pemerintah pusat apabila harus menggaransinya. Oleh karena kesulitan tersebut, maka kita jumpai sampai pada saat tersebut tidak ada payung hukum bagi penerbitan obligasi daerah. Sebelum undang-undang tentang Surat Utang Negara itu terbit, Pemerintah pernah menerbitkan²¹ Surat Edaran yang intinya meminta kepada Daerah untuk menunda terlebih dahulu keinginannya untuk menerbitkan surat utang daerah, sambil menunggu landasan hukumnya. Sesungguhnya dibalik itu, ada semacam kekawatiran pemerintah pusat akan *timing* yang tidak pas, mengingat volume obligasi pusat yang sangat besar jumlahnya, yang apabila ditambah dengan obligasi daerah tentu akan menambah jumlah *supply* obligasi yang ada, sementara *demand*-nya masih terbatas pada saat itu. Tentu saja, sebagai akibatnya harga akan jatuh, dan sebaliknya *yield* yang diminta akan meningkat.

Kalau kita melihat sejarah setelah krisis keuangan 1997/1998, Pemerintah merencanakan untuk memutuskan memulai mengurangi secara bertahap program penjaminan perbankan pada Januari 2004. Namun, keputusan itu baru berlaku efektif enam bulan setelah pengumuman atau sekitar Juli 2004.²² Program penjaminan perbankan yang pernah diberikan pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum dan Keppres Nomor 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan BI serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri. Juga terhadap Bank Perkreditan Rakyat (BPR), di antaranya adalah seluruh rekening *on-balance sheet* seperti fasilitas impor, setoran jaminan nasabah hingga rekening yang *off-balance sheet* di antaranya transaksi impor seperti *letter of credit* (L/C), jaminan dan kewajiban lain hingga bank garansi. Program penjaminan perbankan dilakukan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan Bank Indonesia (BI), khususnya terhadap penjaminan pinjaman luar negeri dan BPR. Berdasarkan program penjaminan tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Surat Utang pemerintah kepada

BI dengan No SU-004/MK/1999 tanggal 28 Mei 1999 senilai Rp 53,77 triliun. Rekening itu merupakan rekening Menteri Keuangan pada BI dengan nama Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan. Untuk mengantisipasi kemungkinan habisnya dana tersebut, pemerintah telah mengeluarkan surat utang baru untuk penjaminan sebesar Rp 40 triliun.²³

Penghapusan penjaminan pemerintah atas semua dana yang ada di perbankan nasional (*blanket guarantee*), paling lambat akan dilukan oleh pemerintah pada November 2003. Pencabutan *blanket guarantee* tersebut akan dilakukan setelah pemerintah dan DPR menyelesaikan pembahasan Amandemen UU No 23, tentang Bank Indonesia (BI).²⁴ Untuk mencabut *blanket guarantee*, pemerintah tidak perlu menunggu pengesaha UU Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), tetapi cukup menggunakan Keputusan Presiden (Keppres). Pencabutan *blanket guarantee* tersebut, dimaksudkan bahwa tidak semua dana yang ada di perbankan nasional dijamin oleh pemerintah. Secara bertahap pemerintah akan mengurangi penjaminan atas dana perbankan, sampai pada akhirnya hanya dana masyarakat dalam jumlah tertentu yang akan dijamin pemerintah. Kalaupun pemerintah mencabut *blanket guarantee*, sebenarnya hanya mengurangi cakupan penjaminan.²⁵

Akibat lamanya masa pembahasan perubahan UU 23/1999 oleh DPR, pelaksanaan paket kebijakan ekonomi pasca program IMF terancam molor, karena waktu pelaksanaan program ekonomi dimulai dari amandemen undang-undang ini."²⁶ Program ekonomi yang terancam molor terutama pada program-program keuangan dan perbankan. Padahal, paket kebijakan yang disusun pemerintah sudah ditetapkan waktu pelaksanaannya dalam bentuk matrik program, dan program yang satu harus menunggu program lainnya selesai. Dengan demikian, jika program yang paling awal belum berjalan, maka program berikutnya otomatis tidak bisa dilaksanakan. Seluruh program itu, diupayakan akan berakhir hingga Desember 2004. Dengan demikian, hal-hal yang diperkirakan tidak selesai 2004, tidak dimasukan dalam paket ini. Program sendiri, sangat bertumpu pada penjaminan penuh (*blanket guarantee*) pemerintah, yang pada saat itu masih dibahas alot di DPR. Sementara penjaminan ini ditujukan sebagai kebijakan saat Indonesia dilanda krisis moneter 1997. Paket kebijakan ini dikondisikan dalam ekonomi

yang normal, tetapi program ini juga sekaligus untuk mengantisipasi jika krisis moneter jilid dua kembali menghantam ekonomi Indonesia.²⁷

Keseriusan pemerintah untuk mengurangi penjaminan tersebut²⁸ pada intinya disebutkan bahwa Menteri Keuangan menolak permintaan sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengajukan permohonan agar diberikan surat jaminan untuk mendapatkan utangan modal kerja ke sejumlah bank. Alasan penolakan itu karena Pemerintah tidak ingin menjadikan APBN sebagai agunan dari konsekuensi penjaminan.

Kalau di bagian terdahulu disinggung soal pembiayaan sektor perbankan sebagai akibat dari krisis keuangan tahun 1997 dan 1998, yang kemudian memicu timbulnya beban APBN dengan *contingent liabilities*-nya (lihat pengalaman Indonesia, Malaysia, Korea Selatan dan Thailand). Ada contoh lain yang dapat dipetik dari Korea Selatan sebagai akibat dari pembiayaan infrastruktur, yang dapat menjadi beban APBN-nya. Hal ini, terkait dengan kegiatan pembangunan infrastruktur yang berpola *public-private partnership*.²⁹ Disini juga terdapat *contingent contractual obligations*, terlebih jika keadaan perekonomian memburuk akibat krisis.³⁰

Hadirin dan undangan yang mulia,

On-Budget vs. Off-Budget:

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada dasarnya merupakan bagian dari penyelenggaraan kegiatan pemerintah yang bersifat *on-budget*, atau dalam penggolongan yang dilakukan oleh Brixie sebagai *direct* dan *explicit* (secara tegas, lugas dan jelas dinyatakan dalam Undang-undang APBN setiap tahunnya).³¹ Sementara di sisi lain, *off-budget* adalah merupakan anggaran yang dapat berada di luar sistem APBN³². Dalam skala negara, maka *off-budget* tidaklah merupakan bagian “yang harus dilaporkan” kepada parlemen, namun demikian demi pertimbangan tertib akuntabilitas maupun transparansi, maka semua pos *off-budget* harus dimasukkan dalam pos *on-budget*. Pekerjaan untuk dapat memasukkan semua pos *off-budget* ke dalam pos *on-budget* merupakan pekerjaan yang sulit, dalam skala negara diperlukan komitmen yang tinggi dan tegas, disertai dengan contoh panutan yang jelas. Semenjak krisis keuangan, terutama ketika Indonesia mengikuti program IMF, pihak IMF selalu mendesak pemerintah untuk menyatukan pos-pos *off-budget* dengan *on-budget*. Namun, pekerjaan ini sangat sulit

dilakukan, hal ini terbukti dengan saat Pemerintahan B.J. Habibie yang meminta semua departemen untuk melaporkan pos-pos *off-budget*-nya,³³ namun tidak diindahkan. Oleh karena hal ini, kemudian muncul perintah serupa dari Presiden Abdurrahman Wahid (Inpres nomor 4 tahun 2000 tentang Penertiban Rekening Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen),³⁴ untuk:

PERTAMA : Menyampaikan semua data mengenai rekening yang ada pada Departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen yang meliputi nama, nomor, dan saldo rekening pada tanggal 30 April 2000 serta nama bank yang bersangkutan dan kantor/pejabat pemilik rekening kepada Menteri Keuangan paling lambat pada tanggal 31 Mei 2000, tidak termasuk rekening Bendaharawan Rutin dan Bendaharawan Proyek.

KEDUA : Menyampaikan setiap bulan saldo awal dan saldo akhir serta penerimaan dan pengeluaran pada rekening yang bersangkutan paling lambat pada akhir bulan berikutnya kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran, meskipun tidak terdapat perubahan saldo rekening yang bersangkutan.

KETIGA : Menteri Keuangan menyempurnakan Sistem Pengelolaan Kas Negara dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas administrasi keuangan negara.

Karena sulitnya dan “adanya keberatan” dari para pengelola pos-pos *off-budget* ini, maka langkah sebelumnya yang pernah dilakukan Pemerintah adalah meminta kepada para pengelola untuk sekedar melaporkan segala bentuk penerimaannya dan mempersilahkan untuk memakainya sendiri dan melaporkannya kepada Pemerintah, inilah yang kemudian dikenal dengan *swa-dana*.

Penertiban persoalan *off-budget* ini memang diperlukan, khususnya dalam pengukuran efektivitas sebuah kebijakan. Ambil contoh, jika di suatu negara dijumpai tingkat inflasi yang tinggi, maka biasanya pemerintah akan meredamnya melalui kebijakan moneter ataupun fiskal secara bersamaan.³⁵ Di dalam kebijakan moneter akan ditempuh langkah meningkatkan tingkat suku bunga, sementara di sisi fiskal akan diupayakan mengurangi pengeluaran APBN. Efektivitas kebijakan pemerintah ini tidak akan terjadi, bila pemerintah tidak dapat meredam pengeluarannya yang dilakukan melalui pos-pos *off-budget*, apalagi bila pos *off-budget*-nya memiliki *magnitude* yang besar.

Pertanyaan selanjutnya, berapakah besarnya pos-pos *off budget* di suatu negara? Pertanyaan ini tentunya sulit dijawab oleh siapapun.³⁶ Namun paling tidak untuk mengetahuinya dapat didekati dengan cara sederhana seperti berikut, dengan asumsi

bahwa semua rekening pemerintah tercatat di bank sentral, dan kalau misalnya di dalam rekening-rekening tersebut terdapat mutasi besar sementara dalam APBN tidak terdapat mutasi yang besar, maka sudah dapat dipastikan bahwa mutasi-mutasi tersebut terjadi dalam pos-pos *off-budget*.

Pertanyaan lainnya adalah, apakah di setiap negara ada pos-pos *off budget*? Jawaban atas pertanyaan ini bisa ya atau tidak, hal ini sangat tergantung dari *setting arrangement* antara pemerintah dan parlemen. Kalau kedudukan antara keduanya sama tinggi dan sama kuat, maka dapat saja terjadi baik *off-budget* maupun *on-budget* berdampingan, sepanjang keduanya dilaporkan sebagaimana adanya. Namun kalau terjadi dimana kedudukan pemerintah lebih kuat dari parlemen, maka dapat terjadi *off-budget* tidak dilaporkan, ataupun kalau dilaporkan hanya sebagian saja. Sebaliknya dapat pula terjadi kalau parlemen kuat, maka parlemen dapat memaksa pemerintah untuk melaporkan pos-pos *off budget* ini kepada parlemen. Dapat pula terjadi hal-hal diluar dugaan, apabila pemerintah maupun parlemen tidak terbuka, maka dapat dipastikan bahwa *off-budget* pasti ada. Pemerintah akan menyembunyikan *off-budget*-nya, sementara parlemen tidak mengetahui keberadaannya.

Analisa fiskal seharusnya memperhitungkan biaya implisit dari berbagai subsidi yang diberikan pemerintah, seperti tunggakan atau berbagai kewajiban yang harus ditanggung atau dimiliki oleh pemerintah, atau kewajiban yang kemudian dituntut/diminta oleh masyarakat. Lebih jauh, pemerintah harus dapat secara jelas membatasi kewajibannya. Dengan demikian, kalau anggaran pemerintah dalam posisi seimbang (*balanced budget*), dan utangnya rendah, bukanlah berarti bahwa anggarannya *prudent* dan tidak ada jaminan bahwa anggarannya berada dalam keadaan stabil/berkelanjutan.³⁷ Upaya *best practices* telah dijalankan di beberapa negara seperti Australia, Canada dan Jerman dan Belanda yaitu dengan melakukan *multiyear budgeting and reporting practices*. Australia dan New Zealand memasukkan *contingent explicit liabilities* dan *contingency expenditures* dalam laporan keuangan pemerintah. Italia dan Amerika Serikat memasukkannya dalam persetujuan anggaran berbagai pinjaman dengan melakukan *present value* atas besaran nilainya. Perkembangan seperti ini kemudian menjalar ke berbagai negara berkembang lainnya seperti Columbia, Malaysia, dan

Philipina khususnya untuk resiko proyek-proyek infrastruktur yang dijamin oleh pemerintah.

Terkait dengan kelembagaan,³⁸ salah satu persoalan terpenting adalah bagaimana membuat semua kegiatan *off-budget* menjadi transparan dan masuk ke dalam *on-budget*. Sistem akuntansi dan anggaran berbasis *accrual* diarahkan untuk membantu pelaksanaan disiplin anggaran. Segala macam program penjaminan dan berbagai program asuransi, serta perilaku negara menjamin badan-badan publik ataupun pemerintah daerah menjadi sangat kritis. Dalam kaitan dengan cara pembukuan antara *cash-basis* vs. *accrual-basis* ini, Lewis, Christopher M. and Ashoka Mody, menyoroti kelemahan *cash-basis* berikut:

Of course, the focal point of any government risk management program is the systems used for accounting and budgeting for contingent liabilities. Governments are often unaware of their exposure because of their use of cash-based budgets. Cash-based budgeting masks the contingent exposure and creates perverse incentives for issuing guarantees. By not accounting for the budgetary costs of issuing guarantees a simple cash budget encourages the expansion of guarantee liabilities without requiring the government to reserve against future losses. It allows political leaders to increase financial assistance to target groups without being held accountable for the costs of providing the assistance, which will be realized under ensuing administrations. To improve the allocation of resources governments should follow the lead of the private sector and move to a present value basis of accounting.

Hadirin dan undangan yang terhormat,

Perubahan Pencatatan dalam APBN

Dalam kaitan dengan transparansi dan akuntabilitas, ada perubahan yang sangat mendasar kearah perbaikan dalam pembuatan APBN, kalau kita menilik jauh ke belakang, maka di era Orde Lama (pemerintahan Soekarno) sangatlah sulit mencari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penerimaan dan belanja negara. Informasi dan data statistik mengenai hal ini baru bisa diperoleh setelah memasuki Orde Baru, yang secara berkala setiap tahunnya mengajukan RAPBN kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Proses ini berjalan sampai sekarang. APBN pada jaman itu dikenal dengan sebutan "*T-account*" yang berimbang ("*balanced budget*"), yang menggambarkan sisi penerimaan sama besarnya ("dibuat seimbang") dengan sisi pengeluarannya. Sesungguhnya selama periode pemerintahan Soeharto pengeluaran selalu lebih besar dari penerimaannya, untuk menutup defisit anggaran, lalu dicarilah bantuan luar negeri. Pembukuannya dalam APBN dimasukkan dalam pos Penerimaan Pembangunan. Disini terlihat bahwa utang luar negeri dianggap sebagai penerimaan, bukan sebagai *financing* (pembiayaan). Dilihat

dari sudut pembukuan, maka pencatatan seperti ini jelas keliru. Oleh karena itu untuk keperluan analisis ekonomi sebaiknya data APBN pada masa itu jangan dipergunakan secara langsung, melainkan harus dilakukan penyesuaian.

Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, walaupun masih digunakan “*balanced budget*”, namun pos utang luar negeri tersebut tidak lagi disebut sebagai Penerimaan Pembangunan, melainkan dicatat sebagai Pinjaman Luar Negeri. Dari sisi penggunaan/pemilihan kata-kata, maka penggunaan istilah Pinjaman Luar Negeri terasa lebih jujur, walaupun pencatatannya masih dimasukkan dalam sisi penerimaan. Selanjutnya, pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, ada suatu perubahan mendasar dalam pencatatan APBN, yaitu dengan mulai digunakannya pola IMF yang tertuang dalam *Statistical Data Dissemination Standard* (SDDS), yang juga dikenal sebagai “*I-Account*”, karena bentuknya menurun dari atas ke bawah seperti huruf *I*. Dimulai dari Penerimaan; Pengeluaran, selisihnya merupakan surplus atau defisit, kemudian kalau terjadi defisit, maka harus dilakukan pembiayaan (*financing*). Pencatatan seperti ini tentu jauh lebih baik daripada cara pencatatan sebelumnya, selain itu untuk keperluan analisis ekonomi akan jauh lebih baik.³⁹

Kemudian pada masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, juga terlihat isyarat perbaikan/penyempurnaan atas pencatatan APBN. Hal ini dapat dilihat pada Undang-undang no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa pemerintahannya akan mengubah pencatatan berdasar “*cash basis*” menjadi “*accrual basis*”. Dalam aturan peralihan Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pemerintah akan mempergunakannya pada lima tahun setelah diundangkannya Undang-undang no 17 tahun 2003, yaitu pada tahun 2008. Perubahan pencatatan ini merupakan pekerjaan besar di Departemen Keuangan. Departemen Keuangan akan banyak memerlukan tenaga-tenaga akuntansi yang mendalami sektor publik (pemerintah), yang masih langka adanya.

Dalam kaitan ini, walaupun Indonesia belum melakukan *comprehensive overhaul* dalam sektor publik seperti yang telah dilakukan oleh New Zealand,⁴⁰ mungkin ada baiknya untuk dipertimbangkan pemikiran membuat rancangan APBN (yang selama ini hanya dibuat setiap tahun kedepan) untuk masa tiga tahun kedepan seperti APBN New Zealand. Walaupun pekerjaan ini sulit penyiapannya (termasuk negosiasi politiknya),

namun paling tidak dapat memberikan arah (patokan atau *benchmark*) dalam perencanaan anggaran. Walau belum detail, tetapi proyeksi fiskal jangka menengah telah disampaikan dalam Nota Keuangan dan APBN tahun 2008 ataupun tahun 2009. Pembuatan kerangka APBN Jangka Menengah (*Medium Term Budget Framework*) ini merupakan kemajuan yang sangat berarti. Hal ini akan menjadi isyarat bagi para *stakeholders* mengenai pengelolaan keuangan negara ke depan, terkait dengan berbagai persoalan *contingent liabilities* maupun resiko fiskalnya. Sebagai contoh, kalau diperhatikan bahwa di masa depan banyak obligasi pemerintah sudah akan jatuh tempo, dan tidak hanya dibayar kuponnya, tetapi harus pula dilunasi pokok obligasinya (yang sudah pasti akan lebih membebani APBN). Selain itu pembuatan APBN untuk masa tiga tahun kedepan, juga akan dapat memberi gambaran tentang kapan titik puncak (*peak point*) pembayaran obligasi pemerintah (dengan asumsi bahwa pemerintah dapat mem-*fixed*-kan pembiayaan *bank reconstruction*, yang selama ini selalu membesar). Undang-undang no. 17 tahun 2003 merupakan tonggak yang penting untuk melakukan format baku APBN. Dalam perubahan format standard APBN perlu pula dipikirkan disamping kearifan pemerintah untuk selalu memasukkan pos-pos penerimaan maupun pengeluaran pada item yang seharusnya, sesuai dengan prinsip-prinsip kepatutan internasional.

Beberapa perkembangan lainnya yang telah dilakukan Indonesia adalah adanya beberapa upaya perbaikan yang akan dilakukan sebagaimana tercantum dalam Instruksi Presiden nomor 5 tahun 2003⁴¹ khususnya tentang Peningkatan Efisiensi Belanja Negara (Bab II B (a) no. 5) disebutkan ada beberapa rencana tindak (catatan: dari daftar berikut ini sebagian besar telah diselesaikan dengan baik) sebagai berikut:

- a. Pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) Perbendaharaan Negara;
- b. Revisi Keputusan Presiden (Keppres) no. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah, untuk meningkatkan efisiensi penyaluran dana, kompetisi, dan transparansi.
- c. Pengembangan dan implementasi e-procurement untuk system pengadaan barang dan jasa instansi Pemerintah;
- d. Reorganisasi Departemen Keuangan dengan memisahkan fungsi Anggaran dan Perbendaharaan;
- e. Penyusunan draft klasifikasi belanja negara menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja sesuai dengan standar nasional;
- f. Menyempurnakan mekanisme pinjaman pemerintah;
- g. Konsolidasi rekening pemerintah ke dalam satu sistem perbendaharaan umum negara;
- h. Menyusun draft Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai petunjuk pelaksanaan Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- i. Menyusun draft RPP atas RUU Perbendaharaan Negara setelah persetujuan DPR;
- j. *On-line* sistem rekening pemerintah melalui tahap: i) persiapan; ii) pilot project; iii) implementasi.

Beberapa bulan yang lalu, pemerintah Indonesia juga dipusingkan dengan persoalan lain yang menghadang, yaitu tingginya harga minyak dunia yang telah melampaui batas psikologis USD 100/barrel, bahkan ada yang memperkirakan akan mencapai USD 200/barrel⁴². Suatu kenyataan bahwa dalam perdagangan komoditi terbentuk dua macam harga, harga *spot* (tunai) dan harga *futures* (penyerahan kemudian). Volume kontrak *futures* pada tahun 1994 saja misalnya telah 4 kali lipat produksi minyak bumi. Bisa dibayangkan kedepan, bahwa harga minyak bumi akan sulit turun, (mengingat persoalan antara *supply* dan *demand*-nya yang sangat tidak seimbang), tanpa adanya energi pengganti. Menghadapi dilemma antara harga *spot* dan *futures* ini, dalam bidang *finance*, terdapat cara perlindungan atas resiko ini, yaitu melalui mekanisme *hedging*⁴³. Sayangnya, mekanisme *hedging* ini belum banyak dipergunakan baik oleh Pemerintah maupun BUMN/BUMD. Diperlukan kapasitas sektor publik untuk menguasainya. Sebaliknya hal ini sudah banyak dilakukan oleh sektor swasta di tingkat internasional, ambillah contoh perusahaan-perusahaan penerbangan seperti Singapore Airlines, Japan Airlines, Korean Air, maupun yang baru dalam beberapa tahun belakangan ini memakainya adalah Thai International.

Memperhatikan kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia selama tiga dekade terakhir ini, pemerintah selalu dipusingkan dengan fluktuasi harga minyak dan kurs IDR terhadap USD. Harga minyak dan kurs merupakan dua dari enam asumsi dasar (selain inflasi, tingkat bunga, tingkat produksi minyak bumi, dan laju pertumbuhan ekonomi) dalam pembuatan RAPBN yang paling berpengaruh dalam penentuan besarnya volume APBN. Sebagai gambaran, jika harga minyak naik di pasaran internasional, maka penerimaan negara dari minyak bumi akan meningkat pula. Tetapi di sisi pengeluaran subsidi minyak juga akan membengkak (karena untuk konsumsi dalam negeri di gunakan minyak impor). Sebaliknya jika harga minyak turun, maka penerimaan negara juga akan turun, dan subsidi juga berkurang. Hal yang perlu diperhatikan adalah *net-effect*-nya pada APBN.⁴⁴

Contoh lain dalam APBN, adalah pergerakan kurs antara IDR, JPY, dan USD. Jepang dan Amerika Serikat merupakan patner dagang Indonesia terbesar. Sebagian besar minyak mentah Indonesia dijual ke Jepang dan diterima dalam bentuk USD, sementara

komposisi terbesar utang luar negeri Indonesia dalam bentuk JPY. Pergerakan antara JPY dan USD sangatlah sulit diprediksi, dan sangat tergantung kekuatan ekonomi Jepang versus Amerika Serikat. Dapat dibayangkan betapa rentannya APBN, akibat adanya gejolak kombinasi antara harga minyak dan kurs. Belum lagi kalau ditambah dengan pergerakan asumsi dasar APBN lainnya. Dari situasi seperti itulah, kemudian timbul ide : mengapa tidak diupayakan untuk me-”lock-up” *cash flows* APBN dengan mempergunakan instrumen finansial (seperti *forwards/futures, options, swaps, futures on options*; yang kesemuanya kemudian dikenal sebagai transaksi derivatif) yang sudah tersedia dipasar? Organisasi swasta (perusahaan) maupun individu - bahkan pemerintah - dapat mengurangi ketidakpastian *cash flows* dengan memanfaatkan *financial instrument* ini. Penggunaannya harus *prudent* (hati-hati dan bijaksana), karena instrumen ini bagai pisau tajam yang amat tergantung kepada penggunaannya; apakah untuk keperluan *hedging* atau keperluan spekulasi.

Instrumen ini banyak manfaatnya di satu sisi, tetapi di sisi lain juga sangat *risky* (sangat tinggi resikonya, bukan memberi “rezeki”). Hal ini dapat dilihat dari beberapa kasus kerugian seperti yang pernah dialami oleh : Metallgesellschaft; Orange County; California; Baring PLC; Procter & Gamble; dan beberapa perusahaan besar di Indonesia akibat transaksi derivatif. Aturan main dalam hal transaksi derivatif perlu jelas dan detail, agar kekisruhan di masa depan dapat dicegah. Cerita menakutkan tentang transaksi derivatif di atas, seyogyanya tidak menyurutkan minat untuk mengembangkan bursa komoditi. Krisis keuangan yang terjadi akhir-akhir ini di Amerika Serikat, sekali lagi mengingatkan kita semua kepada persoalan *derivative products* ini. Pelajaran itu selalu berulang, setiap kali ada krisis, maka akan dibuat regulasi, selanjutnya setelah ada regulasi, maka para pelaku biasanya akan mencari lubang-lubang dari peraturan itu (“*innovation*”), dan kalau itu terjadi maka krisis akan berulang kembali dan seterusnya.

Hadirin yang berbahagia,

Apakah ada lembaga yang harus memonitor *contingent liabilities*? Jawabnya, di tengah keadaan yang tidak menentu, maka harus ada lembaga yang bertugas memonitornya. Lembaga-lembaga dimaksud dapat berupa *Debt Management Office; Macroeconomic Unit; Fiscal Strategy Unit; A Contingent Liability Unit*⁴⁵; ataupun

Kementrian/Lembaga ybs. Adapun mandat yang diberikan atas lembaga yang bertugas memonitor *contingent liabilities* antara lain harus mencakup: selalu meng-*update* secara lengkap atas semua *contingent liabilities*; secara berkala dan independen dapat mengakses resiko, baik probabilitas dari peristiwa yang dapat memicu maupun kerugian anggaran; secara terus menerus dapat memonitor resiko; dan merekomendasikan langkah-langkah mitigasi resiko (*risk-mitigating*).

Dalam kaitannya dengan pengelolaan resiko fiskal untuk mempertahankan kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*), maka kebijakan untuk pengelolaan tersebut mengacu kepada pasal 12 Undang-undang 17/2003 serta Peraturan Pemerintah no 23/2003, dimana didalamnya ditetapkan maksimum defisit sebesar 3 persen dari GDP, dan maksimum utang pemerintah sebesar 60 persen dari GDP. Dengan demikian tujuan dari kebijakan ini (*fiscal risk management*) adalah untuk membatasi maksimum defisit dan maksimum utang tidak akan terlampaui. Selain itu, Menteri Keuangan telah membentuk sebuah unit pengelola resiko yang berada di dalam Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan; juga telah pula diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan no. PMK 38/2006 tentang pengelolaan resiko terkait dengan proyek-proyek yang melibatkan peran swasta dengan pemerintah.

Dalam Nota Keuangan tahun 2008 dan 2009 misalnya, sudah dimasukkan pernyataan tentang risiko fiskal, yang mencakup 12 butir sumber resiko fiskal: asumsi makroekonomi; BUMN; *public private partnership* (PPP) dan infrastruktur; utang pemerintah; Bank Indonesia; asuransi deposito (Lembaga Penjamin Simpanan/LPS); tuntutan hukum kepada pemerintah; keanggotaan internasional; bencana alam; bencana Lapindo; desentralisasi fiskal; dan pensiun PNS. Perkembangan ini merupakan langkah besar dalam sejarah APBN di Indonesia, setidaknya pemerintah telah menyediakan ruang (*space*) dalam APBN yang memungkinkan pemerintah dapat menutupi *contingent liabilities* dimasa yang akan datang, tanpa mengganggu kesinambungan fiskal.

Terkait kerangka Brix di atas, dengan *contingent liabilities* yang bersifat eksplisit, apakah *Debt Management Office* (DMO) yang akan melakukan monitoringnya? Untuk penjaminan pinjaman yang tradisional, bisa jadi monitoring dapat dilakukan oleh DMO, karena *contingent debt* terkait langsung dengan *direct borrowing*; dan model-model

untuk mengakses *credit risk* memiliki beberapa persamaan dengan model-model yang digunakan untuk mengakses *market risks*. Untuk *minimum revenue guarantee* yang terkait dengan *project financing*, monitoringnya juga dapat dilakukan oleh DMO, karena *project financing* biasanya pembayarannya dilakukan oleh DMO; untuk bank *deposit insurance*, juga mungkin dilaksanakan oleh DMO karena masih dalam cakupan sektor keuangan, perbankan lokal biasanya juga *counterpart* DMO (seperti *primary dealer*, *credit lines*, dan investasi atas *cash surplus*).

Sedangkan *contingent liabilities* yang bersifat implisit, sangat terkait dengan persoalan-persoalan *moral hazard*.⁴⁶ Misalnya *open risk assessment* dari *non-guaranteed sub-nationals*, BUMN, dan perusahaan-perusahaan swasta yang memiliki posisi strategis dapat menimbulkan resiko *moral hazard*. Karena harapan bahwa pemerintah akan menolong (*bailout*)-nya, maka adanya harapan ini perbankan akan memberikan pinjaman lebih banyak lagi kepada perusahaan-perusahaan tersebut, dan pada gilirannya akan memberikan tekanan yang lebih besar lagi kepada pemerintah untuk melakukan intervensi jika terjadi kebangkrutan.

Langkah kebijakan kedepan, yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan memperbaiki *fiscal-risk statement*; memperbaiki model-model *contingent liability space* beserta alokasinya; membangun kerangka *contingent liabilities* dengan memasukkan seluruh *contingent liabilities* dalam APBN maupun Neraca Pemerintah; dan mendorong keterbukaan terhadap *contingent liabilities* dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Undangan dan hadirin yang berbahagia,

Local government dan risk management

Pertumbuhan otonomi yang sangat cepat dan semakin besarnya tanggungjawab antara pemerintah pusat dan daerah tampaknya sudah menjadi *trend* di berbagai belahan dunia dalam beberapa dekade terakhir ini. Rodden, Jonathan (2002) menunjukkan bahwa kebanyakan literatur terbaru menyatakan bahwa desentralisasi dapat menjadi suatu bahaya, terutama di negara-negara berkembang. Ia menggunakan *cross-national data* untuk melihat pengaruh fiskal dan institusi politik atas kinerja fiskal pemerintah daerah, dan ditemukan bahwa terdapat *long-term balanced budget* diantara Pemda-pemda ketika

pemerintah pusat membatasi pinjaman (*borrowing*), atau ketika pemerintah daerah memiliki baik otonomi yang luas dalam perpajakan dan *borrowing*. Agregat defisit⁴⁷ yang besar dan berkepanjangan terjadi ketika Pemda secara simultan tergantung kepada *intergovernmental transfer* dan bebas melakukan pinjaman – suatu kombinasi yang ditemukan paling banyak terjadi diantara *constituent units* dalam federasi. Dari analisa *time-series cross-section* tampak bahwa ketika negara-negara meningkatkan ketergantungannya kepada *intergovernmental transfer* dari waktu ke waktu, maka kinerja fiskal Pemda secara keseluruhan akan menurun, terlebih-lebih ketika Pemda memiliki akses yang mudah untuk memperoleh kredit. Temuan Rodden ini menjadi *dilemma* dari *fiscal federalism* serta bahayanya: yaitu ketika secara konstitusi atau secara politis pemerintah pusat terbatas harus menanggung kewajiban pembiayaan bersama, pemerintah pusat tidak dapat mengabaikan masalah fiskal pada level pemerintahan di bawahnya.

Desentralisasi *fiscal responsibility* kepada level pemerintahan dibawahnya (Pemda) dimaksudkan untuk mencapai alokasi yang efisien dari sektor publik, sekaligus juga untuk akuntabilitas pembuat kebijakan kepada para konstituennya, namun demikian ada sisi gelap dari kenyataan ini. Sisi gelap lain dari desentralisasi fiskal terhadap *foreign direct investment* (FDI) diamati oleh Kessing, Sebastian G., Kai A. Konrad and Christos Kotsogiannis (2007) sebagai berikut:

Both in the developed and developing world, decentralization of fiscal policy is frequently argued to foster investment, because allowing investors to choose between competing locations should make it difficult for each jurisdiction to tax the investment's returns. We point out that this 'horizontal' dimension of decentralization cannot eliminate ex post incentives to tax investments once they are irreversibly located in a jurisdiction, and that the negative ex ante investment effects of such 'hold up' problems are actually stronger when decentralization inevitably leads to multiple levels of taxation power in each location. Empirically, we detect significant negative effects on FDI of the 'vertical' dimension of decentralization, measured by the number of government layers, in a data set containing many countries and many suitable control variables. Indicators of overall fiscal decentralization do not appear to affect the investment climate negatively per se, but our theoretical arguments and empirical results suggest that policymakers should consider very carefully the form and degree of government decentralization if they aim at improving the investment climate.

Apakah alasan dibalik perlunya melakukan monitoring resiko fiskal di daerah? Seperti disebutkan dimuka bahwa pemerintah daerah merupakan ujung tombak bagi pelayanan dasar kepada masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan, kepolisian maupun infrastruktur. Dalam banyak kasus bangkrutnya Pemerintah Daerah, maka pemecahannya

bukan dengan menghentikan kegiatan pemerintahan dan menjual assetnya, tetapi pemecahannya dengan merestrukturisasi utang dan kewajiban lainnya. Di kebanyakan negara, pemerintah daerahnya dilarang untuk meminjam dari bank atau menerbitkan obligasi.⁴⁸

Dalam kaitannya dengan portofolio ekonomi daerah sejalan dengan perkembangan desentralisasi di Indonesia saat ini, jumlah transfer APBN ke APBD telah mencapai sekitar 30 persen (angka ini tentu saja di luar berbagai subsidi yang diberikan kepada masyarakat).⁴⁹ Perkembangannya di masa depan akan terus membesar persentasenya. Keterlambatan proses penyelesaian APBD akan membawa dampak pada keterlambatan penyerapan anggaran di daerah. Akibat selanjutnya, juga kita saksikan bersama bahwa kemudian dana transfer yang belum dapat dipakai tersebut kemudian disimpan oleh daerah dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Memang ini sebuah cara yang aman buat daerah di satu sisi, tetapi disisi lain dana ini tidak akan menimbulkan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah. Selanjutnya ini juga akan menjadi beban bagi Bank Indonesia, karena Bank Indonesia juga harus membayar bunga SBI kepada daerah. Seandainya jumlah SBI ini semakin membesar, tentu akan menjadi persoalan buat Bank Indonesia, apakah ini nanti juga akan menjadi beban Pemerintah? Kalau tidak terkendali, juga akan menjadi *contingent liabilities*.

Menyinggung kembali soal obligasi daerah (*municipal bonds*), kalau tidak dilakukan dengan hati-hati, dengan koordinasi dengan Pemerintah Pusat, juga akan mengundang resiko.⁵⁰ Selain itu, kini daerah dimungkinkan menerbitkan obligasi daerah.⁵¹ Walaupun terdapat berbagai daerah yang menyatakan minatnya untuk membiayai pengeluarannya melalui penerbitan obligasi ini, namun karena ketatnya persyaratan yang ada dan kesiapan daerah untuk menerbitkannya, maka sampai pada hari ini, belum ada daerah yang menerbitkan obligasi daerah ini. Benar bahwa menerbitkan obligasi merupakan cara yang paling mudah untuk menutupi kekurangan pembiayaan, namun demikian patut diingat bahwa penambahan jumlah obligasi daerah bersama-sama dengan obligasi pemerintah pusat yang berlebih-lebihan justru akan membuat jatuh harga obligasi tersebut (naiknya *yield*). Selain itu juga ditegaskan dalam UU no 24/2003 tentang Surat Utang Negara bahwa pemerintah pusat tidak menjamin obligasi daerah.

Permasalahan yang muncul akibat bangkrutnya pemerintah daerah dalam membayar kembali obligasinya ini jelas akan memperbesar *contingent liabilities*.

Untuk ini apakah diperlukan regulasi yang lebih detail? Pertanyaan-pertanyaan diatas akan selalu muncul, mengingat kedepan daerah akan semakin terbuka. Buat Pemda seperti DKI Jakarta, mungkin tidak menjadi persoalan, mengingat di daerah ini relatif banyak sumber daya manusia yang dapat melakukan *risk management*, tetapi bagaimana dengan daerah-daerah lain? Terpikir kemudian, bagaimana cara memutus mata rantai persoalan “lingkaran setan” ini? Mungkin tidak perlu diatur secara *rigid*, tetapi diarahkan untuk meminimalkan resiko agar tidak mengganggu pembangunan ekonomi daerah.

Persoalan lainnya terkait dengan daerah adalah *capacity building*, khususnya tentang akuntansi di daerah. Dalam kaitan ini, Departemen Keuangan bersama enam universitas negeri⁵² telah lama membangun peningkatan kapasitas daerah melalui kegiatan Kursus Keuangan Daerah (KKD) dan Latihan Keuangan Daerah (LKD), termasuk KKD Khusus Akuntansi Pemerintahan.

Seperti disinggung terdahulu, di kebanyakan negara maju, prinsip dasar *risk management* telah banyak dipergunakan baik di sektor swasta maupun sektor publik. Namun demikian, dalam kaitannya dengan pemerintah daerah, perkembangan *risk management* sangat tergantung pada inisiatif dari individu-individu otoritas daerah, oleh karena itu ada semacam kekawatiran bahwa bahwa pemerintah daerah akan jauh tertinggal dibandingkan dengan sektor publik lainnya.⁵³ Memang benar, bahwa banyak bahasan tentang tata kelola yang baik (*good governance*) terkait erat dengan *internal control*,⁵⁴ namun dalam perkembangan selanjutnya, harus mulai dikaitkan pula dengan *risk management*.

Cakupan *risk management* lebih luas dari *internal control*, pendekatan *risk management* terhadap *internal control* ini memainkan peran yang sangat penting dalam menjamin berjalannya tata kelola pemerintahan yang baik agar organisasi dapat melakukan pelayanan kepada masyarakat. Tuntutan akan adanya *risk management* pada sektor publik disebabkan oleh adanya keinginan masyarakat seperti: permintaan masyarakat akan transparansi; kebutuhan akan adanya *early warning system*; adanya pekerjaan yang membutuhkan *partnership*; tuntutan akan adanya kualitas pelayanan

yang lebih baik; struktur kepemimpinan yang baru; peraturan perundangan yang baru; tuntutan *e-government*; dan mencari sesuatu yang terbaik (*best value*). Ward, Stephen (2003) mengemukakan bahwa *risk management* dapat dibangun menuju 6 (enam) arah dan dimensi yang terpisah. Keenam hal tersebut adalah: 1) *the interpretation of risk as threat, opportunity or uncertainty*; 2) *the decisions to which risk management is applied*; 3) *the purpose of the risk management activity*; 4) *the nature of the process employed*; 5) *the parties involved*; 6) *the resource applied*.⁵⁵

Undangan dan hadirin yang terhormat,

Ringkasan

Berikut ini disampaikan ringkasan isi pidato ini. Pengukuran tentang besaran *Contingent liabilities* memang sangat rumit dan tidak ada satu ukuranpun yang cocok untuk semua situasi di berbagai negara. Pada saat ini *standard* pengukuran semua *liabilities* ini masih terus berjalan/berkembang. Selain itu, manajemen resiko juga merupakan disiplin ilmu yang sedang berkembang. Biaya asuransi yang semakin meningkat, kewajiban atau tuntutan kepada pemerintah yang semakin meningkat, kurangnya atas kontrol terhadap resiko dan sebagainya membuat pemerintah untuk secara lebih cermat memperhatikan *risk management*, sebagai salah satu alternatif terhadap asuransi. Program *risk management* yang baik mencakup lima unsur. Pertama, identifikasi atas *exposure* dimana lembaga-lembaga pemerintah dapat mengidentifikasi sumber daya yang mengakibatkan dan bagaimana kerugian dapat mempengaruhinya. Kedua, *risk evaluation*, yang dapat mengukur resiko finansial menurut frekuensi kerugian dimasa lalu dan seberapa parah kerugian tersebut. Ketiga, *risk control* dimana resiko kerugian dikurangi dalam batas-batas ekonomi tertentu, melalui prosedur dan rencana. Keempat, *risk funding*, menyisihkan pendanaan dalam menghadapi kemungkinan kerugian melalui asuransi termasuk *internal* dan *external financing*. Kelima, adanya aplikasi dari teknik-teknik administrasi atas berbagai program di atas.

Di kebanyakan negara, Departemen Keuangan menerima informasi tentang APBD,⁵⁶ penerimaan dan pengeluaran *extra-budgeter, non-lending* pemerintah pusat (termasuk penerimaan obligasi pemerintah pusat dan pinjaman luar negeri), dan pembayaran utang. Data ini amat penting dan dapat memberikan informasi guna penghitungan posisi fiskal Pemda, walaupun belum mencerminkan kewajiban

pengeluaran di masa datang ataupun kebutuhan pinjamannya. Departemen Keuangan RI pada saat ini telah memiliki *early warning system*, namun masih perlu ditambahkan dengan dengan *contingent liabilities* dari Pemda. Selain itu, ditingkat eselon satunya (cq. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, pada saat inipun sedang dikembangkan sebuah *dash-board* untuk memonitor keuangan daerah.

Ucapan Terima kasih

Pada bagian akhir dari pidato pengukuhan ini, perkenankanlah saya sekali lagi menyampaikan ucapan terima kasih, tentu saja saya sampaikan kepada Yth. Bapak Prof. Dr. Basir Barthos, segenap Dewan Guru Besar Universitas Borobudur di Jakarta; segenap Civitas Akademika Universitas Borobudur; Universitas Indonesia; Universitas Muhammadiyah Jakarta, serta Universitas Pancasila di Jakarta yang telah menerima saya sebagai anggota keluarga besarnya. Secara khusus kepada Universitas Borobudur yang telah membantu proses administrasi jabatan fungsional dosen yang saya emban ini. Tentu saja ucapan terima kasih kepada Departemen Keuangan, tempat saya bekerja dalam birokrasi pemerintahan. Sesungguhnya proses penantian ini cukup panjang, bila dihitung sejak pertama kalinya saya menjadi staff pengajar, sejak 27 tahun yang lalu, yang sampai saat ini Insya Allah terus saya lakukan baik di universitas negeri maupun swasta. Terus terang, saya pribadi tidak pernah menduga, bahwa jabatan puncak fungsional dosen sebagai Guru Besar ini pada akhirnya memperoleh pengakuan dari Pemerintah. Proses penantian yang panjang itu kini telah tiba, Insya Allah pula saya masih diberiNya kesehatan, sehingga saya masih dapat mengabdikan diri sebagai guru, dan sekaligus pula, menjadi dosen/pendidik ini merupakan suatu amalan yang baik. Saya menyadari bahwa ilmu yang saya dapat ini hanyalah merupakan sebuah titik di lautan luas. Maha besar Allah SWT yang memiliki semuanya ini.

Terima kasih, saya ucapkan kepada Ibu saya, almarhum ayah tercinta, Bapak (alm.) & Ibu (alm.) Suradi (mertua); Bapak (alm.) dan Ibu (alm) Moh. Asrar yang telah mendorong saya untuk mendalami dan memahami ilmu pengetahuan. Mereka semua telah mendidik saya sejak saya masih kecil. Juga kepada semua saudara-saudaraku. Khusus kepada saudaraku Dr. Ir. Ashwin Sasongko, MSc yang selalu mengajak saya sejak SMP melakukan berbagai diskusi dan memacu untuk belajar. Tentu saja kepada isteri saya tercinta, Dra. Tetty Rostiati, MSi; anak-anakku tersayang Dini Aiko

Subiyantoro dan Fitria Minami Subiyantoro, yang telah mengizinkan suami dan ayahnya menjadi seorang guru, yang kadang menyita waktu yang juga harus saya berikan untuk keluarga, untuk itu mohon maaf atas berbagai ketidaknyaman ini.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Daftar Kepustakaan

1. Bale, Malcolm and Dale, Tony (1998): "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries"; *The World Bank Research Observer*; Vol.13 (1); pp. 103 -121;
2. Ball, Laurence (1995): What Do Budget Deficits Do?; in *Budget Deficits and Debt: Issues and Options: A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City*;
3. Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; and Walsh, Pat (1999): *Public Management: the New Zealand Model*; Oxford University Press;
4. Brixi, Hana Polackova dan Schick, Allen (2002, editors): *Government at Risk; Contingent Liabilities and Fiscal Risk*; The World Bank; Washington D.C.;
5. Brixi, Hana Polackova (2000): *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, *The World Bank*; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Government%20Contingent%20Liabilities.pdf>; diakses 5 Agustus 2008;
6. Easterly, William and Yuravlivker, David (2000): *Treasures or Time Bombs? Evaluating Government Net Worth in Colombia and Venezuela*; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Colombia%20and%20Venezuela.pdf> diakses 5 Agustus 2008;
7. Ghatak, Subrata, and Jose R. Sanchez-Fung (2007): *Is Fiscal Policy Sustainable in Developing Economies*; *Review of Development Economics*; Vol. 11 (3); pp. 518-530;
8. Hemming, Richard, and Murray Petrie (2000): *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability*; *IMF Working Paper*; Fiscal Affairs Department; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Framework%20for%20Assessing%20Fiscal%20Vulnerability.pdf> diakses 5 Agustus 2008;
9. Kessing, Sebastian G., Kai A. Konrad and Christos Kotsogiannis (January 2007): *Foreign Direct Investment and the Dark Side of Decentralization*; *Economic Policy*; pp. 5-70;
10. Kharas, Homi, and Deepak Mishra (1999): *Hidden Deficits and Currency Crises*; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Hidden%20Deficits%20and%20Currency%20Crises.pdf>; diakses 5 Agustus 2008;
11. Lewis, Christopher M. and Ashoka Mody (no year): *The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments*;
12. LPEM – FEUI: (2004): *Laporan Penelitian: Assessment terhadap Contingent Liabilities dari Beberapa Quasy Fiscal Tertentu*; tidak diterbitkan;
13. Ma, Jun (2000): *Monitoring Local Fiscal Risks: Selected International Experiences*; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Monitoring%20Local%20Fiscal%20Risk.pdf>; diakses 5 Agustus 2008;
14. Mishkin, Frederic S. (2007, 8th ed.): *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*;

15. Mody, Ashoka (2002): *Contingent Liabilities in Infrastructure: Lessons from the East Asian Financial Crisis*; in Brixi, Hana Polackova dan Schick, Allen (2002, editors): *Government at Risk; Contingent Liabilities and Fiscal Risk*; The World Bank; Washington D.C.;
16. Newfarmer, Richard, and Nunberg, Babara (2000) *Medium-Term Pressures to Change the Role of Government: East Asia After Crisis* (Chapter 5 from “*East Asia: Recovery and Beyond*,” April 2000, World Bank); or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Pervasiveness%20of%20Fiscal%20Risks.pdf>; diakses 5 Agustus 2008;
17. Parsons, Wayne (1997): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*; Edward Elgar Publishing; Cheltenham; UK.
18. Rodden, Jonathan (2002): *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*; *American Journal of Political Science*; Vol. 46, no. 3, pp. 670-687; or <http://www.jstor.org/stable/3088407>; diakses 29 Juli 2008.
19. Towe, Christopher M. (1991): *The Budgetary Control and Fiscal Impact of Government Contingent Liabilities*; *IMF Staff Papers*; Vol 38; No. 1; pp. 109-134; or <http://www.jstor.org/stable/3867037> diakses 21 Juli 2008;
20. Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi (1999): *Managing Government Expenditure*;
21. Schick, Allen (1998): “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”; *The World Bank Research Observer*; Vol.13 (1); pp. 123-131
22. Shand, David (no year) *The Accounting and Budgeting Framework Country Examples*; World Bank; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Country%20examples%20-%20fiscal%20riskc.pdf>; diakses 5 Agustus 2008;
23. Subiyantoro, Heru (1996): *Crude Oil Price and Hedging Effectiveness: the Indonesian Case*; Ph.D. Dissertation pada Graduate School of Business Administration; Nanzan University; Nagoya – Japan;
24. Subiyantoro, Heru (1999): “Profil Perkembangan APBN”; *Kajian Kebijakan Fiskal*, Vol. 1 (1), pp. 13-30;
25. Subiyantoro, Heru dan Riphath, Singgih (Editor, 2004): *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*; Kompas, Jakarta;
26. Sundaresan, Suresh M. (no year): *Institutional and Analytical Framework for Measuring and Managing Government’s Contingent Liabilities*; or <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Institutional%20and%20Analytical%20Framework%20for%20Measuring%20and%20Managing%20Government's%20Contingent%20Liabilities.PDF>; diakses 5 Agustus 2008;
27. Irwin, Timothy (2005): *Public Risk in Private Infrastructure*;
28. Irwin, Timothy; Michael Klein; Guillermo E. Perry; nad Mateen Thobani (1999): *Managing Government Exposure to Private Infrastructure Risk*; *The World Bank Research Observer*; Vol. 14 (2); pp 229-245;
29. Ward, Stephen (2003): *Approaches to Integrated Risk Management: A Multi-dimensional Framework*; *Risk Management*, Vol 5 (4), pp. 7-23; atau <http://www.jstor.org/stable/3867826>; diakses 06/08/2008;

30. Republik Indonesia (2003): Undang-undang Republik Indonesia no. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
31. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Daerah.

¹ Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor 64091/A4.5/KP/2007 tertanggal 30 Nopember 2007.

² Pandangan dalam tulisan ini merupakan pendapat pribadi dan tidak harus mencerminkan pendapat lembaga tempat penulis bekerja. Pandangan ini mempergunakan pendekatan yang digunakan oleh Parsons, Wayne (1997): dengan *Meta* (“*Metaphora*”) *Analysis* untuk menerangkan Kebijakan Publik. Parsons, Wayne mendefinisikan bahwa “*Meta analysis is analysis concerned with the activity of analysis; or it is concerned with understanding the idea that analysis of public policy proceeds by employing metaphors: we analyze by describing something in terms of something else*”.

³ Untuk penyelamatan krisis ini, negara-negara mengeluarkan sejumlah uang yang sangat besar, seperti Amerika Serikat USD700 milyar, Inggris USD691 milyar, Jerman USD680 milyar, Irlandia USD544 milyar, Perancis USD492 milyar, Rusia USD200 milyar, dan negara-negara Asia USD80 milyar. (Sumber Reuters, dikutip kembali oleh Kompas: ASEM: Rombak Sistem Finansial, 26 Oktober 2008).

⁴ Sundaesan (2000).

⁵ Ward, Stephen (2003). Lihat Tabel 2 “*Six dimensions of Risk Management Development*” dari paper ybs. untuk memudahkan mengingat dimensi tersebut ia memberinya label “*what*”, “*when*”, “*why*”, “*which-way*”, “*who*”, dan “*wherewithal*”.

⁶ Schick, Allen (1998); Bale, Malcolm and Dale, Tony (1998); dan Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; and Walsh, Pat (1999).

⁷ UU no. 17/2003 tentang Keuangan Negara bersama-sama dengan UU no. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU no. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjadi dasar dan pilar utama pengelolaan kebijakan fiskal di Indonesia.

⁸ Ghatak, Subrata, and Jose R. Sanchez-Fung (2007).

⁹ Dalam kaitan ini Sundaesan (2000) menjelaskan dengan sebagai berikut: *An example should amplify this point: let us say that the government decides to guarantee the dollar denominated loans of private sector companies in an infrastructure area such as power or highways. This guarantee may cover the repayment of interest and principal [which may be denominated in a foreign currency]. The presence of the guarantee may result in two types of responses. First, many firms will choose to issue dollar denominated loans which they might not have otherwise. In addition, more firms may enter into the production of power resulting in excess supply of power. This supply response will affect the price of power at which the demand is equal to supply. To the extent that the riskiness of the pool of firms that generate power has increased due to the supply response, then the overall ability of the industry to service the debt payments will be adversely affected both due to the lowered expected price of power [due to increased supply] and the increase in the riskiness of the industry as a whole. This makes the valuation of loan guarantees a challenging problem.*

¹⁰ Lihat Ma, Jun (2002) Tabel 18.1 “*Limits on Local Borrowing, Selected Countries*” dalam Bixi, Hana Polackova dan Schick, Allen (2002, editors), pp. 396-403. Di Amerika Serikat sendiri misalnya antara kurun waktu 1945-1969 telah terjadi gagal bayar yang dialami oleh 431 negara bagian dan kota, sehingga pada tahun 1970an stabilitas keuangan Pemda di Amerika Serikat menjadi keprihatinan publiknya. Selanjutnya terbitlah indikator-indikator kesehatan keuangan Pemda yang disusun oleh *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR) pada tahun 1985. Indikator-indikator tersebut mencakup: *deficits; persistence of deficits; trend of deficit growth; balance sheet gap; liquidity; debt maturity; tax compliance; dan unfunded pension liabilities.*

¹¹ Di Indonesia, Pemda kini sudah diperbolehkan menerbitkan obligasi daerah hanya dalam bentuk *revenue bonds* dan bukan *general bonds*. Saat ini, sebagai dasar hukum penerbitan obligasi daerah adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 tentang Tata Cara Penerbitan, Pertanggungjawaban dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah. Selain itu, di Indonesia secara tegas dinyatakan pula bahwa Pemerintah Pusat tidak melakukan penjaminan atas obligasi daerah.

¹² Departemen Keuangan, Ditjen Perimbangan Keuangan (2007): Buku Panduan Penerbitan Obligasi Daerah; dapat diakses pada <http://www.djpk.depkeu.go.id>.

¹³ Berbicara tentang defisit, maka tidak ada *issue* dalam kebijakan ekonomi yang menyulut perdebatan dalam beberapa dekade belakangan ini, selain daripada *issue* mengenai defisit anggaran pemerintah.

Kalangan politisi dari berbagai ideologi dimanapun saja di dunia ini menyatakan bahwa pengurangan defisit ini merupakan hal yang sangat kritikal, namun mereka memberikan alasan-alasan yang berbeda mengenai defisit tersebut. Sementara itu para ekonom melihat defisit ini sebagai sesuatu yang berbahaya, mungkin juga dapat menimbulkan bencana. (Lihat: Ball, Laurence and N. Gregory Mankiw (1995), p.95)

¹⁴ Mankiw, N. Gregory (1992): *Macroeconomics*; pp. 436-9. Lihat juga Towe, C.M. (1991).

¹⁵ Upaya perbaikan sistem akuntansi pemerintahan ini antara lain dapat dilihat pada informasi tentang Laporan Keuangan Pemerintah di Harian Kompas tgl 16 Juli 2008.

¹⁶ Untuk kasus Indonesia, LPEM FEUI bekerjasama dengan Departemen Keuangan telah mencoba melakukan *assessment* terhadap besaran *contingent liabilities* ini. Lihat LPEM – FEUI (2004).

¹⁷ Untuk mengakses resiko, pemerintah dapat mempegunakan pengalaman sejarahnya, dan kalau memungkinkan dapat mempergunakan beberapa metodologi seperti aktuarial, ekonometrika, *loss-estimate*, dan *option-pricing models*.

¹⁸ Ukuran *actuarial balance* dari *government's net contingent liabilities* terkait erat dengan konsep *net wealth* dari *overall deficit*. *Actuarial balance* dari sebuah program mungkin tidak cukup untuk mengukur subsidi atau transfer kepada peserta *contingency program* pada saat itu, demikian juga dengan *short-run fiscal impact-nya*.

¹⁹ <http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2002/5quantcontliab.asp>
<http://www.budget.gov.au/2003-04/bp1/html/bst11-02.htm#TopOfPage>
<http://www.budget.gov.au/1997-98/bp1st2de.asp>

²⁰ Lihat juga Tajuk Rencana Kompas 16 Agustus 2008 “Memaknai RAPBN 2009” antara lain disebutkan: Dari sisi volume, RAPBN 2009 sendiri cukup ekspansif. Untuk pertama kalinya, RAPBN tembus Rp1.000 triliun. Yang harus diwaspadai justru konsekuensi dari komitmen alokasi 20 persen untuk pendidikan. Selain meningkatkan defisit anggaran, komitmen alokasi anggaran untuk pendidikan juga berimplikasi pada kepentingan jangka pendek (seperti infrastruktur dan pengurangan kemiskinan) yang harus dikorbankan, untuk penanganan jangka panjang (pendidikan). Konsekuensinya, semakin kecil peluang bagi APBN untuk diharapkan bisa mengatasi masalah-masalah mendesak ekonomi, seperti infrastruktur dan kemiskinan. Dalam RAPBN kali ini pun infrastruktur hanya mendapat alokasi 3 persen anggaran.

²¹ Surat Edaran Menteri Keuangan no. SE-107/MK.17/2001 kepada Gubernur, Bupati, Walikota.

²² Dirjen LK: Pengurangan Program Penjaminan Dimulai Januari 2004; Kompas 12 September 2003 atau <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/12/finansial/559244.htm>

²³ Dirjen LK: Pengurangan Program Penjaminan Dimulai Januari 2004; Kompas 12 September 2003 atau <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/12/finansial/559244.htm>

²⁴ “Blanket Guarantee” Dihapus Paling Lambat November; Sinar Harapan 5 Agustus 2003 atau <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0308/05/uang04.html>

²⁵ “Blanket Guarantee” Dihapus Paling Lambat November; Sinar Harapan 5 Agustus 2003 atau <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0308/05/uang04.html>

²⁶ Direktur Jenderal Lembaga Keuangan Darmin Nasution di Jakarta, Jumat (19/9/2003).

²⁷ Perubahan UU Lamban, Pelaksanaan Paket Kebijakan Ekonomi Terancam Molor; Tempo Interactive 19 September 2003; atau <http://www.tempointeraktif.com/news/2003/9/19/1,1,25,id.html>

²⁸ Dapat dilihat misalnya, pada harian Kompas tgl. 17 Oktober 2003 terpetik berita berjudul “Menkeu Tolak Berikan Surat Jaminan Utang bagi BUMN.”

²⁹ Mody, Ashoka (2002)

³⁰ RAPBN 2009 juga menghadapi resiko fiskal yang besar. Resiko tersebut dapat bersumber dari perubahan asumsi makro (seperti harga minyak, suku bunga, kurs rupiah, dan inflasi); utang yang membengkak (akibat pengaruh internal dan eksternal); kinerja BUMN, beban proyek infrastruktur (dukungan atau jaminan pemerintah atas proyek infrastruktur); rasio modal Bank Indonesia (resiko sektor keuangan), pensiun pegawai negeri, desentralisasi fiskal (resiko akibat pemekaran daerah, serta alokasi dana bagi hasil sumber daya alam, terutama jika perhitungan daerah lebih tinggi dari pemerintah pusat); tuntutan hukum, serta bencana alam.

³¹ Analog dengan hal ini adalah gaji suami yang diserahkan kepada istrinya pada setiap akhir bulan. Istri melakukan dan mengontrol sumber-sumber pemasukannya maupun penggunaannya.

³² Analog dengan hal ini adalah “uang laki-laki” atau “dana taktis”. Kalau disebut uang laki-laki, maka umumnya sumber-sumber ataupun pengelolaannya tidak dilaporkan oleh suami kepada istrinya. Mengambil padanan (*methaphora*) ini “suami/laki-laki” dapat diibaratkan sebagai eksekutif dan “istri” dapat

diibaratkan dengan legislatif. Keduanya seharusnya berdiri sejajar. Bisa dibayangkan apa yang akan terjadi dalam pengelolaan keuangan rumah tangga atau negara, apabila keduanya tidak berdiri sama tinggi.

³³ Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1999 tentang Penertiban Rekening Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen.

³⁴ Dalam Inpres ini secara eksplisit disebutkan dengan pertimbangan bahwa dalam rangka transparansi pengelolaan keuangan negara khususnya untuk lebih menertibkan administrasi penerimaan Negara sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, telah diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1999 tentang Penertiban Rekening Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, namun dalam pelaksanaannya tidak efektif, dan dipandang perlu untuk ditegaskan kembali agar sepenuhnya dilaksanakan oleh para Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen

³⁵ Dalam keadaan normal, biasanya kalau kebijakan fiskal-nya ketat, maka kebijakan moneter-nya harus dilonggarkan, demikian sebaliknya. Namun, dalam situasi anomali, bisa terjadi baik kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter-nya ketat, sebagai akibat tekanan inflasi yang tinggi.

³⁶ Sama seperti sulitnya mencari berapa besar "uang laki-laki" dalam sebuah rumah tangga.

³⁷ Brixi, Hana Polackova, (1999): *Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk; Finance and Development*; Vol 36; no. 1.

³⁸ Lewis, Christopher M. and Ashoka Mody (no year) mengatakan berikut: *For a governmental institution, integrated risk management involves: (a) identifying and classifying the risks faced; (b) quantifying the government's exposure from these risks; (c) including those measures of risk in the budgeting process; (d) identifying the government's tolerance for risk; (e) establishing policies and procedures for structuring unexpected loss reserves; and (f) implementing systems for monitoring and controlling exposure over time. Use of integrated risk management systems will vastly improve governments' ability to manage and control risk and will enhance their efforts to improve the allocation of resources in the domestic economy.*

³⁹ Sebagai gambaran, untuk kasus Indonesia, maka data APBN sejak tahun 1969 kalau dicoba dimasukkan dalam pola SDDS, atau melihat data statistik pada *Government Financial Statistic* (IMF) sebelum tahun 1990 akan terlihat tidak konsisten, dibandingkan dengan data setelah tahun 1990.

⁴⁰ Lihat karya-karya seperti: (1) Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; and Walsh, Pat (1999); (2) Bale, Malcolm and Dale, Tony (1998); (3) Schick, Allen (1998), dan (4) Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi (1999).

⁴¹ Tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan *International Monetary Fund*.

⁴² Leeb, Stephen (2006): *The Coming Economic Collapse: How you can thrive when oil cost \$200 a barrel*.

⁴³ Subiyantoro, Heru (1996): *Crude Oil Price and Hedging Effectiveness: the Indonesian Case*; Ph.D. Dissertation pada Graduate School of Business Administration; Nanzan University; Nagoya – Japan.

⁴⁴ <http://herusubiyantoro.wordpress.com/2008/03/16/hedging-minyak-mentah-mengapa-tidak/> diakses 6 Agustus 2008.

⁴⁵ *Debt Management Unit* inilah yang sekarang di Indonesia merupakan cikal bakal Ditjen Pengelolaan Utang-Departemen Keuangan; Sementara itu, *Macroeconomic Unit; Fiscal Strategy Unit; A Contingent Liability Unit* dapat dibentuk di Badan Kebijakan Fiskal yang sudah ada di Departemen Keuangan.

⁴⁶ Terkait dengan *moral hazard issues* dapat diikuti pada Mishkin S. Frederic (2007), khususnya Chapter 8 tentang *An Economic Analysis of Financial Structure*; dan Chapter 11 tentang *Economic Analysis of Banking Regulation*.

⁴⁷ Pada tahun anggaran 2009, Pemerintah Indonesia membatasi besarnya defisit daerah maksimal 0,35 persen dari PDB, mengingat defisit APBN 2009 besarnya dibatasi sampai 1,9 persen, sehingga agregat defisit antara pemerintah pusat dan daerah ditetapkan maksimal 2,25 persen. Hal ini dilakukan agar dapat dijaga batas defisitnya, mengingat peningkatan pembayaran bunga utang.

⁴⁸ Ma, Jun (2002); p. 394.

⁴⁹ Kalau diperhitungkan dengan berbagai subsidi yang diberikan kepada masyarakat, maka pada tahun anggaran 2008, 65 persen APBN disalurkan kepada daerah.

⁵⁰ Secara tegas Rodden, Jonathan (2002, p. 684) menyatakan bahwa implikasi kebijakannya sebagai berikut: "*From a policy perspective, these empirical results are hard to ignore. The combination of wide-ranging subnational borrowing autonomy and growing transfer-dependence is increasingly common,*

especially as countries decentralize expenditures by ramping up intergovernmental transfers rather than building up the local tax base. In most cases, increases in transfers do not keep pace with increases in mandated subnational responsibilities. Unfortunately this has been the route to fiscal decentralization in much of the developing world. This danger may be particularly severe in large formal federations, where the center faces practical and constitutional challenges when trying to limit the spending and borrowing activities of the constituent units.”

⁵¹ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 tentang Tata Cara Penerbitan, Pertanggungjawaban dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah.

⁵² Universitas Andalas, Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Brawijaya, Universitas Hasanuddin, dan Universitas Sam Ratulangi.

⁵³ The Audit Commission; *The Worth of Risk*; www.audit-commission.gov.uk.

⁵⁴ Audit Commission di Inggris memberikan definisi *governance*, *internal control* dan *risk management* sebagai berikut: *Governance: the system by which local authorities direct and control their functions and relate to their communities. In other words, the way in which organisations manage their business, determine strategy and objectives and go about achieving those objectives. The fundamental principles are openness, integrity and accountability. Internal control: those elements of an organisation (including resources, systems, processes, culture, structure and tasks) that, taken together, support people in the achievement of business objectives. Internal financial control systems form part of the wider system of internal controls. Risk management is the process by which risks are identified, evaluated and controlled. It is a key element of the framework of governance together with community focus, structures and processes, standards of conduct and service delivery arrangements.*

⁵⁵ Ward, Stephen (2003).

⁵⁶ Informasi terkini tentang APBD seluruh Pemda di Indonesia dapat dilihat pada website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan: <http://www.djpk.depkeu.go.id>. Sementara untuk kebijakan fiskal nasional dan APBN dapat dilihat pada: <http://www.fiskal.depkeu.go.id> atau <http://www.anggaran.depkeu.go.id>.