

Naiknya Harga Minyak dan Langkah Antisipatif APBN

Oleh Praptono Djunedi, Peneliti BKF

Di bulan Maret ini, harga minyak dunia sudah berada di atas USD 100 per barel. Padahal, beberapa bulan sebelumnya, harga minyak berada pada kisaran USD 90 – 95 per barel, walaupun di awal tahun ini juga pernah mencapai angka USD 100.

Kalau kita melihat ke belakang, sekitar empat dasawarsa lalu, harga minyak dunia hanya USD 1,8 per barel. Sepanjang sejarahnya, harga minyak dunia cenderung terus naik, bisa karena adanya perang, bencana alam, spekulasi, atau karena naiknya permintaan.

Untuk mengantisipasi dampaknya, pemerintah mengeluarkan apa yang disebut dengan sembilan langkah antisipatif pengamanan APBN 2008.

Langkah antisipatif APBN, efektifkah

Detail dari kebijakan tersebut meliputi (1) penggunaan dana cadangan APBN (*policy measures*), (2) penghematan dari perkiraan penyerapan alamiah belanja negara, (3) pemanfaatan dana kelebihan (*windfall*) daerah penghasil minyak dan gas, (4) penajaman prioritas anggaran belanja kementerian/lembaga, (5) perbaikan parameter produksi di subsidi BBM dan listrik, (6) efisiensi di Pertamina dan PLN, (7) optimalisasi penerimaan perpajakan dan dividen BUMN, (8) sedikit pelonggaran defisit APBN 2008 yang diikuti dengan penyesuaian pembiayaan anggaran, dan (9) melakukan *counter cyclical* untuk menjaga momentum pertumbuhan ekonomi dan stabilitas makro ekonomi.

Dari uraian di atas, tampak bahwa pemerintah sangat serius merespon kenaikan harga minyak mentah dunia kali ini. Pertanyaannya adalah seberapa efektifkah pelaksanaan kebijakan tersebut ?

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, ada baiknya kita melihat sejarah sekilas mengenai harga minyak dunia. Harga minyak naik kali pertama pada tahun 1974 dimana harga minyak dunia melonjak menjadi seharga USD 10 per barel yang dipicu oleh konflik antara Arab dan Israel. Kenaikan berikutnya, ke level di atas USD 20 per barel ketika terjadi Revolusi Islam Iran tahun 1979. Kemudian, akibat perang Iran dan Irak, harga minyak naik ke kisaran USD 30-39 per barel. Invasi Irak ke Kuwait pada tahun 1990, juga masuknya tentara Amerika dan sekutunya ke Irak berperan menaikkan harga minyak dunia menuju harga USD 50-an per barel pada tahun 2004. Pada tahun 2005, guncangan terbesar terhadap harga minyak terjadi ketika Badai Katrina mengamuk di Teluk Meksiko dan merusak instalasi minyak. Saat itu harga minyak sempat bertengger di atas USD 70 per barel.

Kenaikan harga minyak kembali meningkat sejak September 2007 seiring dengan kekhawatiran pasar atas meningkatnya ketegangan hubungan antara AS dan Iran serta menurunnya cadangan minyak AS. Ujungnya adalah harga minyak pernah mencapai USD 99,29 per barel dalam perdagangan di Singapura pada tanggal 21 Nopember 2007 pada kontrak untuk minyak jenis *light sweet* pengiriman bulan Januari 2008.

Selama ini kita semua mafhum bahwa harga minyak merupakan input bagi hampir semua industri. Artinya, ketika ada kenaikan harga minyak maka dampaknya akan mempengaruhi hampir semua industri tersebut. Barangkali kita masih ingat dengan peristiwa naiknya harga BBM di Indonesia hingga dua kali pada tahun 2005 (1 Maret dan

1 Oktober) yang diakibatkan oleh tingginya harga minyak dunia. Dampak kenaikan BBM yang diberlakukan sejak 1 Oktober 2005 cukup terasa bagi masyarakat. Angka pengangguran meningkat akibat dari tidak sedikit pabrik atau perusahaan yang melakukan PHK terhadap karyawannya. Dampak ikutannya adalah angka kemiskinan juga meningkat. Di sisi lain, daya beli masyarakat mengalami penurunan.

Gambaran indikator makro selama dua tahun barangkali bisa mewakili kondisi di atas. Tingkat pertumbuhan ekonomi tahun 2005 hanya mencapai 5,6 persen dari target 6 persen, sedangkan tingkat inflasi melampaui dua digit yaitu 17,11 persen. Pada tahun 2006, tingkat pertumbuhan ekonomi malah lebih rendah dari tahun sebelumnya yakni 5,48 persen, namun tingkat inflasi bisa dikendalikan pada angka 6,6 persen. Untuk mengurangi dampak dari kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, pemerintah mengeluarkan kebijakan Subsidi Langsung Tunai (SLT) kepada masyarakat yang memenuhi kriteria tertentu selama dua tahun.

Barangkali, belajar dari kebijakan yang dilakukan sebelumnya, nampak bahwa respon pemerintah sekarang ini lebih sigap, detail dan menyeluruh. "Sigap" karena begitu harga minyak dunia naik drastis ke arah angka USD 100 per barel, presiden SBY sesegera mungkin langsung menyatakan bahwa walaupun harga minyak dunia mengalami kenaikan signifikan, pemerintah tidak akan menaikkan harga BBM bagi masyarakat umum. Dikatakan "detail" karena kebijakan 9 langkah antisipatif pengaman APBN ini cukup jelas untuk diimplementasikan bagi semua pihak. Terakhir, "menyeluruh" karena baru kali ini pemerintah mengeluarkan kebijakan fiskal yang menyentuh semua sisi APBN baik sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan, bahkan melibatkan peran pemerintah daerah.

Pada APBN 2008, pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp 6 triliun sebagai dana cadangan. Pemerintah dapat menggunakannya sesuai peruntukan ketika terjadi perubahan asumsi dasar APBN.

Peningkatan penghematan terhadap jenis belanja negara seperti : belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan tetap perlu dilakukan dalam rangka mengamankan target defisit APBN yang kemungkinan meningkat sebagai dampak naiknya harga minyak dunia. Terhadap jenis belanja lainnya yang mekanismenya masih mengandung banyak kelemahan, penghematan juga perlu dilakukan. Berdasarkan perhitungan Departemen Keuangan, apabila penghematan terhadap belanja kementerian/lembaga yang belum prioritas dilakukan, jumlahnya bisa mencapai Rp 30 triliun. Dan yang lebih penting, apabila pada akhirnya rata-rata harga minyak selama tahun 2008 sebesar USD 100 per barel, APBN 2008 tetap dalam kondisi aman (total defisit terhadap PDB hanya 1,8 persen).

Tabel Dampak Harga Minyak terhadap APBN 2008 (Rp triliun)

Dampak Terhadap	Harga Minyak per barel		
	USD 90	USD 95	USD 100
Kenaikan pendapatan	90,7	107,7	124,7
Kenaikan Belanja	138,0	158,6	179,4
Kenaikan defisit tanpa langkah pengamanan	-47,3	-50,9	-54,7
Persentase total defisit 2008 terhadap PDB (%)	-2,8	-2,9	-3,0
Kenaikan defisit dengan langkah pengamanan	-0,2	-1,2	-2,6
Persentase total defisit 2008 terhadap PDB (%)	-1,7	-1,7	-1,8

Sumber : Depkeu dalam Bisnis Indonesia edisi 8 Januari 2008

Selanjutnya, yang perlu dicermati dari langkah penghematan di atas adalah penghematan tersebut dilakukan tanpa mengganggu alokasi belanja untuk program kemiskinan dan pembangunan infrastruktur. Dengan begitu, fungsi stimulus fiskal bisa lebih optimal.

Selain itu, beberapa daerah penghasil migas yang memperoleh *windfall* akibat naiknya harga minyak dapat dihibau untuk "menitipkan" kelebihan likuiditasnya melalui instrumen utang (Surat Utang Negara/ Surat Berharga Negara), yang tentunya *risk free*. Namun, di sisi lain, daerah perlu diingatkan agar mereka tidak membiasakan diri memperlambat pembangunan infrastruktur di daerahnya ketika dana APBD sudah diserap sesuai dengan pagu hanya karena sekedar untuk memperoleh *return* dari instrumen moneter (SBI) atau instrumen utang (SUN/SBN). Kalau ini tetap dilakukan, namanya "jeruk makan jeruk".

Berikutnya, kita perlu memperbaiki parameter produksi serta konsumsi BBM dan listrik. Dalam tiga tahun terakhir ini, lifting minyak mengalami kinerja yang tidak sesuai dengan target APBN. Pada APBN-P 2007, misalnya, dari target lifting minyak dan kondensat 950 ribu barel per hari (bph), realisasinya diperkirakan masih lebih kecil daripada yang ditargetkan. Ini pun sudah memperhitungkan hasil produksi dari Ujung Pangkah (Kabupaten Gresik) yang bisa menyumbang sekitar 10 – 25 ribu bph.

Namun, pada APBN 2008, melalui sejumlah langkah optimalisasi, produksi minyak dan lifting diharapkan bisa mencapai 1,034 juta bph. Sehubungan dengan itu, Pemerintah akan mengawasi produksi minyak dari 10 Kontrak Production Sharing (KPS),

yang menyumbang 90% produksi minyak di Indonesia. Sepuluh KPS itu adalah Chevron, Total EP, Pertamina, ConocoPhillips, CNOOC, Medco, BP, Petro China, Vico, dan Bumi Siak Pusako.

Langkah selanjutnya adalah mengurangi beban subsidi BBM dan listrik, efisiensi BUMN energi, dan optimalisasi kontribusi BUMN energi (dividen dan pajak).

Berhasilnya program konversi minyak tanah ke elpiji diharapkan dapat mengurangi subsidi BBM. Juga, mekanisme pembatasan konsumsi BBM bersubsidi untuk mobil pribadi di Jabotabek diprediksi dapat mengurangi subsidi BBM sebesar Rp 6 triliun. Pembatasan konsumsi BBM perlu karena konsumsi diprediksi akan meningkat dari 36 juta kiloliter menjadi 38,2 juta kiloliter.

Sementara itu, untuk mengurangi subsidi listrik, perlu dilakukan percepatan pengurangan penggunaan BBM (*fuel mix*) untuk pembangkit listrik. Sebab, perkiraan realisasi konsumsi BBM oleh PLN naik dari 8,8 juta kiloliter menjadi 9,5 juta kiloliter. Selain itu, perlu sosialisasi untuk membiasakan hemat listrik, dan penggunaan lampu hemat energi.

Soal kontribusi BUMN, kontribusi dividen dari Pertamina menyumbang cukup besar ke kas negara yaitu sekitar 50% dari dividen seluruh BUMN. Apalagi, naiknya harga minyak dunia diprediksi bakal meningkatkan laba BUMN tersebut. Selain itu, efisiensi di Pertamina dilakukan dalam rangka mengurangi subsidi BBM. Sementara itu, keberhasilan dalam melakukan efisiensi di PLN seperti : mengurangi tingkat susut jaringan, mengurangi tingkat pencurian listrik, diharapkan dapat mengurangi tingkat kerugian BUMN tersebut, sehingga beban subsidi listrik pun dapat ditekan.

Untuk menjaga momentum pertumbuhan ekonomi dan stabilitas makro ekonomi, pemerintah juga melakukan sejumlah langkah *counter cyclical* seperti pemberlakuan PP No. 1/2007 tentang fasilitas PPh untuk penanaman modal, insentif bagi perusahaan yang akan masuk bursa, dan sejumlah insentif bea masuk.

Selama ini, pola penyerapan belanja negara jumlahnya masih kecil pada dua triwulan pertama, namun akan mengalami kenaikan secara drastis pada triwulan terakhir tahun anggaran. Masihkah pola seperti ini tetap dipertahankan dalam praktek keuangan negara kita ? Jika pola seperti ini tetap diberlakukan, niscaya daerah akan meniru hal yang sama. Jika demikian halnya, maka manfaat dari stimulus fiskal dalam wujud bertambahnya penyediaan/perbaikan infrastruktur jalan, gedung sekolah, gedung puskesmas, irigasi dan lainnya tentu akan kurang dirasakan masyarakat luas. Belum lagi kalau bicara kualitasnya, ada kecenderungan bahwa pengadaan/perbaikan infrastruktur agak mengabaikan kualitas dengan alasan keterbatasan waktu.

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan pemerintah untuk mengamankan APBN 2008 ini akan efektif jika mendapatkan dukungan semua pihak (masyarakat, pemerintah dan sektor swasta), dan konsisten dalam implementasinya

Penutup

Untuk melengkapi tulisan ini, ada baiknya wacana *hedging* terhadap harga minyak dikemukakan di sini untuk menambah khasanah alternatif solusi dalam rangka mengantisipasi terganggunya fiskal akibat naiknya harga minyak dunia. Namun, hal ini tentu perlu dikaji secara mendalam. Sebagai contoh, apakah transaksi *hedging* ini dianggap sebagai aksi korporasi biasa atau memerlukan proses politik dari pemerintah

dan DPR. Aturan hukum apa saja yang bisa dijadikan payung hukum dalam rangka memperlancar pelaksanaan *hedging* ini, dan seterusnya.

Walaupun tidak banyak negara yang pernah melakukan transaksi derivatif seperti ini, namun ada contoh negara yang sukses melaksanakannya. Meksiko, misalnya, yang pada tahun 1990/1991 pernah melakukan *hedging* untuk melindungi pendapatan ekspor *crude oil* terhadap turunnya harga minyak termasuk negara yang sukses dalam ber-*hedging* (IMF, 2001).

Wacana lainnya, pemerintah perlu melakukan kajian kembali terhadap kontrak-kontrak migas, peninjauan masalah *cost recovery*, hak bagi hasil, hingga kewajiban kontraktor menjual minyak mentah ke dalam negeri (*Domestic Market Obligation*) selama memungkinkan untuk dilaksanakan. *Wallahu a'lam*.

Pustaka :

Daniel, James A., IMF Working Paper, "Hedging Government Oil Price Risk", 2001

Abimanyu, Anggito dan Andi Megantara, "Mengamankan APBN 2008", Bisnis Indonesia, 28 Nopember 2007

Bisnis Indonesia, berbagai edisi

Republika, berbagai edisi

www.detik.com

(Dimuat di majalah Warta Anggaran Nomor 9 Tahun 2008)