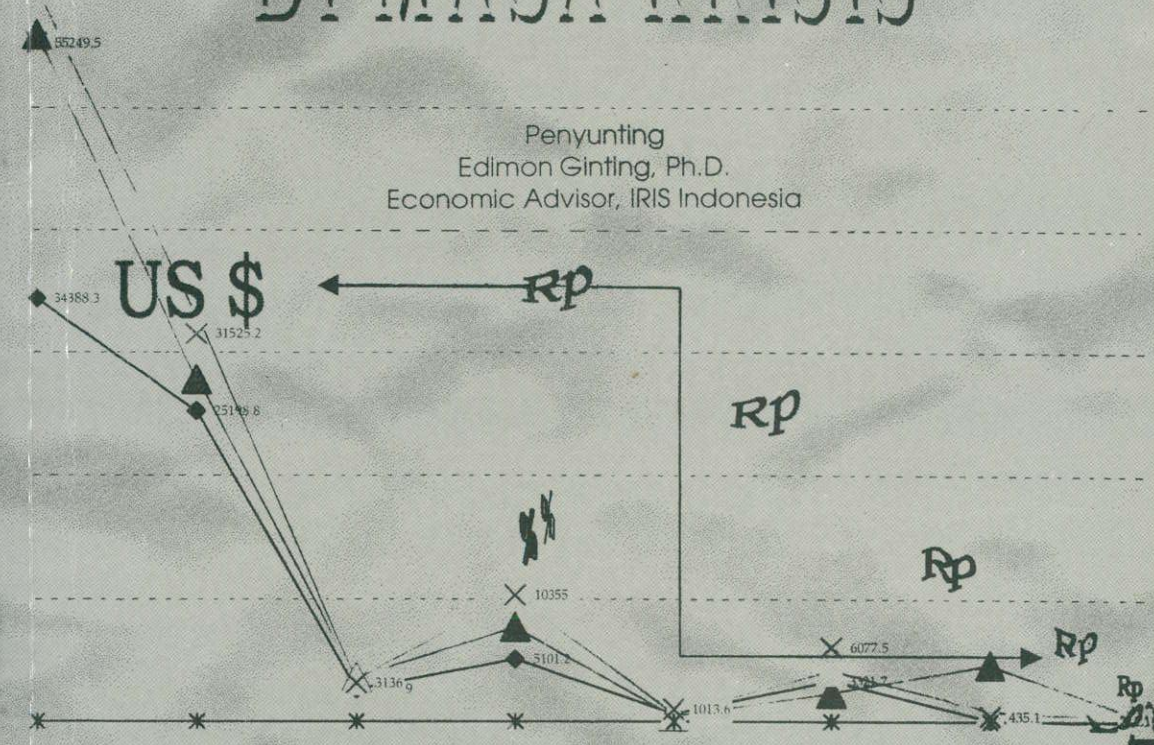


DIMENSI APBN DI MASA KRISIS

Penyunting
Edimon Ginting, Ph.D.
Economic Advisor, IRIS Indonesia



Tim Peneliti Ekonomi
PUSAT PENGKAJIAN DAN PELAYANAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
J A K A R T A
2001

DIMENSI APBN DI MASA KRISIS

ISBN : 979-9052-14-9

DIMENSI APBN DI MASA KRISIS

Disusun oleh :

Tim Ekonomi

Penyunting :

Edimon Ginting, Ph.D.

Economic Advisor, IRIS Indonesia



**Pusat Pengkajian & Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
JAKARTA
2001**

**Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin dari Penerbit.**

Sanksi Pelanggaran Pasal 44 ;
Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987 Tentang
Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982
Tentang Hak Cipta :

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu cipta atau memberi izin untuk itu, dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta).

**Tim Peneliti Bidang Ekonomi
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I)
Bekerjasama dengan KONRAD ADENAUER STIFTUNG**

ISBN : 979 – 9052 – 14 – 9

APBN Dimasa Krisis Menanggung Banyak Beban

Krisis ekonomi yang kemudian bertambah dimensi, sekarang sudah berlangsung empat tahun lebih. Sudah selama itu pula APBN mengalami defisit yang cukup besar setiap tahunnya. Penyebabnya adalah bertambahnya mandat yang harus diemban APBN didalam upaya mendukung pemulihan kegiatan ekonomi (*economic recovery*).

Tidak seperti di negara lain, upaya pemulihan kegiatan ekonomi di Indonesia banyak mendapat hambatan dari berbagai bentuk ketidakstabilan politik yang datang silih berganti. Didalam periode yang sama, percaturan politik di dalam negeri melahirkan tiga regim pemerintahan baru. Ini menimbulkan kesulitan yang besar untuk mengimplementasikan kebijaksanaan yang searah dan terkoordinasi.

Selain itu, ketidakstabilan politik dibarengi pula oleh masalah keamanan dan ketidakpastian hukum yang mengganggu kondisi ekonomi makro, kegiatan produksi dan membuat iklim investasi menjadi sangat tidak kondusif. Secara langsung maupun tidak, keadaan diatas mempunyai dampak negatif yang besar terhadap APBN.

Didalam keadaan normal sekalipun, kebijaksanaan anggaran pemerintah (*fiscal policy*) merupakan salah satu instrumen penting didalam upaya menjaga kestabilan dan pertumbuhan ekonomi. Dimasa krisis multidimensi yang sedang dan masih kita hadapi sekarang, yang ditandai dengan terpuruknya sektor perbankan, melemahnya kekuatan sektor swasta, dan maraknya tuntutan otonomi daerah, fungsi kebijakan fiskal menjadi semakin penting.

Untuk menjawab tuntutan masa krisis tersebut, APBN mempunyai lima fungsi strategis untuk *economic recovery*:

- Mendukung penyediaan barang publik dan dana pembangunan;
- Memfasilitasi redistribusi penghasilan;
- Mendukung pelaksanaan otonomi daerah;

- Menyediakan jaminan dana pihak ketiga di perbankan nasional; dan
- Mendukung kewajiban luar negeri pemerintah.

Salah satu fungsi pemerintah yang sangat umum adalah menyediakan barang publik dalam bentuk kegiatan administrasi kenegaraan, penyediaan sekolah, keamanan, kepastian hukum dan fasilitas publik lainnya. Salah satu dampak positif yang lahir dari krisis adalah tumbuhnya sistem politik yang membolehkan dan mendorong partisipasi aktif masyarakat didalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Seperti dialami banyak negara-negara lain, pada awalnya perubahan seperti ini sering menimbulkan eksese-eksese yang menimbulkan beberapa bentuk ketidak pastian yang mengganggu kegiatan ekonomi. Untuk itu sebagai bagian dari upaya pemulihan ekonomi, APBN harus meningkatkan ketersediaan serta kualitas barang publik diatas.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan juga menyebabkan kenaikan jumlah penduduk miskin dan anak putus sekolah. Untuk menghadapi masalah ini APBN harus mempertajam fungsi redistribusi melalui: (i) Jaringan Pengamanan Sosial dan Operasi Pasar Khusus (OPK) dan (ii) Pengurangan subsidi BBM. Sebelum krisis, salah satu fungsi redistribusi diimplementasikan pemerintah melalui subsidi BBM. Tujuannya adalah untuk menjamin ketersediaan BBM untuk masyarakat kelas menengah kebawah. Fluktuasi kurs dimasa krisis telah menimbulkan beban yang sangat besar terhadap APBN, yang mencapai 53 trilyun di tahun 2001. Program ini selain tidak efektif dan distortif, juga telah menjadi salah satu sumber defisit terbesar terhadap APBN. Karena itu, upaya untuk secara gradual mengurangi subsidi BBM merupakan salah satu bagian penting didalam menciptakan *fiscal sustainability*.

Krisis ekonomi juga telah melahirkan tuntutan otonomi daerah yang semakin meluas. Sesuai dengan UU No. 22 dan 25/1999, sekarang daerah telah diberikan mandat yang lebih besar didalam mengelola kegiatan politik maupun kegiatan ekonominya. Melalui Dana Perimbangan APBN telah berfungsi sebagai perekat untuk menjaga kesatuan Negara

Kesatuan Republik Indonesia, dengan menjaga keseimbangan horizontal antar daerah serta keseimbangan vertikal dengan pemerintah pusat.

Krisis moneter dan ketidakstabilan politik/keamanan yang berkepanjangan sudah akan merobohkan sektor perbankan, tanpa adanya program penjaminan dana pihak ketiga (*blanket guarantee*) yang biayanya ditanggung oleh APBN. Melalui program ini pemerintah mengeluarkan obligasi untuk menukar *non-performing* loan sektor perbankan. Hutang-hutang tersebut kemudian direstrukturisasi di BPPN. Untuk itu mulai tahun 2001, setiap tahun APBN harus membayar bunga yang sangat besar untuk keperluan penjaminan tersebut.

Program ini telah menyediakan sebuah barang publik yang diperlukan negara didalam proses pemulihan ekonomi, namun dengan harga yang sangat mahal. Tanpa program ini sistem perbankan akan kolaps, dana pihak ketiga akan tidak kembali dan pada gilirannya akan melumpuhkan perekonomian yang akan membawa segala konsekuensinya. Namun disisi lain, program ini telah pula membuat APBN sangat rentan terhadap perubahan kebijaksanaan moneter (suku bunga SBI). Sebanyak 51 persen dari Rp. 430 trilyun rupiah obligasi yang dikeluarkan pemerintah untuk program penjaminan mengandung bunga variable. Ini berarti setiap kenaikan 1 persen dari suku bunga SBI, APBN harus menanggung sebesar 2.15 trilyun peningkatan pembayaran bunga hutang domestik yang menjadi salah satu bagian dari pengeluaran rutin.

Salah satu fungsi lain yang tidak kalah penting dari APBN adalah untuk memenuhi kewajiban luar negeri pemerintah dalam bentuk pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri. Dengan beban domestik yang sudah sangat besar, dimasa krisis kewajiban luar negeri pemerintah tidak terpenuhi secara memuaskan. Sejak tahun 1988 sampai 2001, pemerintah melalui Paris Club telah menjadwalkan kembali hutang-hutang yang jatuh tempo diantara tahun 1988 ke 2001. Rata pertahunnya pemerintah menjadwalkan kembali sebesar Rp. 25 trilyun. Untuk periode yang sama, pemerintah masih menarik hutang luar negeri baru untuk keperluan dana pembangunan dan menutup defisit anggaran. Dengan

perkembangan ekonomi dan beberapa kendala yang kita hadapi sekarang, pemerintah akan masih tergantung pada kebijaksanaan yang sama, walau dalam derajat yang lebih kecil, untuk beberapa tahun mendatang.

Buku ini merupakan buah karya dari staf P3I DPR-RI yang sehari-harinya banyak menggeluti masalah APBN. Asep membahas lebih dalam mengenai perkembangan defisit anggaran. Afni mengkaji kebijaksanaan moneter dan keterkaitannya dengan APBN. Pemecahan masalah BPPN merupakan salah satu kunci dari proses penyehatan sektor perbankan maupun APBN, Wiwik mendiskusikan keterkaitan antara APBN dengan kebijakan rekapitalisasi perbankan.

Demikian pula, kesinambungan APBN akan tergantung pada kinerja BUMN. Perkembangan kinerja BUMN dikaji oleh Juli Panglima pada Sebagai penutup, Mandala Harefa menelaah perkembangan pengeluaran rutin pemerintah beserta hal-hal teknis yang berhubungan dengan anggaran negara. Sementara HTSP Siregar mengulas tentang masalah perpajakan dalam anggaran negara di masa krisis.

Kiranya buku tentang anggaran negara di masa krisis ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya bagi Anggota DPR. Penulis senantiasa menerima berbagai kritikan dari kalangan pembaca atas penyempurnaan buku ini dikemudian hari.

Terima kasih.

Penyunting

Edimon Ginting, PhD

Research Associate of IRIS at University of Maryland, AS, di PPPI DPR

DAFTAR ISI

	Hal.
Penyunting oleh Edimon Ginting PhD.....	iii
BAB I DAMPAK KEBIJAKAN MONETER DAN PERBANKAN TERHADAP APBN DALAM KONDISI KRISIS EKONOMI oleh <i>AFNIWATY TAJUNG</i>	1
BAB II DEFISIT ANGGARAN DALAM MASA KRISIS EKONOMI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN oleh <i>A. AHMAD SAEFULOH</i>	23
BAB III ANALISA KINERJA USAHA (PROFITABILITAS) PERUSAHAAN NEGARA DAN PENGARUHNYA TERHADAP APBN MASA KRISIS oleh <i>JULI PANGLIMA SARAGIH</i>	45
BAB IV PENGARUH BIAYA REKAPITULISASI PERBAIKAN TERHADAP APBN oleh <i>WITINGSIH YUHELMI</i>	65
BAB V MENGAJAI BEBAN PENGELUARAN RUTIN TERHADAP APBN oleh <i>MANDALA HAREFA</i>	83
BAB VI PERANAN KONTRIBUSI PENERIMAAN PERPAJAKAN TERHADAP PEMBIAYAAN APBN oleh <i>HTSP SIREGAR</i>	111

DAMPAK KEBIJAKSANAAN MONETER DAN PERBANKAN TERHADAP APBN DALAM KONDISI KRISIS EKONOMI

Oleh : Afniwaty Tanjung

I. PENDAHULUAN

I. A. Latar Belakang

Krisis ekonomi Indonesia diawali dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Pada akhir periode 1996, nilai tukar rupiah terhadap US dolar masih sebesar Rp 2.383, kerusakan dan pergolakan politik yang diakhiri dengan jatuhnya rezim orde baru berakibat terdepresiasi rupiah pada tingkat tertinggi selama rezim orde baru sehingga nilai tukar rupiah terhadap US dolar mencapai Rp 14.900 pada Juni 1998. Sejak awal 1998 hingga sekarang, nilai tukar rupiah berfluktuasi pada kisaran Rp 6.726 per US dolar (Juni 1999) hingga Rp 14.900 per US dolar (Juni 1998). Berdasarkan konsep paritas daya beli uang (*purchasing power parity*), minimal harga barang impor di dalam negeri telah naik tiga kali lipat sejak awal 1998 dibanding dengan harga barang impor pada tahun 1996 (demikian juga dengan hutang luar negeri Indonesia telah naik tiga kali lipat dinilai dengan rupiah yang harus disediakan untuk membayar hutang tersebut).

Depresiasi rupiah terhadap US dolar berpengaruh langsung terhadap tingkat harga dalam negeri melalui konsumsi barang impor dan berpengaruh tidak langsung terhadap kenaikan biaya produksi dan harga barang, karena sebagian bahan baku/penolong dan barang modal yang digunakan industri dalam negeri berasal dari impor. Untuk kasus Indonesia, mengingat bahwa pengembangan industri dalam negeri dilakukan dengan menggunakan strategi substitusi impor (*import substitution strategy*), dampak depresiasi rupiah terhadap kenaikan harga barang

¹ Penulis adalah staf peneliti Bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) Sekjen DPR-RI

dalam negeri relatif tinggi. Inflasi yang diimpor (*imported inflation*) tidak dapat dielakkan pada masa krisis ekonomi. Jika pada periode sebelum krisis, Indonesia berusaha mempertahankan agar tingkat inflasi berada di bawah 10 persen per tahun (*1 digit*) dan dalam kenyataannya target ini dapat dicapai pada periode 1983-1996. Namun pada masa krisis ekonomi, sebagai dampak dari terdepresiasi rupiah terhadap mata uang asing, tingkat harga dalam negeri meningkat tajam. Pada tahun 1997, tradisi inflasi di bawah 10 persen tidak dapat lagi dipertahankan, dan tingkat inflasi mencapai puncaknya selama rezim orde baru yakni 77,21 persen pada tahun 1998. Walaupun tingkat inflasi telah menurun pada tahun 1999 dan tahun 2000 (di bawah 10 persen), namun yang perlu dilihat di sini adalah bahwa tingkat harga barang-barang dan jasa-jasa telah naik dua kali lipat dalam kurun waktu hanya tiga tahun (1996-1999). Padahal sebelum krisis, umumnya harga barang menjadi dua kali lipat setelah enam tahun.

Berbagai kebijaksanaan moneter dan perbankan telah ditempuh Bank Indonesia untuk menstabilkan rupiah. Kebijakan moneter yang sering digunakan untuk menstabilkan rupiah adalah dengan menaikkan tingkat bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Kebijakan ini di satu sisi dapat menahan kejatuhan rupiah lebih dalam, namun di sisi lain kebijaksanaan ini menimbulkan disintermediasi perbankan dan kesulitan likuiditas perbankan. Dengan tingginya tingkat bunga perbankan, dana yang masuk ke perbankan dalam bentuk tabungan dan deposito meningkat tajam, namun dana yang tersalurkan sangat sedikit sehingga perbankan harus menghadapi *negative spread* dan kegiatan ekonomi mengalami penurunan karena menurunnya kredit perbankan.

Sejak Mei 2000 Bank Indonesia memilih untuk menerapkan kebijakan moneter yang cenderung ketat (*tight bias*). Kebijakan ini dilakukan untuk menyikapi perkembangan inflasi dan nilai tukar. Hal ini berarti kebijakan moneter diarahkan guna menyerap kelebihan likuiditas dalam perekonomian agar tidak menambah tekanan terhadap inflasi dan nilai tukar rupiah, tetapi dengan menghindari kenaikan suku bunga yang drastis dan berlebihan karena akan mengancam kelangsungan proses

restrukturisasi utang dan perbankan yang sedang berjalan serta kesinambungan keuangan pemerintah, yang pada akhirnya dapat mengancam pemulihan ekonomi.

Setelah pemerintah melikuidasi sebagian bank swasta nasional pada tahun 1997, di dalam masyarakat muncul isu bahwa akan ada likuidasi tahap kedua. Sebagai dampaknya banyak masyarakat yang memindahkan dananya ke bank umum yang dianggap aman, antara lain bank pemerintah dan bank asing. Kondisi ini yang mengakibatkan banyak bank umum swasta nasional mengalami kesulitan likuiditas. Bank Indonesia sesuai dengan fungsinya sebagai *lender of the last resort*, dan menghindari "kematian" perbankan seketika telah memberikan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas pada masa krisis.

Krisis ekonomi yang berlangsung cukup lama, tidak hanya menimbulkan masalah *negative spread* dan kesulitan likuiditas pada sebagian bank umum swasta nasional, tetapi juga berlanjut kepada meningkatnya kredit bermasalah (*non performing loan*). Akumulasi masalah ini menimbulkan menurunnya modal perbankan. Usaha penambahan modal bukan tidak dilakukan oleh sebagian pemilik bank, khususnya pada awal krisis, namun penambahan modal tersebut seperti *menumpahkan air di gurun pasir*. Oleh sebab itu, tidak mengherankan banyak bank umum yang memiliki *Capital Adequacy Ratio* (CAR) negatif dalam kondisi krisis (1998). Dalam rangka peningkatan modal dan penyehatan perbankan nasional, pemerintah telah melaksanakan program rekapitalisasi perbankan.

Sebagai dampak naiknya tingkat harga dan menurunnya kegiatan ekonomi, kehidupan masyarakat berpenghasilan rendah semakin sulit. Mengingat bahwa perbankan nasional sedang menghadapi berbagai permasalahan, dan tingkat bunga kredit yang ditawarkan juga tinggi sehingga tidak memungkinkan golongan berpenghasilan rendah mendapatkan pinjaman dana dari bank umum nasional tersebut. Oleh sebab itu, untuk membantu agar kegiatan ekonomi pada masyarakat

yang berpenghasilan rendah ini tetap berjalan sebagaimana mestinya Bank Indonesia tetap menyalurkan kredit program.

I. B. Perumusan Masalah

Pada masa lalu dimana kegiatan ekonomi masih relatif tinggi dan keuangan pemerintah masih stabil, kebijaksanaan moneter dan perbankan yang diambil bank sentral tidak terlalu berpengaruh pada APBN. Namun, dalam kondisi krisis ekonomi dimana keuangan pemerintah menurun dan cenderung labil, kebijaksanaan moneter dan perbankan akan berpengaruh terhadap APBN. Masalah yang ingin dikaji dalam bahasan ini adalah bagaimana dampak kebijaksanaan moneter dan perbankan terhadap APBN pada masa krisis ekonomi. Kebijaksanaan moneter dan perbankan yang akan dikaji di sini dibatasi pada kebijaksanaan tingkat bunga, pemberian BLBI, rekapitalisasi perbankan dan kredit program.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Dengan memperhatikan permasalahan yang dihadapi Indonesia yakni masalah resesi, tepatnya stagflasi (perekonomian stagnasi dan tingkat harga tinggi), maka secara teoritis kebijaksanaan moneter dan fiskal yang sesuai dengan ini adalah kebijaksanaan moneter dan fiskal yang sifatnya ekspansif. Kebijaksanaan moneter yang sesuai dengan ini adalah kebijaksanaan yang bersifat melonggarkan likuiditas moneter (*easy money policy*) melalui perubahan satu atau beberapa instrumen kebijaksanaan moneter Bank Indonesia seperti pembelian Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) dan sejalan dengan itu menurunkan tingkat bunga diskonto Sertifikat Bank Indonesia (SBI), menurunkan giro wajib minimum (*statutory reserve*) dari bank umum dan menurunkan tingkat bunga fasilitas diskonto (*discount window*). Kebijaksanaan ekspansif Bank Indonesia ini akan menaikkan jumlah uang beredar, menurunkan tingkat bunga, meningkatkan kredit perbankan dan investasi, yang pada gilirannya akan meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja.

Kebijaksanaan fiskal yang ekspansif melalui peningkatan pengeluaran pemerintah dan transfer payment, menurunkan tingkat pajak yang diharapkan dapat menggerakkan permintaan masyarakat yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja.

Berdasarkan hal yang dikemukakan di atas, usaha untuk menggerakkan kegiatan ekonomi dan meningkatkan kesempatan kerja adalah dengan menggerakkan permintaan masyarakat (*aggregate demand*). Sesungguhnya komponen permintaan masyarakat ini tidak hanya investasi dan pengeluaran pemerintah, tetapi juga pengeluaran konsumsi rumah tangga dan ekspor netto. Dalam kondisi krisis ekonomi ini kebijaksanaan pemerintah diharapkan mampu mendorong komponen permintaan masyarakat ini dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja.

III. ANALISA dan PEMBAHASAN

III. A. Kebijakan Tingkat Bunga

Dalam rangka mengatasi ketidakstabilan rupiah yang terjadi terutama sejak dilepaskannya sistem kurs mengambang terkendali (*managed floating exchange rate*) dengan *intervention band*-nya kepada mekanisme pasar sepenuhnya (*free floating*), Bank Indonesia menggunakan berbagai upaya untuk menstabilkan rupiah. Kebijakan moneter dan perbankan yang diambil oleh Bank Indonesia dalam rangka menstabilkan rupiah di satu sisi mampu meredam sebagian gejolak rupiah, namun di sisi lain kebijaksanaan yang diambil menimbulkan permasalahan baru, salah satu diantaranya adalah kebijaksanaan menaikkan suku bunga SBI. Bank Indonesia mengharapakan dengan dinaikkannya suku bunga SBI, dana yang ada di masyarakat (yang dikhawatirkan oleh BI sebagian akan digunakan untuk spekulasi) akan tersedot ke sistem perbankan. Hal ini diharapkan akan memperkuat rupiah. Kalangan dunia usaha dan perbankan pada waktu awal

diberlakukannya kebijaksanaan uang ketat (1997) dengan meningkatkan suku bunga SBI, menghentikan untuk sementara lelang pembelian SBPU, dan mengkonversi dana BUMN ke SBI berharap bahwa kebijaksanaan ini berlaku hanya dalam jangka pendek. Namun demikian, karena krisis kepercayaan terhadap rupiah diikuti dengan krisis kepercayaan terhadap perbankan sebagai dampak dari dilikuidasinya 16 bank umum swasta nasional (1 November 1997), dan pergolakan politik yang disertai dengan kerusuhan menjelang jatuhnya rezim orde baru (Mei 1998) mengakibatkan gejolak rupiah semakin sukar diatasi. Oleh sebab itu, kebijaksanaan uang ketat masih diberlakukan oleh Bank Indonesia. Karena Bank Indonesia belum melihat jurus lain yang efektif untuk menstabilkan rupiah selain dengan instrumen suku bunga SBI maka suku bunga SBI masih tetap dipertahankan pada tingkat yang tinggi.

Suku bunga SBI telah dijadikan sebagai tanda ketat/longgarnya kebijaksanaan moneter yang diambil oleh Bank Indonesia dan dijadikan sebagai pedoman bagi bank umum dalam menentukan arah perubahan tingkat bunga kredit dan simpanan. Naiknya tingkat bunga SBI telah mendorong meningkatnya tingkat bunga pasar uang, tingkat bunga simpanan (tabungan/deposito) dan tingkat bunga kredit, sebagaimana yang terlihat pada tabel 1. Dalam kondisi sebelum krisis (1996 hingga Juni 1997), tingkat bunga kredit (khususnya untuk kredit modal kerja) masih lebih tinggi dari deposito, pasar uang antar bank dan tingkat bunga SBI. Dengan demikian bank umum masih terdorong untuk menyalurkan kreditnya dalam rangka menutupi biaya bunga simpanan masyarakat (tabungan, deposito, dan jasa giro) serta biaya operasional.

**Tabel 1. Tingkat Bunga Berbagai Instrumen Pasar Uang
1996 – 2000 (dalam persen)**

Periode	Tingkat Bunga Diskonto SBI		Tingkat Bunga Pasar Uang	Tingkat Bunga Deposito		Tingkat Bunga Kredit	
	28 hari	90 hari		1 bulan	3 bulan	Modal Kerja	Investasi
1996 : Maret	13,98	-	12,40	17,15	17,29	19,30	16,39
Juni	13,75	-	13,93	16,94	17,35	19,18	16,40
September	13,75	-	14,81	16,88	17,25	19,21	16,52
Desember	12,88	13,75	13,05	16,43	17,03	19,04	16,36
1997 : Maret	11,07	11,88	10,72	15,92	16,47	18,88	16,37
Juni	10,50	11,25	13,41	15,46	15,93	18,56	16,19
September	22,00	-	51,41	31,84	26,22	26,41	20,34
Desember	20,00	-	39,54	25,39	23,92	25,40	18,94
1998 : Maret	27,75	-	51,42	44,54	27,26	27,80	20,16
Juni	58,00	-	64,63	52,92	40,63	33,79	22,70
September	68,76	-	66,34	61,76	47,38	35,72	24,88
Desember	38,44	39,00	39,45	41,42	49,23	34,75	26,23
1999 : Maret	37,84	38,00	41,79	37,26	34,85	33,12	26,10
Juni	22,05	23,75	22,91	23,90	27,39	28,84	22,75
September	13,02	13,25	12,46	12,50	15,88	23,07	19,73
Desember	12,51	12,75	12,40	12,24	12,95	20,68	17,80
2000 : Maret	11,03	11,00	9,47	10,80	12,40	18,93	16,46
Juni	11,74	11,09	10,75	10,37	11,69	18,14	16,21
September	13,62	13,32	11,08	11,42	12,84	17,99	16,62
Desember	14,53	14,31	12,30	11,96	13,24	17,65	16,86

Sumber : Bank Indonesia, Statistik Keuangan Indonesia, Berbagai Volume

Namun sejak awal krisis (Juli 1997) hingga Maret 1999 kondisi perbankan tidak kondusif dalam menyalurkan kredit, karena disamping beresiko tinggi berupa kredit macet, juga penghasilan bunga kredit lebih rendah daripada penghasilan bunga simpanan (timbul negative spread), pinjaman antar bank dan SBI. Negative spread yang muncul dalam periode krisis telah menyedot sebagian modal perbankan yang berdampak pada mengecilnya CAR sebagian bank yang pada gilirannya akan mengancam dilikuidasi bank yang bersangkutan. Tanpa munculnya negative spread sebenarnya bank umum sudah sempoyongan dengan : (1) meningkatnya kredit bermasalah (non performing loan) yang disebabkan menurunnya dan atau ambruknya sebagian usaha nasabah bank yang disebabkan krisis ekonomi, bukan karena kesalahan manajemen bank yang bersangkutan, dan (2) berkurangnya dana pihak ke tiga yang disebabkan oleh rush di bank umum swasta nasional karena adanya isu likuidasi susulan setelah likuidasi 16 bank swasta nasional pada 1 November 1997. Kebijakan menaikkan tingkat bunga dalam rangka pemulihan ekonomi dan likuidasi 16 bank swasta nasional yang pada akhirnya menghancurkan sistem perbankan Indonesia tidak semata-mata karena kebijakan BI, tetapi juga atas desakan IMF (Kosokoy, 1998:80).

Berdasarkan hal yang dikemukakan di atas, dalam periode krisis bank umum cenderung menanamkan dana masyarakat yang dihimpunnya kepada pasar uang (SBI, pinjaman antar bank, dan surat berharga pasar uang lainnya), sebagaimana yang terlihat pada tabel 2. Sejak 1997 transaksi pasar uang antar bank meningkat tajam dibandingkan dengan tahun 1996, dan mencapai puncaknya pada tahun 1998, yakni Rp 2.104.925 triliun. Kalaupun pada tahun 1999, transaksi pasar uang antar bank menurun, namun nilainya masih di atas tahun 1996. Mengingat tidak ada gejolak moneter yang berarti pada tahun 2000, dan semakin mengecilnya tingkat bunga pasar uang antar bank, serta semakin berkurangnya peserta transaksi pasar uang antar bank karena sebagian bank telah dibekukan kegiatan usahanya mengakibatkan transaksi pasar uang antar bank pada tahun 2000 semakin mengecil. Walaupun peserta transaksi SBI tidak seluruhnya bank tetapi juga lembaga keuangan bukan

bank dan masyarakat umum, namun dengan stagnannya perekonomian dan masih relatif dominannya peran perbankan dalam lembaga keuangan di Indonesia, maka dapat diperkirakan sebagian besar transaksi SBI dilakukan oleh bank umum. Pada September 1999, bank umum memegang SBI sebesar 96,31 persen, sisanya dipegang oleh masyarakat (Bank Indonesia, 1999:26-27). Pada tabel 2 terlihat transaksi SBI dari sisi penerbitan dan pelunasan mengalami peningkatan yang cukup besar pada periode 1996-2000, demikian juga posisi akhir SBI. Hal ini mencerminkan besarnya keinginan bank umum dalam penempatan dananya pada SBI dalam periode tersebut.

Tabel 2. Transaksi Pasar Uang dan SBI, 1996-2000 (dalam miliar rupiah)

Periode	Pasar Uang Antar Bank	Sertifikat Bank Indonesia		
		Penerbitan	Pelunasan	Posisi
1996	477.563	157.948	151.245	18.553
1997	784.367	176.450	187.969	7.034
1998	2.104.925	735.913	700.182	42.765
1999	595.362	711.617	691.332	63.049
2000	279.263	919.390	922.367	60.072

Sumber : Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, Vol. III. No.1, hal. 82.

Sesungguhnya bukan hanya bank umum yang berperilaku menurunkan kegiatannya dalam menyalurkan kredit, para pengusaha juga cenderung mengendurkan kegiatannya (*downsizing*) seiring dengan menurunnya permintaan terhadap produksinya, dan menyimpan dananya pada lembaga keuangan, khususnya bank umum, mengharapkan penghasilan bunga yang relatif tinggi, dan sebagian mungkin menggunakan dananya untuk spekulasi valas. Oleh sebab itu, sungguhpun pada periode setelah Maret 1999, tingkat bunga SBI dan pasar uang antar bank telah menurun di bawah tingkat bunga kredit, namun hal ini belum menjamin mengalirkan dana perbankan ke sektor riil mengingat bahwa bank umum masih trauma dengan kredit bermasalah yang dihadapinya di samping harus mempertahankan agar CAR-nya tidak menurun, karena masih banyak bank umum yang memiliki CAR di bawah 8 persen (Kompas, Februari 2001).

Berkaitan dengan masalah independensi, Bank Indonesia diberi kewenangan untuk menentukan kebijakan moneter, termasuk untuk menentukan tingkat suku bunga. Diharapkan Bank Indonesia dengan pemerintah tidak berjalan sendiri-diri. Berbagai sasaran kegiatan menuntut kerjasama yang baik antara pemerintah dengan Bank Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan prioritas APBN yang sering bertentangan dengan prioritas kebijakan moneter. Pemerintah biasanya menghendaki tingkat suku bunga yang rendah supaya jumlah bunga yang harus dibayar untuk utangnya rendah. Sementara Bank Indonesia menginginkan tingkat suku bunga yang berubah-ubah, karena tingkat suku bunga adalah instrumen penting bagi bank sentral untuk menjalankan kebijakan moneternya.

Dengan melihat kondisi yang ada sekarang dimana kecenderungan terhadap nilai tukar rupiah yang semakin merosot mengakibatkan semakin mendongkraknya tingkat suku bunga. Kenaikan terhadap tingkat suku bunga SBI akan berdampak terhadap anggaran negara (APBN). Hal ini berkaitan dengan bunga obligasi yang harus dibayarkan oleh pemerintah. Menurut mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia, Bambang Sudibyo, dengan kondisi kurs Rp 10.500 per dolar maka setiap kenaikan satu persen suku bunga SBI akan menyebabkan naiknya biaya bunga obligasi sebesar tidak kurang dari Rp 2 triliun (kompas, 7 April 2001).

Pada tabel 3 di bawah terlihat perkembangan kredit perbankan. Secara nominal pada tahun 1997 terjadi pertumbuhan kredit perbankan sebesar 29,09 persen atau terjadi peningkatan kredit perbankan dari Rp 292.921 miliar pada tahun 1996 menjadi Rp 378.134 miliar pada tahun 1997. Pertumbuhan kredit yang cukup besar ini terutama terjadi karena peningkatan pertumbuhan kredit dalam valuta asing yang sangat besar (99,56 persen) sebagai dampak dari depresiasi rupiah yang terjadi pada periode tersebut (Bank Indonesia, 1998:6). Pertumbuhan kredit perbankan pada tahun 1998 juga lebih banyak disebabkan oleh depresiasi rupiah. Hal ini terlihat dari tingkat pertumbuhan kredit dalam valas yang cukup besar yakni 49,49 persen, sementara pertumbuhan kredit dalam rupiah hanya bertumbuh sebesar 28,90 persen. Sungguhpun dari sisi nominal terjadi peningkatan kredit perbankan pada tahun 1998, namun secara riil

kredit perbankan mengalami penurunan karena pada tahun tersebut terjadi peningkatan harga barang-barang dan jasa-jasa yang sangat besar. Anjloknya kredit perbankan pada tahun 1999 dari Rp 487.426 miliar pada tahun 1998 menjadi Rp 225.133 miliar pada tahun 1999, sebagian besar disebabkan pengalihan kredit macet bank persero ke BPPN dan dihapuskannya data kredit 38 bank beku kegiatan usaha (BBKU) dari statistik kredit perbankan, sementara penyaluran kredit baru masih relatif kecil. Pengalihan kredit macet bank persero berjumlah Rp 106,4 triliun, sementara jumlah kredit BBKU yang dihapuskan dari statistik kredit sebesar Rp 25,7 triliun (Bank Indonesia, 1999:98). Penyaluran kredit hanya diberikan untuk modal kerja termasuk fasilitas *trade finance* dan umumnya untuk membiayai usaha retail dengan jumlah yang relatif kecil atau kredit yang dijamin *cash collateral* atau *risk sharing* dari luar negeri dan debitur dari perusahaan induk (Bank Indonesia, 1999:49).

Tabel 3. Posisi Kredit Perbankan Dalam Rupiah dan Valuta Asing, 1996-2000

Variabel Ekonomi	1996	1997	1998	1999	2000
Kredit Perbankan nominal	292.921	378.134	487.426	225.133	269.000
Dalam Rupiah (miliar rupiah)	(234.490)	(261.534)	(313.118)	(140.527)	(154.482)
Dalam Valas (miliar Rupiah)	(58.431)	(116.600)	(174.308)	(84.606)	(114.518)
Pertumbuhan Kredit nominal	24.85	29.09	28.90	-53.81	19.48
Dalam Rupiah (%)	(24.15)	(11.53)	(19.72)	(-55.12)	(9.93)
Dalam Valas (%)	(27.76)	(99.56)	(49.49)	(-51.46)	(35.35)
Kredit Perbankan Riil	292.921	337.620	245.592	111.204	121.516
Dalam Rupiah (miliar rupiah)	(234.490)	(233.523)	(157.766)	(69.413)	(69.785)
Dalam Valas (miliar rupiah)	(58.431)	(104.107)	(87.876)	(41.791)	(51.731)
Pertumbuhan Kredit Riil	x	15.26	-27.26	-54.72	9.27
Dalam Rupiah (%)	x	(-0.41)	(-32.44)	(-56.00)	(0.54)
Dalam Valas (%)	x	78.17	(-15.59)	(-52.44)	(23.78)
Persentase Kredit Perbankan Terhadap GDP (%)	55.00	60.24	48.63	20.33	26.24*

Catatan : * posisi hingga bulan September (hingga kuartal ke-3); x data tidak tersedia.

Sumber : Biro Pusat Statistik, Indikator Ekonomi, Jakarta, Desember 2000, hal 41.

_____, Buletin Ringkas BPS, Jakarta, Januari 2001, hal 1.

_____, Produk Domestik Bruto Menurut Penggunaan, Triwulan I/1996-I/2000, Jakarta, Maret 2000, hal (31-32).

Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia, Vol. III, No.1, Jakarta, Januari 2001, hal (28-29).

Sesuai dengan business plan dari sebagian bank yang menargetkan melakukan ekspansi kredit pada tahun 2000, kredit perbankan telah bertumbuh sebesar 19,48 persen. Pertumbuhan kredit bukan saja terjadi secara nominal tetapi juga secara riil baik dilihat dari kredit rupiah maupun kredit valas. Nilai nominal kredit perbankan pada tahun 2000 tidak terlalu jauh berbeda dengan nilai nominal kredit perbankan pada tahun 1996, namun secara riil nilai kredit perbankan pada tahun 2000 kurang setengah dari pada nilai kredit perbankan pada tahun 1996. Dengan kata lain, jika tahun 1996 dijadikan sebagai patokan, kredit perbankan secara riil tahun 2000 masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan kredit perbankan riil pada tahun 1996.

Dengan demikian, kemampuan perbankan dalam menggerakkan kegiatan ekonomi masih relatif rendah. Hal ini terlihat pula dari angka kredit perbankan dalam persentase terhadap GDP. Dibandingkan dengan tahun 1996, kontribusi kredit perbankan dalam menggerakkan kegiatan ekonomi semakin rendah pada tahun 1999-2000. Jika pada tahun 1996, persentase kredit perbankan terhadap GDP sebesar 55 persen pada tahun 1999 anjlok menjadi masing-masing 20,33 persen dan pada tahun 2000 dengan meningkatnya penyaluran kredit perbankan persentasenya sedikit meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yakni menjadi 26,24 persen (hingga kuartal 3 tahun 2000).

Pengetatan kebijaksanaan moneter dan perbankan yang menyebabkan mengecilnya kredit perbankan pada masa krisis ekonomi memang tidak berdampak langsung terhadap APBN. Namun dari sisi tanggungjawab moral pemerintah berkewajiban untuk menggerakkan kegiatan ekonomi. Dalam kondisi dimana terjadi pengetatan kebijaksanaan moneter dan perbankan, kebijaksanaan fiskal diharapkan bersifat ekspansif agar roda kegiatan ekonomi dapat bergerak. Hal ini berarti bahwa besaran APBN harus ditingkatkan khususnya pengeluaran pembangunan. Jika besaran APBN tidak dapat ditingkatkan dalam kondisi *tight money policy*, maka perekonomian "terancam" stagnan. Dampaknya, permasalahan yang dikemukakan pada pendahuluan tulisan ini masih akan dihadapi oleh bangsa ini.

Peningkatan pos pengeluaran dalam APBN berdampak pada

meningkatnya pos penerimaan. Pada masa lalu hal ini dapat dilakukan dengan pinjaman luar negeri. Dalam kondisi krisis ekonomi saat ini, pinjaman luar negeri sukar diharapkan. Oleh sebab itu, usaha untuk meningkatkan pengeluaran pembangunan hanya dapat dilakukan dengan pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri, seperti peningkatan penerimaan pajak penjualan obligasi di pasar modal domestik, pengurangan berbagai subsidi dan sebagainya. Usaha untuk meningkatkan pengeluaran pembangunan ini pada akhirnya kembali akan "memukul" masyarakat. Dilema ini akan selalu muncul dalam kondisi krisis ini. Untuk keluar dari dilema ini tidak ada jalan lain kecuali mengusahakan penelahaan penyebab akar permasalahan mengapa sektor moneter dan perbankan bersifat ketat. Penyebabnya adalah karena ketidakstabilan rupiah. Jika rupiah stabil tidak ada lagi kebijakan uang ketat di sektor moneter dan perbankan dan tidak perlu lagi untuk melakukan revisi terhadap besaran APBN.

III. B. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) adalah bantuan dana dari Bank Indonesia bagi perbankan nasional yang mengalami kesulitan likuiditas. Pemberian BLBI bermula dari Keputusan Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi Keuangan Wasbang dan Prodis tanggal 3 September 1997 yang antara lain menginstruksikan kepada Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia untuk mengambil langkah-langkah sebagai berikut : (1) Bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara agar dibantu, (2) Bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat, supaya diusahakan penggabungannya atau akuisisi dengan bank-bank lain yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan terutama para deposan kecil (Bank Indonesia, 2000:20). Menindaklanjuti hal tersebut, pada tanggal 26 Januari 1998 keluar Keputusan Presiden yang isinya memberikan jaminan atas kewajiban pembayaran bank umum yang berbadan hukum di Indonesia. Selanjutnya pada tanggal 6 Maret 1998 hal yang dijamin dipertegas berdasarkan Surat Keputusan Bersama

Direksi Bank Indonesia dan ketua BPPN. Kewajiban yang termasuk dalam program jaminan pemerintah tersebut meliputi kewajiban bank dalam on-balance sheet maupun kewajiban off-balance sheet. Kewajiban on-balance sheet yang dijamin meliputi dana pihak ke tiga (giro, deposito, tabungan, sertifikat deposito, dan deposits on call); pinjaman yang diterima dari bank atas dasar perjanjian yang jelas dan wajar; surat berharga yang diterbitkan oleh bank (antara lain floating rate notes, floating rate certificate of deposits, dan medium term notes); obligasi yang diterbitkan; setoran jaminan nasabah; dan kewajiban lainnya. Sedangkan kewajiban off-balance sheet yang dijamin meliputi transaksi impor; jaminan yang diberikan dalam bentuk stand by L/C serta garansi bank; dan kewajiban yang timbul dalam transaksi swap yang dilandasi dengan perjanjian jual beli valuta asing yang jelas (Bank Indonesia, 1998:128-130).

Dengan demikian BLBI merupakan perwujudan bentuk jaminan Bank Indonesia terhadap dana nasabah yang berada di bank nasional dengan tujuan menciptakan rasa aman bagi masyarakat yang menyimpan dananya di bank umum sehingga tidak terjadi lagi rush dalam gelombang yang besar. Di samping itu, BLBI juga dimaksudkan untuk menghindari lebih banyak bank yang ambruk dalam waktu singkat. Atas BLBI yang dikucurkan ini, Bank Indonesia mengikat suatu perjanjian dengan bank penerima BLBI dalam bentuk Akta Pengakuan Hutang dan Akta Pengakuan Hutang dengan jaminan secara notaril, baik yang bersangkutan menyerahkan jaminan pokok dan jaminan tambahan. Sebagai jaminan pokok, Bank Indonesia menerima surat aksep atau promes bank. Bank Indonesia meminta jaminan tambahan antara lain berupa tanah, bangunan, surat-surat berharga yang dimiliki oleh bank atau pihak ke tiga yang menjamin bank, personal guarantee dan corporate guarantee, yang diikat secara notaril (Bank Indonesia, 2000:49).

Dalam mengatasi kesulitan likuiditas yang dihadapi bank umum, Bank Indonesia telah menyalurkan BLBI sejak Agustus 1997 yang jumlahnya dari waktu ke waktu mengalami peningkatan, sebagaimana yang terlihat pada tabel 4. Jika pada Desember 1996 nilai BLBI baru sebesar Rp 371 miliar, pada Desember 1997 meningkat menjadi Rp 7,9 triliun dan pada Juli 1998 nilainya membengkak menjadi Rp 177,10 triliun. Peningkatan nilai BLBI yang relatif besar terutama terjadi pada tahun

1998. Hal ini antara lain disebabkan adanya isu akan ada gelombang likuidasi tahap kedua, walaupun telah diyakinkan oleh pemerintah tidak akan ada likuidasi tahap kedua, masyarakat masih terus melakukan penarikan/pemindahan dana ke bank-bank yang diperkirakan aman. Isu tersebut ternyata jadi kenyataan ketika pemerintah membekukan izin operasi (istilah lain untuk likuidasi) 7 bank swasta nasional, mengambil alih manajemen 7 bank swasta lainnya oleh BPPN, 22 bank swasta dan 10 BPD masuk dalam pengawasan BPPN. Pada Mei 1998 BLBI kembali meningkat seiring dengan meningkatnya ketidakstabilan politik dan keamanan dalam negeri. Gejolak sosial yang diikuti dengan peralihan pimpinan nasional pada pertengahan Mei 1998 telah menimbulkan rush pada beberapa bank. Aksi penarikan dana secara besar-besaran dilakukan oleh nasabah baik secara tunai maupun pemindahbukuan ke bank-bank yang dianggap aman. Sebagai akibatnya pada akhir Mei 1998 BLBI kembali meningkat tajam sehingga posisinya mencapai Rp 148,3 triliun.

Tabel 4. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan obligasi Pemerintah Bagi Pembayaran BLBI 1996-2000 (dalam triliun rupiah)

Periode	BLBI	Obligasi*
Desember 1996	0,37	
Juni 1997	1,20	
Desember 1997	7,90	
Juli 1998	177,10	
September 1998		80,0
Oktober 1998		20,0
Januari 1999	151,00	
Februari 1999	23,00	64,5
Mei 1999		53,8
Posisi Akhir	23,00	218,3

* Jenis obligasi adalah indexed Bond (obligasi yang diindekskan dengan tingkat inflasi) berjangka waktu 20 tahun dengan besarnya kupon 3% dari pokok obligasi yang telah diindeks dengan tingkat inflasi dan dibayar setiap semester.

Sumber : Kompas, Maret 2000

Bank Indonesia, Laporan Tahunan 1998/99, Jakarta, 1999, hal. (75-76).

—————, Laporan Tahunan 1999, Jakarta, 2000, hal. (91-92).

Pada bulan Juni-Juli 1998, BLBI masih terus meningkat sebagai akibat masih berlangsungnya rush yang disebabkan belum stabilnya politik dalam negeri. Selain itu, peningkatan BLBI dalam periode ini berkaitan dengan upaya pemerintah dalam memulihkan kepercayaan internasional terhadap perbankan nasional. Hingga akhir Juli 1998, BLBI telah mencapai Rp 177,1 triliun.

Pada Februari 1999 posisi BLBI telah menurun hingga menjadi Rp 23 triliun. Penurunan ini terjadi karena mulai Agustus 1998 kondisi perekonomian sudah lebih baik dari periode sebelumnya, pelunasan sebagian BLBI oleh Bank, dan pengambilalihan sebagian besar BLBI menjadi utang pemerintah melalui penerbitan Surat Pengakuan Utang Pemerintah. Untuk membayar BLBI ini pemerintah menerbitkan obligasi yang totalnya sebesar Rp 218,3 triliun, sebagaimana terlihat pada tabel 4.

Walaupun banyak bank yang memperoleh BLBI dari Bank Indonesia, namun karena krisis ekonomi berlangsung cukup lama dana BLBI tersebut terkuras untuk menutupi masalah likuiditas perbankan. Untuk sebagian bank yang menerima BLBI, kondisinya akhirnya semakin buruk karena kewajiban (hutang) bank semakin meningkat. Disamping harus menanggung negative spread, meningkatnya kredit bermasalah (non performing loans), berkurangnya dana pihak ke tiga khususnya pada bank swasta nasional (akibat rush dan krisis kepercayaan terhadap perbankan nasional), juga harus menanggung hutang baru berupa BLBI.

Disebabkan hantaman yang dihadapi perbankan demikian besarnya dari berbagai penjuru, tidak mengherankan bahwa sebagian bank penerima BLBI tidak mampu bertahan, sehingga terpaksa dilikuidasi. Posisi BLBI bagi bank penerima seperti memakan buah simalakama. Tidak diambil, bank akan mati seketika, jika diambil memang bank masih bisa bernapas, tetapi hutang bank menjadi menggunung yang pada gilirannya bank mengalami kesulitan membayarnya, dan akhirnya sebagian juga akan mati (dilikuidasi/dibekukan kegiatannya).

Permasalahan BLBI ternyata tidak berhenti sampai di situ. Dari hasil audit BPKP ternyata hanya 29,4 persen jaminan perbankan ini yang layak sebagai jaminan utang BLBI (Kompas, 9 Maret 2000). Bahkan berdasarkan hasil audit BPK yang terbaru (tahun 2001) memperlihatkan bahwa nilai komersial dari jaminan aset yang dikelola oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) atas dana BLBI sebesar Rp 144,5 triliun, yang pernah dikucurkan BI kepada 48 bank per 29 Januari 1999, ternyata hanya sebesar 8,54 persen atau senilai Rp 12,35 triliun (Kompas 26 Mei 2001:13). Mengingat kecilnya nilai jaminan BLBI ini, ada kemungkinan tidak semua BLBI tersebut akan kembali. Permasalahan lain adalah bahwa selama 20 tahun pemerintah harus membayar bunga obligasi yang dibayar setiap semester dan pembayaran bunga ini dibebankan kepada APBN.

III. C. Kredit Program

Untuk menunjang program pemerintah dalam meningkatkan pendapatan masyarakat yang berpenghasilan rendah, maka Bank Indonesia telah menyediakan Kredit Program. Kredit Program ini merupakan kredit perbankan yang sumber pendanaannya sebagian atau seluruhnya berasal dari kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Sampai saat ini skim-skim kredit program yang masih diberikan oleh Bank Indonesia adalah sebagai berikut (Bank Indonesia, 1998/1999:118-119) :

1. Kredit Usaha Tani (KUT)
2. Kredit Koperasi (Kkop)
3. Kredit Koperasi Primer untuk Anggotanya (KKPA),
4. Kredit Pemilikan Rumah Sederhana/Rumah Sangat Sederhana (KPRS/RSS)
5. Kredit kepada Pengusaha Kecil dan Mikro (KPKM)
6. Kredit/Pembiayaan Modal Kerja kepada BPR/BPRS (KMK BPR/PMK BPRS)
7. Proyek Kredit Mikro (PKM)

Untuk meningkatkan pelayanan perbankan pada usaha kecil maka ditempuh beberapa kebijakan yang meliputi (Bank Indonesia, 1998/1999:100) :

- (i). Peningkatan pangsa KLBI menjadi 100%

- (ii). Perubahan fungsi perbankan menjadi channelling agent kredit program
- (iii). Perluasan jaringan lembaga penyalur kredit program
- (iv). Perluasan akses usaha kecil ke perbankan untuk memperoleh kredit program
- (v). Pembentukan satuan tugas khusus perkreditan.

Sejak terjadinya krisis terutama krisis yang melanda sektor perbankan kita, pembiayaan untuk usaha kecil baik itu yang bersumber dari perbankan maupun yang berupa kredit program memperlihatkan kecenderungan yang semakin menurun. Hal ini disebabkan karena adanya kesulitan likuiditas dan permodalan serta tingginya suku bunga perbankan, juga karena semakin sulitnya untuk mendapatkan usaha kecil yang layak dibiayai kredit dengan tingkat bunga yang tinggi dan dengan risiko kredit yang semakin besar. Akibat dari kondisi ini maka perbankan melakukan strategi bagi pengembangan usaha kecil yang lebih dititik beratkan pada penyediaan dana untuk usaha kecil, terutama yang bersumber dari Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Untuk itu perbankan didorong dan diberi insentif yang menarik untuk meningkatkan pemberian kredit program.

Pembahasan mengenai Kredit Program secara langsung tidak mempunyai kaitan dengan APBN, karena kredit program sebenarnya merupakan tugas perbankan. Namun dengan terjadinya krisis perbankan yang mengakibatkan bank mengalami kesulitan sehingga tidak dapat lagi menyalurkan kredit, padahal sektor riil terutama usaha kecil sangat memerlukan kredit untuk kelanjutan usahanya. Pemerintah secara moril bertanggungjawab untuk menggerakkan roda perekonomian dengan cara tetap menyalurkan kredit untuk usaha kecil.

Karena adanya keterbatasan dana dalam negeri, maka pemerintah mencari sumber pembiayaan dari luar negeri untuk mendukung pembiayaan usaha kecil dan menengah. Kemudian sejak berlakunya Undang-undang No.23 Tahun 1999 pasal 74, KLBI dalam rangka Kredit Program akan dialihkan kepada BUMN yang ditunjuk oleh Pemerintah. Jumlah seluruh skim kredit program yang akan dialihkan posisi per 31 Agustus 1999 adalah sebagai berikut (Bank Indonesia, 1999:33) :

- Realisasi (Pelimpahan) : Rp 18,1 triliun
- Baki Debet (Outstanding) : Rp 15,4 triliun
- Sisa plafon (kelonggaran tarik) : Rp 4,1 triliun

Pengalihan kredit ini akan dilakukan dengan cara menerbitkan obligasi Pemerintah, dan lagi-lagi beban bunga dari obligasi yang diterbitkan ini merupakan biaya yang harus ditanggung oleh APBN yang berarti semua masyarakat ikut membayar beban tersebut.

IV. KESIMPULAN

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia sejak 1997 hingga sekarang telah menurunkan kemampuan keuangan pemerintah dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan. Kebijakan moneter dan perbankan yang biasanya bersifat kondusif seiring dan seirama dengan kebijakan fiskal (APBN), dalam menggerakkan kegiatan ekonomi di masa krisis kebijakan moneter dan perbankan cenderung menimbulkan dampak negatif terhadap APBN.

Berbagai kebijakan moneter yang ditujukan untuk menyelamatkan perbankan melalui pemberian BLBI, serta program rekapitalisasi perbankan pada akhirnya turut memberatkan APBN karena pembiayaan dilakukan melalui penerbitan obligasi pemerintah. Kredit program yang ditujukan untuk membantu kelompok berpenghasilan rendah yang tadinya dibiayai melalui KLBI, diambil alih pemerintah dan dibiayai melalui penerbitan obligasi.

Sebagai dampak dari pembiayaan melalui penerbitan obligasi ini, setiap periode pemerintah harus membayar bunga obligasi. Besarnya bunga obligasi ini tergantung pada tingkat bunga pasar. Dengan memperhatikan bahwa fluktuasi tingkat bunga sekarang ini ditentukan oleh fluktuasi tingkat bunga SBI, maka kebijakan tingkat bunga yang diambil oleh Bank Indonesia (misalnya berkaitan dengan usaha menstabilkan nilai tukar rupiah) akan menentukan beban bunga yang akan ditanggung oleh pemerintah dalam arti beban yang ditanggung oleh

APBN. Jika tingkat bunga SBI naik, maka beban bunga obligasi yang akan ditanggung dalam APBN juga naik. Disamping harus menanggung beban bunga obligasi, pemerintah juga harus membayar principle obligasi pada saat jatuh tempo. Pembayaran kembali obligasi tersebut pada saat jatuh tempo tentu akan mempengaruhi besaran APBN pada saat itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia, *Jawaban Atas Pertanyaan Komisi VIII DPR-RI Pada Rapat Kerja Dengan Gubernur Bank Indonesia Tanggal 9 Februari 1998*, Jakarta, 1998.
- , *Laporan Tahunan 1997/98*, Jakarta, Juni 1998.
- , *Laporan Tahunan 1998/99*, Jakarta, Mei 1999.
- , *Laporan Tahunan 1999*, Jakarta, Februari 2000.
- , *Laporan Tahunan 2000*, Jakarta, Februari 2001.
- , *Perkembangan Moneter, Sistem Pembayaran, dan Perbankan*, Triwulan III/1999, Jakarta, 1999.
- , *Penjelasan Gubernur Bank Indonesia Pada Rapat Kerja Komisi IX DPR-RI Tanggal 25 Januari 2000*, Jakarta, 2000.
- , *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, berbagai volume.
- Biro Pusat Statistik, *Indikator Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, Maret 1999.
- , *Indikator Ekonomi*, Jakarta, Desember 2000.
- , *Buletin Ringkas BPS*, Jakarta, Januari 2001.
- , *Produk Domestik Bruto Menurut Penggunaan*, Triwulan I/1996-I/2000, Jakarta, Maret 2000.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, berbagai edisi.
- Kian Gie, Kwik, *Tidak Ada Bank Sentral Yang Independen Mutlak*, Kompas, 16 Mei 2001.
- Kosokay, John, *Paket IMF : Ketika IMF Mengaku Salah*, Warta Ekonomi, No. 36/IX/26, Januari 1998.
- Mandala, Muchtar, 1998, *Prospek Bank di Indonesia Tahun 1999*, Seminar Lustrum II STEKPI : Prospek Perekonomian Indonesia Tahun 1999, 15 Oktober 1998

Ramli, Rizal, *Tanpa IMF Ekonomi RI Lumayan Baik*, Bisnis Indonesia, 29 Mei 2001.

Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2000*.

Sudibyo, Bambang, *Kegawatan APBN 2001 - Interaksinya Dengan Perkembangan Politik*, Kompas, 7 April 2001.

Kompas, *Manajemen Penyaluran BLBI "Amburadul"*, 26 Mei 2001.

Kompas, *Perbankan Domestik Masih Stagnan*, 12 Februari 2001.

Kompas, *38 Bank Swasta Ditutup*, 14 Maret 1999.

DEFISIT ANGGARAN DALAM MASA KRISIS EKONOMI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Oleh A. Ahmad Saefuloh¹

I. PENDAHULUAN

Dalam penyusunan APBN, biasanya dihadapkan pada dua pilihan, antara kebijakan defisit atau surplus. Kebijakan defisit menjadi pilihan ketika tujuan makro ekonomi dimaksudkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sehingga pemerintah lebih banyak melakukan pengeluaran (ekspansif). Tetapi sebaliknya jika tujuan anggaran adalah mengendalikan laju pertumbuhan ekonomi, maka pemerintah akan mengurangi pengeluarannya (kontraktif).

Bagi Indonesia, berdasarkan sejarah kebijakan APBN-nya, jelas sekali bahwa kebijakan defisit selalu menjadi pilihan utama, bahkan kebijakan defisit mempunyai hubungan dengan rezim kekuasaan. Berdasarkan studi Saefuloh (2001), dengan menggunakan data kurun waktu 1952-2001, terlihat perkembangan defisit sbb: masa rezim Soekarno defisit anggaran mencapai Rp 92,2 miliar; rezim Soeharto mengalami defisit sebesar Rp 130,3 triliun; rezim Habibie mengalami defisit sebesar Rp 47,9 triliun; dan rezim Gus Dur mengalami defisit sebesar Rp 86,4 triliun. Kemudian sepanjang itu pula defisit memberikan konsekuensi tekanan berat dalam APBN, yaitu lewat pembayaran bunga dan cicilan. Akibat kebijakan defisit juga APBN menjadi sensitif terhadap kondisi makro ekonomi. Misalnya kebijakan *inflation targetting* dari Bank Sentral akan berdampak kepada membengkaknya jumlah defisit, lewat perubahan pembayaran bunga dalam negeri. Begitu juga perubahan-perubahan dalam nilai tukar rupiah akan berdampak signifikan bagi APBN.

¹ Penulis adalah Asisten Peneliti Madya bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Dengan latarbelakang permasalahan defisit anggaran selalu muncul dalam setiap penyusunan APBN, maka dengan sendirinya defisit telah menjadi pilihan tetap dalam kebijakan anggaran. Terlebih ketika berhadapan dengan kondisi krisis ekonomi, semakin menjustifikasi penerapan kebijakan defisit. Hal ini timbul karena kebijakan defisit bukanlah sekedar pilihan atas kebijakan yang akan diambil, tetapi lebih disebabkan keadaan memaksa untuk melakukan hal tersebut. Dengan demikian dalam tulisan ini akan dijelaskan bagaimana perkembangan defisit pada masa krisis tersebut, termasuk sebab-sebab munculnya kondisi defisit anggaran, dan implikasi dari keadaan defisit tersebut. Kemudian dijelaskan pula bagaimana peranan krisis ekonomi terhadap defisit anggaran serta dengan kondisi defisit yang dihadapi bagaimanakah kebijakan yang harus dilakukan.

II. KRISIS EKONOMI DAN DEFISIT : PENDEKATAN TEORI

Defisit anggaran terjadi apabila pengeluaran pemerintah melebihi penerimaannya, dan jika sebaliknya maka dikatakan surplus. Adapun faktor penyebab terjadinya pembengkakan pengeluaran negara karena tingginya tingkat pembangunan ekonomi, sehingga pengeluaran meningkat dengan cepat, sedangkan laju pertumbuhan penerimaan yang tidak diharapkan atau laju penerimaan yang tidak stabil. Penyebab defisit juga bisa muncul dalam kondisi krisis ekonomi, karena keadaan ini akan berimbas kepada anggaran negara. Dalam keadaan krisis akan memaksa pemerintah untuk mengadakan pengeluaran ekstra untuk memperbaiki keadaan ekonomi (pemulihan ekonomi).

Secara teoritis sendiri, hubungan antara krisis ekonomi dengan defisit anggaran merupakan pengaruh siklus ekonomi, yang biasanya terjadi pada saat resesi ekonomi. Secara lebih spesifik masalah ini dapat dianalisis dengan pendekatan *keynesian*, yang muncul untuk menjawab *the great depression* yang melanda ekonomi Amerika tahun 1930-an. Suatu krisis yang mengakibatkan 13 juta orang menganggur. Dalam

perspektif Keynesian², pertumbuhan ekonomi yang tidak stabil berakibat pula terhadap pengeluaran dan penerimaan yang tidak stabil. Dalam kondisi tersebut akan terjadi resesi gap, sehingga pemerintah mempunyai alasan untuk mengurangi jumlah pajak yang ditarik, serta akan menaikkan pengeluaran (Schiller 1989: 240).

Selanjutnya mekanisme ini akan berfungsi efektif dalam perekonomian dengan kondisi, sebagai berikut: *pertama*, banyaknya sumberdaya pembangunan yang menganggur. Salah satunya adalah tenaga kerja yang menganggur dalam *involuntary unemployment*. *Kedua*, masyarakat bersifat *myopic*, artinya masyarakat tidak berpandangan jauh kedepan. Dalam berbagai pasar, baik pasar barang dan jasa, maupun pasar uang dan pasar tenaga kerja, sifat *myopic* dicirikan oleh lambatnya penyesuaian harga didalam perekonomian terhadap perubahan yang terjadi pada permintaan agregat. *Ketiga*, perekonomian mengalami *liquidity trap* yang dicirikan oleh putusnya hubungan antara pasar uang dengan pasar modal. Dalam keadaan normal harga uang (suku bunga) dan harga saham akan berbanding terbalik (Priambodo 2000: 11).

Amerika yang dilanda depresi besar telah memutuskan hubungan antara pasar uang dan pasar modal. Rendahnya kepercayaan sektor usaha telah mendorong ekspektasi masyarakat bahwa harga saham saat itu terlalu tinggi dan terus menurun. Sebaliknya masyarakat percaya bahwa suku bunga terlalu rendah dan terus meningkat (Schiller 1989 : 240). Dengan kepercayaan pada sektor usaha yang rendah tersebut dikuatkan pensuplaian uang akan meningkatkan *idle money* dalam perekonomian sehingga kebijakan moneter pada kasus *liquidity trap* tidak akan berjalan efektif. Menghadapi keadaan ini Keynes datang dengan solusi bahwa *idle money* yang ada dimasyarakat dapat dimanfaatkan untuk menstimulus kegiatan ekonomi. Pemerintah meminjam dari masyarakat melalui surat

² Teori Keynes lahir ketika Amerika dihadapkan pada resesi ekonomi terbesar dalam sejarah negaranya, yaitu *the great depression* pada tahun 1930-an, suatu krisis yang mengakibatkan 13 juta orang menganggur. Teori ini pula yang melahirkan pendekatan baru dalam teori ekonomi yaitu ekonomi makro. Dalam teori Keynes tersebut terdapat suatu hipotesis yang mengatakan bahwa, defisit anggaran akan berpengaruh positif terhadap perekonomian. Sedangkan bagaimana prosesnya dijelaskan dengan mekanisme *multiflier process* (Schiller 1989: 206).

utang (T-bill) untuk kemudian dibelanjakan ke dalam perekonomian³ (Schiller 1989: 240).

Didalam kondisi *liquidity constraint* dimana pasar uang tidak responsif terhadap perubahan suku bunga dan pasar tenaga kerja yang bersifat *involuntary* maka permintaan agregat yang didorong oleh injeksi pinjaman pemerintah kedalam perekonomian akan terealisasi dalam bentuk pertumbuhan ekonomi melalui proses multiplier. Prakondisi ini akan menjamin bahwa defisit anggaran tidak mengakibatkan *crowding out* dan peningkatan inflasi secara berarti. *Liquidity constraint* juga mempunyai ciri rendahnya motif spekulasi dalam memegang uang, dimana secara teori makro pasar uang dinyatakan dalam permintaan uang yang horizontal sehingga tidak responsif terhadap perubahan yang terjadi pada sisi penawaran uang (Rudiger etl, 1998).

Dalam kebijakan fiskal, terdapat dua instrumen utama yang menjadi pilihan untuk meningkatkan permintaan agregat yaitu melalui penurunan pajak, baik dalam bentuk *lump-sum tax* atau *proportional tax*, dan melalui kebijakan pengeluaran pemerintah. Dari kedua instrumen ini pengeluaran pemerintah merupakan instrumen yang lebih efektif dalam mendorong permintaan agregat karena semua pengeluaran pemerintah akan dibelanjakan didalam perekonomian. Sedangkan penurunan pajak akan memberi dampak *multiflier* yang lebih kecil karena tidak semua tambahan pendapatan yang diterima oleh masyarakat akan mendorong permintaan agregat dalam perekonomian (Schiller 1989: 240).

Menurut Keynes dalam jangka panjang defisit anggaran tetap akan mendorong pertumbuhan, selama suku bunga tidak menunjukkan kenaikan yang berarti. Kenaikan permintaan agregat yang didorong kebijakan defisit ini akan mendorong konsumsi yang pada gilirannya akan mendorong pihak produsen untuk memenuhi peningkatan permintaan

³ Terlepas dari pemahaman defisit menurut pendekatan Keynesian, kebijakan yang biasa digunakan untuk menutup defisit anggaran. adalah: pencetakan uang oleh Bank Sentral atau lebih dikenal dengan melakukan pencetakan uang (*printing money*); melepaskan cadangan devisa yang dimiliki pemerintah; melakukan pinjaman, baik luar negeri maupun perbankan dalam negeri; menerbitkan surat utang atau obligasi dan penjualan aset negara atau privatisasi

tersebut dengan meningkatkan investasi. Hubungan antara konsumsi, investasi dan pertumbuhan ini tercakup dalam model akselerasi investasi (*investasi accelerator model*). Meskipun begitu proses bekerjanya *multiflier effect* ini, masih dipengaruhi kondisi-kondisi sbb: anggaran pemerintah bersifat eksogenus; konsekuensi dari anggaran yang bersifat eksogenus ini maka pajak yang merupakan bagian dari anggaran dan pembelanjaan negara akan dipengaruhi oleh faktor ekstren misalnya GDP; pajak dan transper dipengaruhi oleh faktor pendapatan dan pembelanjaan; dan tidak semua perubahan struktur APBN adalah sama dengan perubahan pada jumlah uang yang sama dalam mendorong permintaan agregat (Halissos & Tobin, 1990: 898-891).

III. PERKEMBANGAN DEFISIT 1998/1999 - 2001

Permasalahan defisit anggaran mencuat menjadi suatu permasalahan serius, ketika Indonesia dihadapkan pada krisis ekonomi yang melanda pertengahan tahun 1997. APBN 1997/1998 yang semula disusun pada kondisi ekonomi yang stabil terpaksa mengalami pembengkakan defisit yaitu mencapai Rp23.360,7 miliar. Defisit sebesar ini ditutupi dengan utang luar negeri, yang juga merupakan sejarah pertama bagi lonjakan peminjaman utang luar negeri selama Orde baru yaitu sebesar Rp24.668 miliar. Kemudian defisit ini dialami juga dialami pemerintahan Habibie, yaitu APBN 1998/1999 dan APBN 1999/2000. Dalam APBN 1998/1999 terjadi perubahan mendasar dalam defisit anggaran. Ketika defisit yang direncanakan sebesar Rp96,32 triliun tetapi dalam prakteknya menurun hanya sebesar Rp16.199,1 miliar. Adapun hal yang mempengaruhi turunnya target defisit adalah menurunnya pengeluaran rutin, dari Rp159 triliun ke Rp117,5 triliun, sedangkan pada saat yang sama terjadi peningkatan penerimaan, dari Rp134,3 triliun menjadi Rp156,4 triliun. Dengan menurunnya defisit, maka otomatis penarikan pinjaman luar negeri juga turun dari Rp114,6 triliun menjadi Rp51 triliun. Turunnya utang luar negeri yang hanya 55 persen tidaklah seimbang dengan penurunan defisit. Hal ini lebih disebabkan karena

besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp30 triliun (Nota Keuangan dan RAPBN 1999/2000). Adapun faktor utama penyebab penurunan defisit ini adalah penundaan penarikan pinjaman luar negeri; penundaan otorisasi pembelanjaan program dan proyek; serta adanya target penurunan pembiayaan domestik dalam penutupan defisit (World Bank, 2000a:6)

Kemudian dalam RAPBN 1999/2000, kebijakan defisit masih dipertahankan sebagai kebijakan anggaran dan ditetapkan sebesar Rp 83,4 triliun. Tetapi dalam pelaksanaannya defisit berubah menjadi Rp 31.698,1 miliar, atau turun sebesar 62 persen (Nota Keuangan dan RAPBN 2000). Penurunan ini disebabkan penerimaan negara meningkat lebih besar dibandingkan dengan perkiraan perubahan pada sisi pengeluaran. Adapun penyebab rendahnya pengeluaran : *pertama*, tertundanya penyelesaian anggaran; *kedua*, rendahnya pembiayaan subsidi dan pembayaran bunga utang luar negeri yang diikuti dengan lebih cepatnya apresiasi rupiah; *ketiga*, tertundanya beberapa penarikan pinjaman luar negeri; *keempat*, terlambatnya otorisasi pembelanjaan dana-dana proyek (World Bank, 1999:1.5). Dalam perkembangannya, penerimaan meningkat dari Rp 129.203,8 menjadi Rp 188.479,0 miliar, sedangkan pengeluaran meningkat dari Rp150.951,7 miliar menjadi Rp 167.560,4 miliar. Turunnya defisit ini sejalan dengan penurunan pembiayaan defisit, terutama dari pinjaman luar negeri yang turun dari Rp 77,4 triliun menjadi Rp48,4 triliun (turun 37,5 persen). Seperti halnya TA 1998/1999, penurunan defisit APBN TA 1999/2000 tidak seimbang dengan penurunan defisit. Hal ini pun terjadi karena besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp20,3 triliun. Tetapi meskipun begitu pembiayaan net luar negeri cukup berperan karena cicilan lebih sedikit dari seharusnya karena adanya penjadwalan utang (Nota Keuangan dan RAPBN 2000).

Kemudian dalam pemerintahan Gus Dur, kebijakan defisit masih dipertahankan, yaitu dengan menetapkan defisit sebesar Rp44.133,8 miliar dalam APBN 2000. Defisit ini relatif sama dengan defisit APBN 1999/

2000, meskipun secara persentase terhadap GDP terjadi kenaikan yang cukup signifikan yaitu dari 2,8 persen menjadi 4,8 persen. Defisit sebesar itu ditutupi dengan pembiayaan dalam negeri sebesar Rp25.400,0 miliar dan pembiayaan net luar negeri sebesar Rp 18.900,0 miliar, meskipun begitu penarikan utang luar negeri sendiri mencapai sebesar Rp 27.329,8 miliar⁴ (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Tetapi dalam perkembangannya, terutama setelah lima bulan APBN tersebut berjalan, maka perencanaan defisit berubah turun menjadi Rp 32.058,6 triliun atau 3,4% dari GDP. Turunnya defisit ini dipengaruhi oleh meningkatnya target penerimaan dari Rp 152,9 triliun menjadi Rp 185,4 triliun. Walaupun disatu sisi pengeluaran juga meningkat dari Rp197 triliun ke Rp 217,7 triliun, tetapi lebih rendah dari kenaikan penerimaan. Akibat turunnya target defisit, maka penarikan pinjaman utang luar mengalami penurunan menjadi Rp19.264,8 miliar.

Tabel Pembiayaan Defisit
RAPBN 1998/1999 & 1999/2000 (dalam miliar rupiah)

Item	APBN 1998/1999	APBN 1999/2000	APBN 2000	APBN 2001
Defisit Anggaran	16.199,1	31.698,1	32.058,6	54.319,7
Pembiayaan, Bersih	16.199,1	31.698,1	32.058,6	54.319,7
I. Pembiayaan Dalam Negeri	4.799,1	3.576,3	21.282,1	34.386,7
1. Perbankan dalam negeri	(6.433,1)	(13.037,0)	(617,9)	-
2. Non Perbankan dalam negeri	1.634,0	16.613,3	21.900,0	34.386,7
a. Privatisasi	1.634,0	3.727,2	3.000,0	6.500,0
b. Penj. Aset prog restrukturisasi perbankan	-	-	18.900,0	27.000,0
II. Pembiayaan LN, bersih	20.998,2	28.121,8	10.776,5	19.933,0
1. Penarikan Pinjaman LN (bruto)	51.044,9	48.382,2	19.264,8	40.090,7
a. Pinjaman Program	24.925,7	25.200,9	2.875,9	16.341,4
b. Pinjaman Proyek	26.119,2	23.181,3	16.388,9	23.749,3
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang LN	(30.146,7)	(20.260,4)	(8.488,3)	(20.157,7)

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 2001 dan 2001 Penyesuaian

⁴ Defisit yang terjadi dalam tahun anggaran 2000 tersebut tertolong oleh adanya penjadwalan ulang terhadap utang-utang Indonesia. Tetapi untuk anggaran-anggaran yang akan datang dapat menjadi beban berat jika tidak adanya kenaikan relatif dari sisi penerimaan dalam negeri dan tidak adanya *rescheduling* utang.

Selanjutnya pada APBN 2001, pemerintah mengajukan rencana belanja sebesar Rp340.325,7 miliar, dan rencana penerimaan sebesar Rp286.006,0 miliar, sehingga dengan sendirinya terjadi defisit sebesar Rp54.319,7miliar (3,7 persen dari GDP). Defisit sebesar itu terjadi karena adanya tekanan belanja yang sangat besar, terutama adanya pos baru dana perimbangan sebesar Rp81.476,5 miliar; pembayaran bunga baik dalam maupun luar negeri sebesar Rp89.569,7; serta masih dipertahankannya kebijakan subsidi sebesar Rp66.269,3 miliar (Nota Keuangan dan RAPBN 2001).

Pemerintah memperkirakan sumber pembiayaan defisit berasal dari pembiayaan bersih dalam negeri sebesar Rp33.500 miliar, dan pembiayaan luar negeri sebesar Rp19.933,0 miliar. Pembiayaan dalam negeri lebih mengandalkan hasil privatisasi dan penjualan aset BPPN. Dari hasil privatisasi diperkirakan sekitar Rp 6,5 triliun. Privatisasi sendiri ditujukan terhadap perusahaan-perusahaan yang dinilai strategis, mempunyai daya saing dipasar global, mempunyai nilai dan menarik investor, serta dalam keadaan sehat dan menguntungkan. Kasus menarik dalam hal penerimaan pembiayaan dari privatisasi ini adalah ketidakpernahan tercapai target dari sasaran. Sebagai contoh dalam APBN 1999/2000, dari target sebesar Rp17 triliun tetapi yang terealisasi sebesar Rp3,7 triliun (hanya terealisasi 21,77 persen), kemudian dalam APBN 2000 dari target Rp6,5 triliun sampai dengan 31 Agustus 2000, perkiraan tersebut belum terealisasi serupiah-pun, bahkan targetpun diturunkan menjadi Rp3 triliun (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Privatisasi pada saat krisis memang bukanlah saat yang tepat karena bisa mendorong jatuhnya harga saham-saham BUMN tersebut. Sedangkan sumber pembiayaan yang berasal dari penjualan restrukturisasi perbankan adalah sebesar Rp27 triliun. Perkiraan sebesar ini memang terasa sangat besar, karena terjadi kenaikan sebesar sebesar 7,14% (equivalen 12 bulan). Perencanaan ini memang terlalu optimis, karena dalam APBN 2000 sendiri realisasi penerimaan BPPN sampai dengan 31 Agustus (5 bulan APBN) baru tercapai Rp8,3 triliun, dan jika pertumbuhan relatif maka penerimaan BPPN sampai akhir periode APBN 2000 hanya akan terkumpul sebesar

Rp14,94 triliun, sedangkan perkiraan realisasi pemerintah Rp18,9 triliun (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Tersendatnya target penerimaan dari BPPN adalah lebih disebabkan masalah kelembagaan.

Salah satu hal dari penerapan kebijakan defisit telah berakibat pada membengkaknya defisit riil⁵ Hal ini terjadi dalam penyusunan neraca APBN 2001 (seterusnya akan terjadi -bila tidak dirubah-) terdapat praktek penghitungan dua kali (*double counting*). Ini terjadi dimana pada sisi penerimaan, pembagian daerah (termasuk DAK) dalam pos perimbangan keuangan, tetapi nilai yang sama dimasukan juga pada sisi penerimaan pemerintah (*gross*), padahal sebenarnya pos penerimaan dalam pengertian prakteknya adalah penerimaan net yaitu penerimaan yang sudah mengeluarkan perhitungan dana perimbangan. Perbedaan antara perhitungan net dan gross berdampak kepada *overall APBN*, terutama terhadap defisit.

IV. FENOMENA KRISIS TERHADAP DEFISIT ANGGARAN

Dengan memperhatikan pembahasan di atas, terlihat bahwa selama krisis ekonomi penyusunan APBN selalu menerapkan kebijakan defisit anggaran, sama halnya dengan tahun-tahun sebelum krisis ekonomi. Hal ini timbul akibat begitu besarnya pengeluaran yang harus dilakukan sementara penerimaan pemerintah sangat terbatas. Kondisi ini memperlihatkan bahwa laju pertumbuhan penerimaan tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan pengeluaran. Dengan demikian selama masa krisis ekonomi yang berlangsung semenjak pertengahan 1997, telah membawa dampak terhadap anggaran negara.

Secara teoritis, berdasarkan perspektif keynesian, hal yang akan dihadapi adalah konsekuensi untuk meningkatkan sisi pengeluaran yang dibarengi secara logis dengan penurunan sisi penerimaan (perpajakan). Dua pilihan tersebut merupakan dua instrumen utama kebijakan fiskal

⁵ Hal ini untuk memperlihatkan perbedaan antara defisit nominal (yang tertera dalam neraca APBN) dengan defisit yang dihadapi dalam praktek.

dalam upayanya untuk meningkatkan permintaan agregat. Meskipun bisa saja terjadi satu pilihan diantara keduanya. Tetapi kasus krisis ekonomi Indonesia memang telah mendorong tingkat pengeluaran, meskipun pengeluaran tersebut lebih banyak ditujukan pada sisi pengeluaran rutin. Hal ini bisa terjadi karena pada komponen pengeluaran rutin tersebut terdapat komponen pembayaran cicilan dan bunga. Sebagai contoh pada APBN 1997/1998, pengeluaran rutin mencapai Rp62.148,8 miliar, dan pengeluaran pembangunan hanya Rp62.158,8 miliar atau 50% dari total pengeluaran (Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999). Sedangkan dalam APBN 2001 mencapai Rp190 triliun (13,4% GDP), dimana pengeluaran pembangunan hanya sebesar Rp45.461,4 atau 23% dari total pengeluaran (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Rendahnya pengeluaran pembangunan ini semakin mempersulit untuk terjadinya pertumbuhan ekonomi. Hal ini terlihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi dibawah 5% untuk kurun 1998-2000.

Pada saat yang bersamaan pemerintah juga menjalankan kebijakan fiskal dengan meningkatkan sisi penerimaan perpajakan. Misalnya saja dalam APBN 1998/1999 pajak meningkat sebesar 43,6 persen. Hal ini juga dilakukan dalam penyusunan RAPBN 2001, yang mana pajak mencapai Rp185,2 triliun, meningkat 82,64 persen dari APBN sebelumnya (APBN 2000 sebesar hanya Rp 101,4 triliun). Peningkatan pajak ini sebagai langkah untuk meningkatkan penerimaan pemerintah guna menutup pengeluaran yang besar. Karena konsekuensi dari gap penerimaan dan pengeluaran telah menghasilkan defisit, yang mana pembiayaannya tidak dilakukan dengan penerbitan surat utang pemerintah, tetapi dengan menggunakan instrumen utang luar negeri, privatisasi dan penjualan aset BPPN. Dengan demikian Indonesia menerapkan dua kebijakan fiskal utama, tetapi kedua kebijakan tersebut dilakukan saling berlawanan.

Sedangkan berkaitan dengan dikeluarkan surat utang pemerintah (obligasi), secara sepintas nampak terdapat kesamaan dengan analisa keynesian dalam hal kebijakan pembiayaan defisit. Meskipun demikian alasannya tidaklah sama, karena dalam kasus Indonesia, surat utang

(obligasi) yang dikeluarkan pemerintah ditujukan untuk pembiayaan rekapitalisasi perbankan yang sama sekali tidak berhubungan sebagai sumber terjadinya defisit. Rekapitalisasi perbankan sendiri terjadi karena krisis ekonomi yang berbuntut terhadap krisis perbankan, dan pemerintah sebagai pengendali kebijakan makro ekonomi berusaha untuk menjaga kepercayaan publik terhadap perbankan sehingga memberikan jaminan.

Jika dilihat dalam persepektif keynesian mengharuskan kondisi bahwa masyarakat tidak mempunyai pandangan jauh kedepan (*myopic*). Keadaan ini memang jelas terlihat dalam kondisi masyarakat Indonesia, tidak terkecuali pemerintah sendiri. Dengan penerapan kebijakan utang luar negeri sebagai konsekuensi defisit anggaran disertai dengan ketidakmampuan mengelola utang, maka dengan sengaja pemerintah mengabaikan generasi mendatang. Demikian juga kondisi saat ini dimana kebijakan defisit masih dipertahankan yang disertai dengan pinjaman luar negeri.

Memang perspektif Keynesian tidaklah sepenuhnya tepat sebagai sebuah perbandingan karena terdapat asumsi yang tidak terpenuhi, yaitu tidak terjadinya *liquidity trap*. Dalam masa krisis ekonomi, hubungan antara pasar uang dengan pasar modal masih sangat terkait. Ini terlihat dari fenomena yang mana setiap perubahan nilai rupiah selalu diiringi dan searah dengan perubahan Indeks Harga Saham (IHSG). Terputusnya *liquidity trap* ini tidak terlepas dari keadaan pelaku di pasar uang sendiri. Pada saat krisis ini fluktuasi nilai rupiah lebih banyak disebabkan karena motif spekulasi. Ini juga yang menyebabkan krisis ekonomi diawali dengan krisis mata uang.

Sedangkan asumsi yang mengatakan bahwa masih terdapat sumberdaya pembangunan yang mengganggu, misalnya tenaga kerja yang mengganggu. Dan memang kenyataannya pada masa krisis ekonomi, terjadi penggangguran yang lumayan tinggi. Sumberdaya yang mengganggu ini juga dapat dilihat dari peningkatan laju inflasi. Karena inflasi yang sekarang terjadi lebih banyak disebabkan karena kelebihan permintaan, sedangkan penawaran berkurang. Rendahnya penawaran

secara tidak langsung menunjukkan masih terdapatnya sumberdaya yang mengganggu. Sedangkan inflasi sendiri lebih disebabkan karena kelebihan permintaan, yang dapat dilihat dengan tidak *berjalannya inflation targeting* dari Bank Sentral.

Sedangkan keterkaitan antara defisit dengan target pertumbuhan, memang berlainan dengan Keynesian, dimana defisit anggaran dalam jangka panjang akan tetap memberikan dorongan untuk pertumbuhan ekonomi. Tetapi defisit yang dilakukan Indonesia tidaklah ditujukan untuk mendorong pertumbuhan, karena defisit yang terjadi lebih disebabkan karena begitu besar dorongan pengeluaran rutin, tetapi penerimaan sangat terbatas. Adapun karakteristik defisit yang dialami dalam masa krisis ekonomi. *Pertama*, defisit digunakan untuk pembayaran cicilan utang luar negeri dan bunganya. Padahal permintaan agregat merupakan salah satu faktor penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Sebenarnya permasalahan ini sudah mencuat kepermukaan sejak tahun 1985 sudah masuk dalam perangkat utang, yaitu terjadi *net transfer* negatif sebesar US\$ 438 juta. Berarti pemasukan utang baru sudah tidak mampu menutup pembayaran cicilan dan bunga, sehingga tidak akan berdampak mendorong pembangunan. *Kedua*, defisit sebagian digunakan untuk pembayaran bunga obligasi, yang berarti adanya realokasi dana anggaran dari pembiayaan pembangunan ke pembiayaan rutin (pembayaran bunga). Hal ini bisa disiasati dengan penerimaan perpajakan, meskipun penerimaan ini tidaklah mudah untuk mencapai kenaikan yang seprogresif mungkin. Dengan demikian apabila tidak ada dua hal diatas, maka anggaran akan mencapai surplus, sehingga pembangunan akan dapat dilakukan sebanyak mungkin.

Dengan demikian dalam menggerakan pertumbuhan ekonomi, haruslah didorong ke daerah. Hal ini sangat beralasan karena dengan adanya dana perimbangan, termasuk DAU dan DAK. Bila DAU yang besar (sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri), maka akan ada kelebihan kapasitas pembiayaan. Dengan demikian kelebihan ini digunakan sebagai dana pembangunan yang digunakan oleh daerah. Terlebih dengan adanya pengertian sekurang-kurangnya

maka tidak menutup kemungkinan DAU akan lebih meningkat di masa yang akan datang.

Dan bila dikaitkan dengan permasalahan tingkat bunga, karena dalam persepektif Keynesianpun pertumbuhan akan terjadi bila tidak diiringi dengan kenaikan tingkat suku bunga. Padahal selama masa krisis ekonomi, sukubunga menunjukkan gejala kenaikan yang fluktuatif. Hal ini berkaitan dengan pengendalian moneter yang dilakukan pemerintah didalam upayanya untuk merendam gejolak rupiah. Tetapi dengan kebijakan Bank Sentral yang bersifat *inflation targetting* telah memaksa suku bunga SBI selalu meningkat. Misalnya saja pada Januari 2000 inflasi berada pada level 0,2 persen dan bergerak menjadi 12 persen pada Juli 2001, sedangkan pada saat yang sama suku bunga SBI 8 persen dan 12,5 persen (bisnis Indonesia, 2001). Padahal konsekuensi dari meningkatnya SBI ini akan mendorong fungsi intermediasi perbankan menjadi kolaps sehingga akan mendorong terjadi rekapitalisasi perbankan kedua. Disamping itu bunga SBI yang semakin meningkat akan berakibat terhadap membengkaknya defisit anggaran. Ini terjadi karena pembayaran bunga obligasi dalam APBN akan ikut meningkat.

V. IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dengan kondisi krisis ekonomi yang belum juga selesai, maka permasalahan defisit anggaran akan menjadi sesuatu yang krusial, dan akan dihadapi dalam beberapa tahun anggaran kedepan. Mengantisipasi hal itu, maka defisit anggaran harus dihadapkan pada mekanisme pemanfaatan, yaitu meliputi jenis penggunaan dan kelembagaan yang menjamin efektivitas dari penggunaannya. Penggunaan defisit anggaran untuk pembiayaan konsumsi jelas akan membahayakan perekonomian dalam jangka panjang. Tapi apabila pembiayaan defisit anggaran tersebut digunakan untuk memperluas kapasitas produksi dan memperkuat anggaran tidak akan memberatkan generasi mendatang. Faktor kelembagaan juga harus turut diperhatikan, karena sangat menentukan dalam menjaga konsistensi alokasi defisit pada arah yang benar sesuai

dengan prioritas pembangunan⁶.

Dalam menerapkan kebijakan defisit anggaran harus memperhatikan aspek keberlanjutan fiskal (*fiscal sustainability*). Konsep ini akan memprediksi seberapa besar kesanggupan melakukan target defisit. Walaupun tak ada definisi baku mengenai kebijakan fiskal yang berkelanjutan, tetapi ada kesepakatan bahwa kebijakan fiskal tidak berkelanjutan (*unsustainable fiscal*) bila fiskal 'stance' saat ini dan yang akan datang menyebabkan suatu peningkatan rasio utang publik terhadap PDB dan terus menerus. Konsep ini pada akhirnya akan melahirkan pendekatan manajemen defisit, yang termasuk didalamnya: manajemen anggaran, (yaitu manajemen sisi pengeluaran dan penerimaan) dan manajemen makro ekonomi.

Manajemen pengeluaran pada masa krisis ekonomi, biasanya dihadapkan pada keadaan *fiscal distress* yaitu menurunnya sisi penerimaan yang terjadi pada saat yang bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan pengeluaran anggaran juga karena inflasi dalam biaya. Dengan demikian dalam melakukan manajemen pengeluaran pemerintah maka dasar-dasar yang menjadi perhatian : disiplin fiskal agregat, dimana total anggaran harus dihasilkan secara eksplisit dalam melakukan keputusan; pemerintah seharusnya tidak begitu mudah mengakomodasi permintaan-permintaan anggaran (dari departemen/LPND)⁷. Total anggaran harus dibentuk sebelum keputusan-keputusan dari departemen/LPND, dan harus menjaga kesinambungan anggaran baik dalam jangka menengah atau kedepan; alokasi efisiensi, dimana pengeluaran harus didasarkan

⁶ Pada keadaan seperti ini maka peran DPR sangat strategis sekali dalam mengontrol anggaran pengeluaran negara, karena kedudukan DPR sebagai pengontrol pihak eksekutif. Terlebih fungsi dan tugas DPR seperti yang diatur dalam Tata Tertib, salah satunya adalah fungsi anggaran. Walaupun secara empiris historis yang dialami Indonesia, terutama kurun waktu Orde Baru, eksekutif lebih dominan dalam hal kebijakan anggaran. Lain halnya dengan Amerika akibat perdebatan antara pemerintah dan parlemen, menjadikan pembahasan anggaran terkadang menemui deadlock, dan terpaksa membuat anggaran darurat untuk menjaga kelangsungan pemerintahan.

⁷ Bagi DPR sendiri tidak begitu mudah mengakomodasi keinginan-keinginan pembelanjaan dari pihak pemerintah. Fenomena membengkaknya pengeluaran pemerintah, terlihat dalam mekanisme pembahasan di tingkat Komisi-Komisi di DPR. Dalam forum ini pemerintah mempunyai kesempatan untuk menaikkan anggaran, sehingga melebihi plafond yang tertera dalam satuan dua.

atas prioritas pemerintah dan program-program pemerintah. Sistem anggaran harus menggenjot realokasi dari prioritas yang rendah ke yang lebih tinggi dan mengurangi ketidakefektifan dari program-program yang efektif; efisiensi operasional, dimana perusahaan-perusahaan negara harus menghasilkan barang dan jasa pada tingkat harga yang dapat dicapai tingkat pada keuntungan dari efisiensi secara terus menerus dan mampu bersaing pada harga pasar.

Dalam manajemen pengeluaran juga terkait pengelolaan utang luar negeri yang ditujukan untuk melihat efektivitas penggunaannya lewat pembiayaan sektor-sektor produktif. Adapun dalam konsep pengelolaan utang akan terkait : aspek makro ekonomi, seperti nilai tukar inflasi dan variabel moneter fiskal lainnya yang ikut menentukan besarnya volume hutang suatu negara; aspek administrasi (institusional), yaitu mengatur tingkat pemasukan hutang luar negeri, dengan memperhatikan pengelolaan komposisi utang luar negeri dan cadangan internasional; manajemen terhadap risiko utang (risk management); alokasi utang; pengawasan dan monitoring; dan berkaitan dengan otonomi daerah

Dalam mengatur pemasukan utang maka peranan pemerintah sangat dominan karena pemerintah sendiri merupakan borrower utama. Sedangkan besarnya hutang sendiri ditentukan oleh kebutuhan untuk menutup defisit transaksi berjalan, kesenjangan investasi atau defisit anggaran serta kapasitas kemampuan negara untuk melunasi utang-utangnya. Pengelolaan komposisi utang sendiri ditentukan oleh : keseimbangan antara hutang dan *equity*; keseimbangan antara sumber komersial dan *official*; proporsi antar hutang berbunga tetap dan mengambang; struktur jangka waktu jatuh tempo hutang yang tepat; komposisi mata uang hutang yang tepat. Sedangkan pengelolaan cadangan devisa ditentukan oleh berapa besar tingkat cadangan internasional yang tepat; ketepatan waktu untuk menambah cadangan devisa; dan bagaimana komposisi cadangan devisa yang tetap.

Utang luar negeri juga perlu diperhatikan berkaitan dengan adanya ketentuan dalam UU No.25/1999 khususnya pasal 11-15, yang

memberikan persetujuan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pinjaman dengan persetujuan pusat. Dalam hal ini pemerintah pusat harus benar-benar melihat secara jeli terhadap proposal utang tersebut dan setidaknya berpatokan kepada manajemen utang diatas. Dengan kondisi anggaran yang longgar, peningkatan utang daerah akan mengganggu ekonomi makro, efek jangka panjang seperti inflasi, tingkat bunga dan neraca pembayaran. Jangka panjang dan menengah akan bersifat *crowding out* terhadap investasi swasta, mengurangi pertumbuhan dan menyebabkan menurunnya kesejahteraan antar generasi, khususnya jika tidak pembelanjaan pemerintah rendah serta pemerintah daerah tidak dapat meninternalisasi keuntungan-keuntungan (Guigale, 2000)

Sedangkan dalam hal penerimaan negara, dijadikan alat pengimbang pengeluaran (menekan defisit anggaran sekecil mungkin). Penerimaan ini haruslah berupa akumulasi penerimaan yang netral secara ekonomi. Adapun kebijakan yang netral yang dimaksud adalah kebijakan perpajakan. Sehingga kebijakan perpajakan diarahkan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Choudry menyatakan adanya dua kategori pertumbuhan pajak yang didasarkan atas penyebab utamanya. *Pertama*, penyebab pertumbuhan otomatis dikarenakan kenaikan dalam pertumbuhan per kapita. *Kedua*, disebabkan karena adanya kebijakan perpajakan atau pertumbuhan diskreasioner (Sumarsono, 1998:337).

Meningkatkan penerimaan pemerintah melalui pajak sudah menjadi keharusan mengingat tax ratio yang masih rendah. Misalkan untuk tahun 1996 tax ratio 11,20%, 1997 turun menjadi 10,96%, tahun 1998 turun lagi menjadi 10,80%, baru kemudian tahun 1999 tax ratio mencapai 13,50%. Angka ini masih rendah dari yang disarankan oleh IMF yaitu 18 persen (Reksohadiprodjo, 1999:3). Selanjutnya untuk melihat potensi penerimaan pajak, Musgrave & Musgrave, memberikan perhitungan bahwa jika pertumbuhan ekonomi Indonesia diharapkan tumbuh 6 persen pertahun dan ICOR nya 5, kecenderungan untuk menabung dari masyarakat 15 persen, sedangkan pengeluaran pemerintah adalah 10 persen dari GDP maka potensi penerimaan pajak adalah sebesar 29,4 persen dari GDP.

Studi yang dilakukan oleh Sumarsono (2000) menjelaskan bahwa meskipun reformasi perpajakan sudah dilakukan sejak tahun 1984 menyimpulkan bahwa reformasi perpajakan masih belum mendatangkan peningkatan efisiensi yang optimal. Nampaknya kondisi optimal masih memerlukan periode belajar yang lebih panjang. Sehubungan dengan ini, perubahan-perubahan yang mendasar yang akan merusak sistem seharusnya dihindari. Termasuk dalam perubahan mendasar diantaranya perubahan *tax holiday* dan penyimpangan dari *self assesment system*. Upaya yang perlu dilakukan adalah memperkuat sistem yang telah ada.

Sedangkan studi yang dilakukan oleh Pangabean (2000) dalam perpajakan diketemukan fenomena: *Pertama*, memperlihatkan bahwa peningkatan perpajakan dalam tahun 1986/1987 dan 1996/1997 telah diikuti oleh pergeseran dalam basis *fiskal* dari pendapatan kearah konsumsi. Perbandingan kedua tahun tersebut menunjukan bahwa kontribusi pajak langsung terhadap total penerimaan domestik menurun dari 64% ke 55% dan kontribusi pajak tak langsung meningkat dari 34% ke 45%. Hal ini sebenarnya mencerminkan suatu bentuk sistem perpajakan yang cenderung regresif artinya telah terjadi penurunan dalam redistribusi dari instrumen perpajakan. *Kedua*, dengan membandingkan antara besarnya *tax liabilities* dengan skala ekonomi, maka salah untuk menduga bahwa selama ini sistem perpajakan di Indonesia masih jauh dari optimal karena jumlah pembayar pajak ternyata masih relatif rendah. *Ketiga* walaupun elastisitas jangka pendek dari penurunan pajak dalam periode 1984/1985-1992/1993 cukup tinggi tetapi masih berkisar antara 0,8-0,9 artinya sistem perpajakan belum berfungsi sebagai built-in stabilizer.

Sedangkan yang berkaitan dengan manajemen makro ekonomi adalah ditujukan kepada penataan ekonomi makro yang menjaga pada tingkat kestabilan, sehingga akan mendukung bagi pelaksanaan manajemen anggaran. Adapun pelaksanaannya ditujukan pada indikator makro seperti, nilai tukar rupiah, tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi. *Ketiga* indikator tersebut sangat berpengaruh bagi APBN. Selanjutnya indikator tersebut dapat ditempuh dengan pendekatan kebijakan moneter dan riil. Meskipun demikian keduanya harus saling terkait dan tidak bersifat kontraproduktif.

VI. KESIMPULAN

Dengan menganalisis kebijakan defisit selama masa krisis ekonomi, terlihat bahwa defisit merupakan kebijakan yang tidak dapat dihindari untuk dilakukan. Alasan utamanya adalah terjadi gap antara penerimaan dengan pengeluaran. Disatu sisi penerimaan tumbuh lebih rendah daripada tingkat pengeluaran, terutama peningkatan pada sisi pengeluaran rutin. Selanjutnya permasalahan krisis ekonomi Indonesia yang berakibat terhadap defisit anggaran, nampak jelas mempunyai sudut pandang analisis secara tersendiri. Perspektif keynesian tidaklah tepat untuk mengulas hal tersebut, meskipun persamaannya adalah mengharuskan pemerintah melakukan kebijakan kontraktif dengan memperbesar pengeluaran, yang ditujukan untuk menggenjot sisi produksi sehingga meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Terlepas pada sudut pandang analisis, maka ada beberapa hal yang harus dilakukan sehubungan dengan pencapaian sasaran defisit, yaitu: mengurangi subsidi, serta pengetatan kebijakan rutin dan pembangunan. Pengurangan subsidi memang merupakan kebutuhan mendesak, karena itu menyumbang terbesar bagi tidak sehatnya APBN selama ini. Konsep subsidi sendiri seharusnya dihapus dan diganti dengan alokasi anggaran pembangunan yang menyentuh langsung terhadap pelayanan publik, atau pelayanan yang diterima secara langsung oleh masyarakat miskin. Mengenai pengetatan kebijakan rutin dapat dilakukan terhadap pengurangan pembiayaan pos-pos perjalanan, terutama perjalanan luar negeri yang dilaksanakan oleh instansi di luar departemen dalam negeri.

Kebijakan dalam menekan defisit anggaran sekecil, haruslah diiringi dengan akumulasi penerimaan yang netral secara ekonomi. Adapun kebijakan yang netral yang dimaksud adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan diarahkan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan lewat ekstensifikasi dan intensifikasi. Penerimaan negara dari pajak ini, memang masih sangat potensial untuk ditingkatkan, terutama setelah adanya revisi terhadap beberapa undang-undang di bidang

perpajakan, namun perlu didukung dengan pengawasan yang ketat. Disamping itu faktor utama yang perlu diperhatikan adalah menjaga kestabilan ekonomi karena hal ini akan memberikan kepastian bagi pelaku ekonomi. Untuk itu perlu dipertahankannya kondisi sosial politik yang sekarang ini sudah mulai kondusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank, the World.1999. "Indonesia from Crisis to Opportunity".July 21
- Bank, the World. 2000. "Indonesia: Seizing the Opportunity". *Brief for the Consultative Group on Indonesia*. January 26.
- Dornsbuch, Rudiger, Fisher-Stanley & Startz, Richard. 1998. "Macroeconomics". Irwin/McGraw-Hill.
- Guigale, Marcelo M & etl. 2000. "Achievement Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson From Mexico". Washington DC: The World Bank.
- Halissos, Mischael and Tobin, James. 1990. "The Macroeconomis of Government Finance". dalam *Hand Book of Monetary Economic*. B.M, Fiedman & F.H, Hanch, ed. , Amsterdam, Netherlands: Elsevier Science Publisher BV.
- Indonesia, Republik. "Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999, 1999/2000, 2000 dan RAPBN 2001(APBN Penyesuaian)"
- Pangabeian, Adrian.2000. "Pembiayaan Kebijakan Fiskal (Penerimaan Dalam Negeri)" dalam LPEM 2000. *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-RI*. 10-28 April.
- Prijambodo, Bambang. 2000. "Defisit Anggaran Suatu Tinjauan Teoritis Singkat". dalam LPEM 2000. *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-RI*. 10-28 April.
- Reksohadiprodjo, Sukanto. 1999. "Government of Indonesia Tax Revenue". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia UGM*. 14 (4):
- Saefuloh, A. Ahmad . 2001. "Pembiayaan Defisit Anggaran Indonesia: Perkembangan, Permasalahan dan Implikasi Kebijakan Serta Prospek Ke Depan", Draft makalah untuk Publikasi Jurnal Kajian P3I Edisi September 2001.

Schiller, Bradler R. 1989. "The Macro Economy Today". Fourth Edition. New York: Random House.

Schik, Allen. 1998. "A Contemporary Approach in Public Expenditure Management", Government, Regulation and Finance Division. The World Bank Institute.

SR, Sumartono. 1998. "Dampak Reformasi Perpajakan 1984 Terhadap Efisiensi Sistem Perpajakan Indonesia". EKI. 46(3):333-368.

ANALISA KINERJA USAHA PERUSAHAAN NEGARA DAN PERANNYA TERHADAP APBN

Oleh Juli Panglima Saragih *)

I. PENDAHULUAN

I.1. LATARBELAKANG MASALAH

Sejak tahun 1945, pemerintah sudah mendirikan perusahaan-perusahaan negara--kini lebih populer dengan badan usaha milik negara (BUMN). Pada awal pemerintahan Republik Indonesia, BUMN sebagian besar berbentuk perusahaan jawatan seperti; perusahaan jawatan kereta api (PJKA), perusahaan umum, (PERUM), dan perusahaan negara (PN), misalnya Perum DAMRI, PERUM POS, PN. Perkebunan, PN.Industri Sandang, PN. Kertas, PERTAMINA. Sebelum privatisasi 100% modalnya dimiliki oleh Negara.

Memasuki masa pemerintahan Orde Baru tahun 1969/1970, sebagian BUMN, baik yang berbentuk PN, Perum, dan Perjan telah berubah status hukum menjadi perseroan terbatas (PT). Seluruh atau sebagian besar saham atau modalnya masih dimiliki oleh Negara. Tujuan pemerintah mendirikan BUMN ketika itu adalah untuk membantu mempercepat proses pembangunan, terutama ekonomi.

Berdasarkan perjalanan waktu, kuantitas BUMN di tanah air mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat pesat, terutama masa pemerintahan Orde Baru era mantan Presiden Soeharto. Pertumbuhan jumlah perusahaan negara yang sangat pesat, khususnya sejak tahun 1980-an merupakan konsekuensi logis dari upaya dan kebijakan pemerintah Presiden Soeharto untuk menggerakkan dan mempercepat pembangunan nasional. Hal ini ditandai dengan jumlah BUMN yang sudah mencapai jumlah lebih dari 100 BUMN pada tahun 1990-an.

*) Penulis kini Ajun Peneliti Muda Bidang Ekonomi bekerja pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) DPR-RI.

Perbedaan status hukum sebagian BUMN di tanah air sampai saat ini mengindikasikan adanya kecenderungan perbedaan misi dan tujuan dari pendirian perusahaan negara itu sendiri. Sebagian BUMN didirikan untuk tujuan mengelola sumber daya alam (SDA) strategis, seperti PERTAMINA, PN. Perkebunan, PN PLN, dan lain-lain. Sebagian BUMN lainnya, didirikan untuk mendorong pelayanan publik kepada masyarakat seperti Perum Pos, PERUMTEL (kini PT. TELKOM), PERUM DAMRI (Djawatan Angkutan Motor Republik Indonesia).

Hampir di setiap lini atau sektor ekonomi, pemerintah mendirikan BUMN untuk memproduksi barang dan jasa, baik untuk kepentingan Negara maupun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (publik), serta untuk mencari keuntungan. Oleh sebab itu, sampai sekarang banyak BUMN yang oleh karena visi dan misi pemerintah pusat terhadap BUMN yang berbeda antara satu BUMN dengan BUMN lain, dan adanya kewajiban BUMN untuk menyisihkan sebagian laba kepada usaha kecil dan koperasi, serta dugaan relatif banyaknya penyelewengan terhadap modal atau keuntungan BUMN selama ini, maka relatif banyak BUMN yang tidak mampu menghasilkan keuntungan atau laba.

Julukan BUMN sebagai 'agen pembangunan' (*agent of development*) sebenarnya tidak salah. Tetapi interpretasi terhadap sebutan tersebut sering disalahartikan oleh pengelola atau manajemen BUMN. Sehingga kendati dalam operasional BUMN telah rugi, tidak jadi masalah. Juga misi sebagai pelayanan publik sebagian BUMN diartikan sebagai suatu instrumen pemerintah di dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan.

Misalnya, BUMN transportasi seperti PT. Kereta API (dahulu PERUMKA dan PJKA); Perum DAMRI dan PT. PELNI, PT. Garuda Indonesia Airways dan sebagainya, disamping misinya untuk memenuhi sarana transportasi darat, laut dan udara, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan pelayanan transportasi publik. Dalam sektor transportasi BUMN memonopoli pasar baik transportasi udara, darat maupun laut

Oleh sebab itu, wajar bila ada BUMN yang didirikan diprioritaskan untuk melayani kebutuhan publik, seperti BUMN jasa transportasi, jasa telekomunikasi, listrik, jasa asuransi, jasa keuangan atau perbankan, dan lain-lain. Dengan kata lain, BUMN di beberapa sektor bertindak sebagai "agen pembangunan".

Kebijakan pendirian suatu BUMN didasarkan atas landasan hukum yang telah ditetapkan pemerintah, yaitu peraturan perundang-undangan yang masih berlaku tentang BUMN:

- (i) **UU Nomor 19/Prp/1960 tentang Perusahaan Negara (PN);**
- (ii) **UU Nomor 9/1969 tentang Bentuk-bentuk usaha negara;**
- (iii) **UU Nomor 8/1971 tentang PERTAMINA;**
- (iv) **UU Nomor 5/1962 tentang Perusahaan Daerah.**

Beberapa peraturan lainnya yang berkaitan dengan BUMN yang masih berlaku antara lain adalah PP Nomor 12/1998 tentang Perusahaan Perseroan; PP Nomor 13/1998 tentang Perusahaan Umum; PP No.48/2000 tentang perubahan atas PP Nomor 89/2000; PP Nomor 6/2000 tentang Perusahaan Jawatan; PP Nomor 23/2000 tentang Perum. Prasarana Perikanan Samudra; PP No. 34/2000 tentang Perum PERURI; PP Nomor 103/2000 tentang Perum. Pegadaian.

Berdasarkan UU Nomor 19/Prp/1960 tentang Perusahaan Negara, yang dimaksud dengan "perusahaan negara ialah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang".

Sedangkan sifat umum dari pendirian suatu perusahaan negara adalah : a) memberi jasa; b) menyelenggarakan kemanfaatan umum; c) memupuk pendapatan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan di atas, tujuan pendirian suatu perusahaan negara adalah turut membangun perekonomian nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur, materil dan spirituil. Konsep ini sesuai dengan konsep undang-undang tentang perusahaan negara yang dibuat ketika itu masa Orde Lama.

Untuk mendukung sifat dan tujuan tersebut, maka perusahaan negara dikelompokkan ke dalam bentuk : perusahaan jawatan; (*Perdjan*) perusahaan umum (*Perum*) ; dan perusahaan perseroan (*Persero*).¹⁾ Sedangkan perusahaan daerah (PD) merupakan bentuk usaha yang didirikan oleh daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.²⁾

Kelemahan dari undang-undang di atas antara lain tidak mengatur secara jelas jika suatu perusahaan negara menderita kerugian dan kebijakan apa yang akan ditempuh. Selain itu undang-undang di atas belum mengatur secara rinci soal perusahaan negara yang sudah berbentuk perseroan terbatas (PT), khususnya BUMN yang sudah menjual sahamnya di bursa saham, seperti di Bursa Efek Jakarta (BEJ) dan Bursa Efek Surabaya (BES). Kini sudah relatif banyak perusahaan negara yang berubah status hukum menjadi perseroan terbatas, terutama sejak tahun 1990-an.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5/1990 tentang Perseroan Terbatas, banyak BUMN yang sudah berbentuk persero. Hal ini merupakan terobosan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kinerja dari BUMN. Tetapi tidak secara otomatis dengan berubahnya status hukum BUMN menjadi perseroan terbatas, kinerjanya baik.

Sampai akhir tahun anggaran 1999/2000, jumlah BUMN di Indonesia sebanyak 149 perusahaan, termasuk anak-anak perusahaan dan kantor-kantor cabang BUMN di daerah.³⁾ Tetapi berdasarkan hasil pemeriksaan BPK Semester I/2000, jumlah BUMN sebanyak 147 BUMN.⁴⁾ Pengurangan ini disebabkan adanya penggabungan (merger) empat BUMN perbankan menjadi 1 BUMN bank, bergabungnya PT. Mega Eltra ke dalam Holding Company PT.Pupuk Sriwijaya, serta pendirian dua

¹⁾ UU Nomor 9/1969 Pasal 1 tentang Ketentuan Umum

²⁾ UU Nomor 5/1962 Pasal 2 tentang Ketentuan Umum

³⁾ Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun Anggaran 1999/2000, diterbitkan oleh BPK bulan Mei 2000.

⁴⁾ Hasil Pemeriksaan BPK Semester I/2000, diterbitkan BPK Oktober 2000.

BUMN baru yakni PT.Bank Ekspor Indonesia (BEI) dan PT. Permodalan Nasional Mandiri (PNM).

BUMN berbentuk Perum berjumlah 11 perusahaan; Perusahaan Negara (PN) sebanyak 1 perusahaan; BUMN berbentuk PT (persero) sebanyak 134 perusahaan; dan 1 BUMN khusus Pertamina.⁵⁾ Dari sebanyak 147 BUMN tersebut, pemerintah mengklasifikasikannya berdasarkan bidang usaha yakni:

Tabel 1. Jumlah BUMN berdasarkan Sektor Ekonomi

• BUMN Industri Strategis, berjumlah	10 BUMN;
• BUMN Industri Non-Strategis,berjumlah	29 BUMN;
• BUMN Jasa Perbankan, berjumlah	9 BUMN;
• BUMN Jasa keuangan Non-Bank, berjumlah	25 BUMN;
• BUMN Jasa Perhubungan, berjumlah	19 BUMN;
• BUMN Jasa Parpostel, berjumlah	7 BUMN;
• BUMN Jasa Karya, berjumlah	19 BUMN;
• BUMN Perdagangan, berjumlah	8 BUMN;
• BUMN Perkebunan, berjumlah	14 BUMN;
• BUMN Perikanan, berjumlah	4 BUMN;
• BUMN pertanian, berjumlah	3 BUMN;
• BUMN Kehutanan, berjumlah	5 BUMN;
• BUMN Migas,berjumlah	1 BUMN

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Sebelumnya tahun 1999, jumlah BUMN adalah sebanyak 158 perusahaan. Tetapi akibat adanya merger 10 BUMN Industri Strategis yang dilebur di bawah holding company PT. Bahana Pakarya Industri Strategis (PT. BPIS) berdasarkan PP Nomor 35/1998, maka jumlah BUMN sampai tahun 1999 ini sebanyak 149 perusahaan. Diantara BUMN yang ada, terdapat beberapa BUMN yang sudah mencatatkan sahamnya di bursa saham. Artinya kepemilikan saham BUMN sebagian sudah dimiliki oleh masyarakat (*Lihat Tabel*).

⁵⁾ Hasil Pemeriksaan BPK Semester I/2000 Hal. 703.

Berdasarkan PP Nomor 1/2000 tentang Pengalihan, kedudukan, tugas dan wewenang Menkeu selaku RUPS atau pemegang saham pada perusahaan persero yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara RI, kepada Menteri Negara Penanaman Modal dan pembinaan BUMN, dan Keppres Nomor 171/1999 tentang Badan Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN selaku pembina 144 BUMN diluar BUMN bank, BUMN asuransi dan jasa keuangan lainnya.

Namun dari 144 BUMN diluar perbankan, terdapat sebanyak 90 BUMN persero tunggal, 21 BUMN persero patungan mayoritas. Artinya sebagian besar saham dimiliki oleh negara. Sedangkan sebanyak 15 BUMN persero patungan minoritas antara lain ; PT.Bank BUKOPIN, PT.Indocement TP, PT. JIHD. PT. Freeport Indonesia, PT.Inalum, PT.Intirub, PT.KTSM, PT.Atmindo, PT.Prasadha Pamunah Limbah Industri, PT.Socfindo, PT.ASEAN Bintulu Fertilizer, PT.ASEAN Coppers Product, PT. Kertas Basuki Rachmat, PT.Kertas Blabak dan PG.Madu Baru.

I. 2. PERMASALAHAN

Perbedaan visi dan tujuan pendirian suatu BUMN cenderung mempengaruhi motivasi dari para pengelola atau Negara termasuk para pengambil kebijakan dalam manajemen dan operasional perusahaan. Jika ada BUMN yang rugi dari sisi keuangan--merupakan hal yang biasa, bahkan pemerintah hampir tidak dapat melakukan terobosan kebijakan terhadap beberapa BUMN yang sudah lama menderita kerugian. Oleh sebab itu jarang BUMN yang ditutup atau dilikuidasi, kendati rugi. Contohnya antara lain adalah Perum PPD Jakarta. Sebaliknya pemerintah masih mempertahankannya dan melakukan penambahan modal melalui skema kebijakan penambahan Penyertaan Modal Pemerintah (PMP).

Bukan merupakan rahasia umum bahwa banyak BUMN dijadikan sebagai "tempat pemerasan" oleh para pejabat pemerintah/negara serta pejabat pengeleola BUMN. Persoalan yang sering mengemuka adalah beberapa BUMN yang sering mengalami kerugian akibat banyaknya penyelewengan dalam tubuh BUMN dan salah dalam manajemen, namun pemerintah tetap tidak mampu mengambil tindakan hukum terhadap

pejabat pengelola/direksi BUMN. Bahakna ironnya pemerintah tidak mampu melakukan likuidasi terhadap BUMN yang terus rugi tersebut.

Meskipun agak sulit untuk menyangkal bahwa faktor-faktor yang disebut di atas, seperti manajemen BUMN yang kurang mampu, korupsi dan campur tangan (intervensi) pemerintah yang berlebihan dalam kegiatan operasional BUMN--merupakan penyebab ruginya BUMN, namun pada umumnya dapat diidentifikasi tiga faktor yang menyebabkan besarnya kerugian BUMN, yaitu: 1) ketidakefisienan dalam kegiatan operasional (*ineficiency in operation*); 2) berbagai macam pengawasan pemerintah (*government-imposed control*) terutama pengawasan harga; 3) beban finansial yang diakibatkan berbagai tanggungjawab sosial yang harus dipikul BUMN (*Pandji Anaroga; BUMN, Swasta dan Koperasi; 1995*).

Dirjen BUMN, Depkeu, I Nyoman Tjager menyebutkan bahwa saat ini aset BUMN mencapai Rp.800 triliun. Sayangnya Tjager juga menyebutkan BUMN kita tidak mempunyai profitabilitas yang baik karena keuntungannya hanya Rp.10 triliun atau sekitar 1,25%. Artinya, dari setiap Rp. 1 triliun aset perusahaan hanya memberikan kontribusi terhadap keuntungan sebesar 1,25% kepada keuntungan perusahaan.⁶⁾

Jika permasalahan BUMN yang sering rugi alias tidak sehat dan masuk kategori sangat tidak sehat--tidak segera dipecahkan oleh pemerintah, maka bukan mustahil tidak ada kontribusi yang diberikan BUMN tersebut terhadap penerimaan negara dalam APBN. Sebab pos penerimaan ini merupakan bagian penting di dalam meningkatkan pendapatan atau penerimaan (*revenue*) negara.

Semakin banyak BUMN yang tidak sehat atau sering rugi, maka semakin kecil kontribusinya terhadap APBN. Oleh sebab itu persoalan sekarang adalah bagaimana pemerintah menyikapi BUMN tersebut, dan apa solusi pemecahan yang ditempuh pemerintah. Tampaknya sampai kini belum jelas solusi pemecahan dari pemerintah di dalam mengatasi BUMN yang rugi terus-menerus karena utangnya banyak.

⁶⁾ Harian Suara Pembaruan; Tanggal 16 Maret 2001; Hal. 8.

Sebagai gambaran, misalnya, dari hasil pemeriksaan BPK terhadap beberapa BUMN tahun anggaran 1999/2000 terjadi penyimpangan keuangan antara lain : pada BUMN non-bank terdapat pembayaran tantiem atau gratifikasi sebesar Rp. 24,247 miliar yang tidak sesuai ketentuan. Hal ini jelas menjadi kerugian negara. Pada BUMN perkebunan dan kehutanan juga menyalahi ketentuan yakni tandan buah segar (TBS) kelapa sawit ternyata dijual kepada pihak ketiga sehingga merugikan perusahaan perkebunan.

Dalam pemeriksaan BPK tahun buku 1998, dicatat sebanyak 38 temuan sebesar Rp. 715,843 miliar (8,58%) merupakan kerugian negara dan tahun buku 1999 sebanyak 9 temuan dengan nilai sebesar Rp. 39,532 miliar (8,46%). Disamping itu, BUMN jasa perhubungan dimana pengoperasian kapal barang belum menerapkan strategi yang jelas sehingga merugikan negara sebesar Rp. 31,765 miliar.

II. KERANGKA ANALISA

Dalam menganalisa kinerja usaha BUMN, pendekatan teori yang dipakai sama halnya dengan kerangka analisa kinerja usaha perusahaan lainnya--sebagai suatu badan usaha. Kerangka analisa yang digunakan difokuskan terhadap kinerja keuangan BUMN secara umum, yakni analisa profitabilitas atau rasio tingkat keuntungan (*profitability ratios*) perusahaan, seperti : *Return on Asset (ROA)*, *Return on Investment (ROI)*, perbandingan antara pendapatan kotor/bersih (*net/gross income*) dan modal saham (*Return On Equity*) dan Debt to equity ratio (DER).

Rumus/Persamaan Profitabilitas Rasio :

$$(1) \text{ Return on Assets} = \frac{\text{net income}}{\text{total assets}} \times 100\% \dots\dots\dots (1)$$

⁷⁾ "STRATEGIC MANAGEMENT-Formulation, Implementation and Control" : John A.Pierce II and Richard B.Robinson., Jr., 1994, USA, Hal. 209.

dimana:

net income = pendapatan/ laba bersih setelah dikurangi pajak (PPh);
total assets = jumlah seluruh aset yang dimiliki perusahaan termasuk aset tetap (fixed assets)

$$(2) \text{ Return On Equity } ^8) = \frac{\text{net income}}{\text{total equity}} \times 100\% \dots\dots\dots (2)$$

dimana :

net income= pendapatan nersih perusahaan setelah dikurangi pajak (PPh);
totalequity = julah seluruh modal yang dimiliki perusahaan setelah dikurangi hutang-hutang, termasuk hutang jangka panjang (liabilities)

$$(3) \text{ Return on Investment } ^9) = \frac{\text{earnings before income tax}}{\text{assets}} \times 100\% \dots\dots (3)$$

dimana:

earnings before income tax = laba sebelum pajak (*gross profit*)

Disamping analisa profitabilitas rasio, pendekatan lain yang digunakan adalah analisa Leverage Ratio (LR), yakni pendekatan untuk mengukur rasio antara hutang (*liability*) dengan modal (*equity*). Atau sering disebut dengan **debt-to-equity ratio (DER)**.

Rumus untuk *Debt to Equity Ratio* adalah:

$$(4) \text{ debt to equity ratio : } \frac{\text{debt}}{\text{equity}} \times 100\% \dots\dots\dots (4)$$

Berdasarkan teori manajemen keuangan umumnya rasio antara hutang dengan modal yang rasional/normal adalah 30: 70. Artinya semakin sedikit hutang atau kewajiban (*liability*) perusahaan maka akan semakin baik perkembangan modal perusahaan.

⁸⁾ ROE measures ability of a firm to convert operating profits into after tax return for comon shareholders.

⁹⁾ ROI measures ability of management to earn a return on resources.

III. PEMBAHASAN

Total Aset yang dikelola BUMN per 31 Desember 2000 sebanyak Rp.514,43 triliun. Sedangkan dibandingkan tahun 1997, total aset BUMN berjumlah Rp.498,67 triliun (naik sebesar Rp.15,76 triliun atau naik 3,16%). Sedangkan total utang (debt) atau kewajiban BUMN per 31 Desember 1998 berjumlah Rp. 587, 31 triliun. Bandingkan dengan total hutang pada tahun 1997 berjumlah Rp. Rp.383,53 triliun (naik Rp.203,78 triliun atau (naik sebesar 53,13%). BUMN yang utangnya/kewajibannya meningkat drastis adalah BUMN Perbankan dan PT. PLN.

Tabel 2. Pendapatan, Aset, Modal dan Hutang, Laba/Rugi BUMN Per 31 Desember (Rp. triliun)

Keterangan	1997	1998	1999	2000a)
Pendapatan (sales)	72,761	104,235	100,575	5,530
Aset (assets)	498,67	514,43	700,949	—
Modal (equity)	115,14	(72,88)	81,060	18,479
Hutang (debt)	383,53	587,31	609,89	17,821
Laba usaha	14,361	18,327	19,576	4,381
Laba setelah (PPh)	6,177	14,372	16,172	1,116
Laba sebelum (PPh)	12,090	21,615	27,602	1,442
Rugi	—	222,798 b)	99,294 c)	—

Sumber : Diolah dari Hasil Pemeriksaan BPK Semester I/2000, Hal. 210 dan Laporan Perkembangan BUMN oleh Kantor Menteri PM & Pembinaan BUMN, Juni 2000

Keterangan : a) Perkiraan realisasi,
b) Kerugian yang dialami oleh 38 BUMN tahun 1998, dan sebanyak Rp. 208 triliun lebih merupakan kerugian yang dialami Bank-bank BUMN.
c. Kerugian yang dialami oleh sebanyak 29 BUMN Tahun 1999

III. 1. Analisa Profitabilitas

Analisa profitabilitas didasarkan atas data-data yang dikumpulkan dan yang dipublikasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan

data dari Kantor Meneg. PM dan Pembinaan BUMN. Adapun hasil analisa dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 3. Angka ROA, ROI, ROE dan DER dari BUM

Tahun	ROA	ROI	ROE	DER
1997	1,24%	2,42%	5,39%	333,07%
1998	2,80%	4,20%	-18,45%	805,85 %
1999	2,30%	3,93%	19,94%	752,40%

Keterangan: - ROA = *return on asset*
 - ROI = *return on investasi*
 - ROE = *return on equity*
 - DER = *debt to equity ratio*

Dari hasil analisa rasio profitabilitas di atas, tingkat ROA BUMN tahun 1997 dan 1998, menunjukkan tren yang relatif baik. Tetapi tingkat ROA (1999) jauh lebih rendah dari tahun 1998. Akibat ketiadaan data yang diperoleh untuk tahun-tahun sebelumnya, maka analisa yang lebih akurat tentang ROA tahun-tahun sebelumnya relatif sulit dilakukan. Jika tingkat ROA suatu perusahaan di bawah 10%, hal ini mengindikasikan adanya ketidakmampuan perusahaan tersebut dalam meningkatkan pendapatan bersih (*net income*). Semakin besar persentase ROA BUMN maka mengindikasikan BUMN tersebut mampu menciptakan keuntungan yang relatif besar

Jika dianalisa kinerja keuangan BUMN sejak 1997 sampai 1999, maka masih relatif banyak BUMN yang menderita kerugian. Misalnya tahun 1998, masih terdapat 38 BUMN yang rugi dan tahun 1999 BUMN yang rugi sebanyak 29 BUMN. Hal ini secara langsung mempengaruhi penerimaan negara dari bagian laba BUMN dalam APBN. Artinya semakin banyak BUMN yang rugi, maka cenderung terjadi penurunan bagian laba dari BUMN.

Berapa persentase dari keuntungan BUMN untuk APBN belum ada formula yang baku dan tidak dijelaskan secara rinci di dalam anggaran negara. Jika jumlah aset BUMN minus jumlah utang atau kewajiban (debt) BUMN, maka menghasilkan jumlah ekuitas atau modal bersih (**net**

equity). Modal bersih BUMN tahun 1998 hanya berjumlah Rp. 72,88 triliun. Sedangkan sebanyak 16 BUMN memiliki ekuitas (modal) saham yang minus.

Bila dibandingkan dengan tahun 1997, jumlah ekuitas atau modal pemerintah di seluruh BUMN sebesar Rp.115,14 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan BUMN dalam mengembalikan utang atau kewajibannya semakin rendah. Dari perhitungan tingkat ROE di atas, kendati terdapat kenaikan ROE sejak 1997-1999, namun karena jumlah modal BUMN sempat menunjukkan minus sebesar Rp.72,88 triliun, maka tingkat ROEnya juga minus.

Tahun 1998, tingkat ROE seluruh BUMN adalah -18,5%. Artinya terjadi penurunan net income dari tahun 1997 dimana ROEnya = 5,39%. Penurunan drastis tingkat ROE 1998, mengindikasikan bahwa pertumbuhan laba sangat lamban dibandingkan dengan pertumbuhan modal (equity).

Pada tahun yang sama terdapat sebanyak 56 BUMN atau 42% BUMN yang tidak sehat, berdasarkan hasil pemeriksaan BPK dari total 133 BUMN yang ada. Tahun 1999 masih terdapat sebanyak 40 BUMN atau sebanyak 29% yang tidak sehat dari jumlah sebanyak 136 BUMN yang ada. Turunnya jumlah BUMN yang tidak sehat, juga disebabkan oleh penambahan jumlah BUMN sebanyak 3 BUMN.

Tabel 4. Tingkat Kesehatan BUMN 1998-1999

Tahun	Sehat Sekali	Kurang Sehat	Tidak Sehat	Total
1997	76	7	34	117
1998	97	18	16	131
1999	103	20	11	134
2000	106	22	7	135

Sumber : Makalah I Nyoman Tjager, Dirjen Pembinaan BUMN Depkeu dalam Seminar BUMN, 28 Mei 2001, di Hotel Gran Melia Jakarta.

Dari sebanyak 149 BUMN pada akhir tahun 1999, sebanyak **96 BUMN** atau (64,4%) yang masuk kategori **sehat sekali (SS)** dan **Sehat (S)**. Sebanyak **40 BUMN** atau (**26,8%**) masuk kategori **tidak sehat (TS)**, dan sebanyak **13 BUMN (8,8%)** **belum diketahui tingkat kinerjanya** sampai saat ini, karena alasan seperti ; laporan kinerja belum diterima, belum ada data lengkap, dan lain-lain.

Penilaian kinerja BUMN selama ini didasarkan atas kriteria kinerja aspek keuangan (finansial); operasional atau produksi dan aspek administrasi, sesuai SK. Menkeu. No.198/KMK-016/1998 tanggal 24-3-1998. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap sejumlah BUMN, dari 149 BUMN yang ada, BUMN yang memperoleh laba tahun 1998 sebanyak 110 BUMN atau sekitar 74% dengan laba sebesar Rp.21,62 triliun. Dan BUMN yang rugi sebanyak 39 BUMN atau sebanyak 26% dengan total kerugian yang dialami Rp.222,99 triliun.

Jika dibandingkan dengan BUMN yang memperoleh laba tahun 1997, maka jumlah BUMN yang memperoleh laba tahun 1998 turun. Sebaliknya BUMN yang rugi bertambah, dibandingkan tahun 1997. Sebanyak 9 BUMN yang tahun 1998 rugi diatas Rp. 2 triliun terdiri dari ; PT. PLN, PT.BTN, PT. Garuda Indonesia, PT.BDN, PT.BNI, PT.BBD, PT.Bank EXIM, PT. .Bank Bapindo, dan PT.BRI.

BUMN PT. Garuda Indonesia dan Bank EXIM selama dua tahun berturut-turut (1997 dan 1998) mengalami kerugian. Daftar **BUMN yang tidak sehat** sampai tahun 1998 sebagai berikut: PT. PLN, PT.PGN, PT.KONEBA, PT.Semen Kupang, PT.Semen Baturaja, PT.Kawasan Industri Wijaya Kusuma, PT.Kertas, Padalarang, PT.Kertas Leces, PERUM PPD, PT. Pengerukan Indonesia, PT.PELNI, PERUM PERUMNAS, PT.Pembangunan Perumahan, PT.Nindya Karya., PT.Adhi karya, PT.Brantas Abipraya, PT.Istaka Karya, PT.RUI, PT.Industri Gelas, PT.Hutama Karya, PT.Sarinah, PT.Dharma Niaga, PT.Mega Eltra, dan PT.Askrindo, Perum Perfilman Negara, PT. BBD, PT.Bank Exim, PT.Pradnya Paramita, PT.Bank Bapindo, PT.BDN, PT.Dok & Perkapalan Kodja Bahari, PT.BTN, PT.Merpati Nusantara Airlines,.PT.Kliring JBK, PT.Djakarta Lloyd,. PT.Danareksa, PT.BNI, PT.Bahana PUI, PT.BRI,.PT.PAN MF.

Peran BUMN meningkatkan penerimaan negara dalam APBN sampai sekarang sangatlah penting. Ada dua (2) indikator pentingnya peran BUMN dalam APBN, yaitu :

- (1) Penerimaan negara dari hasil penjualan saham pemerintah (privatisasi) pada perusahaan swasta dan BUMN;
- (2) Penerimaan negara dari Bagian laba BUMN.

Kedua jenis penerimaan ini masuk dalam Pos Penerimaan Negara Bukan pajak (PNBP). Dalam APBN tahun 1999/2000, penerimaan negara dari bagian laba BUMN ditetapkan sebesar Rp.4 triliun; sedangkan pada APBN tahun 2000 sebesar direncanakan sebesar Rp.5,281 triliun. Sedangkan penerimaan hasil privatisasi saham BUMN pada APBN tahun 1999/2000 ditetapkan sebesar Rp.13 triliun, dan pada APBN tahun 2000 sebesar Rp. 6,5 triliun. Menurut beberapa pakar ekonomi, target privatisasi (penjualan sebagian saham) BUMN untuk APBN 2000 sebesar Rp.6,5 triliun pesimis dapat dicapai hingga akhir Desember nanti. Sampai saat ini belum jelas BUMN apa saja yang akan diprivatisasi.

Dalam upaya meningkatkan penerimaan negara dari laba BUMN, pada APBN, pemerintah perlu melakukan langkah-langkah seperti : reformulasi strategi perusahaan; restrukturisasi keuangan perusahaan; konsolidasi organisasi; penegasan fungsi sesuai '*core bisnis*'nya, peningkatan efisiensi dan efektivitas usaha; penghematan biaya operasional dan biaya produksi; dan perbaikan manajemen. Efisiensi BUMN dapat dilakukan antara lain melalui otonomi manajemen yang lebih besar, pengendalian anggaran (budget) yang hanya mendukung peningkatan produksi.

Masih sedikitnya BUMN yang Go-Public mengindikasikan kinerja sebagian besar BUMN masih amburadul. BUMN Persero dan Perum cenderung tidak siap bersaing di pasar global, karena banyaknya utang yang harus dibayar. Padahal BUMN persero harus berorientasi pada peningkatan laba (*profit*). BUMN yang prospek usahanya baik dan cerah, kendati mengalami kerugian akibat krisis moneter tidak perlu dilikuidasi. BUMN yang rugi sebagian besar disebabkan oleh manajemen perusahaan yang amburadul, tidak profesional, prospek usaha tidak baik, dan Sumber Daya Manusia tidak berkualitas. BUMN yang rugi cenderung menguras

uang negara melalui melalui skema penambahan/penyertaan modal pemerintah (PMP).

Tabel 5. Perkembangan Penerimaan Negara dari Bagian Laba BUMN Tahun 1994-2001 (Dalam Rp. Triliun)

Tahun	Bagian Laba BUMN	Penerimaan Dalam Negeri	% Tdp Penerimaan Dlm. Negeri
1994	Rp. 1,393	Rp. 59,737	2,59%
1995	Rp. 1,750	—	
1996	Rp. 1,872	Rp. 78,202	2,39%
1997	Rp. 1,925	Rp. 88,060	2,18%
1998	Rp. 4,0	Rp. 107,687	3,71%
1999	Rp. 4,0	Rp. 140,803	2,84%
2000	Rp. 5,281	Rp. 152,896	3,45%
2001*)	Rp. 10,5	Rp. 263,226	3,98%

Sumber : Diolah dari APBN berbagai tahun dan RAPBN tahun 2001

Keterangan : *) Tahun APBN Januari-Desember.

III. 2. Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN

Pada umumnya sebelum perusahaan melakukan privatisasi, manajemen harus terlebih dahulu memutuskan untuk melakukan restrukturisasi perusahaan dalam semua aspek, seperti aspek keuangan, sumber daya manusia (SDM), permodalan, pemasaran dan lain-lain. Strategi restrukturisasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja setiap divisi atau kinerja manajemen. Restrukturisasi dapat dilakukan melalui kontrak manajemen di berbagai bidang. Melalui restrukturisasi diharapkan kinerja perusahaan akan meningkat, baik kinerja keuangan, sumber daya manusia, produksi dan lain-lain.

Sedangkan tujuan dari privatisasi adalah untuk meningkatkan atau menambah modal kerja (*working capital*) guna mengembangkan atau ekspansi usaha atau untuk menambah investasi.

Setelah beberapa BUMN seperti PT.Telkom dan PT. Indosat masuk ke bursa saham, pemerintah merencanakan akan memprivatisasi sejumlah BUMN di masa datang. Rencana privatisasi ini diakui sebagai salah satu langkah untuk meningkatkan kinerja BUMN, termasuk untuk meningkatkan profitabilitas. Tetapi rencana ini masih di atas kertas. Belum ada kepastian kapan dan metoda implementasinya. Sehingga tampak masih menggantung.

Sebagaimana diketahui arah pengembangan BUMN ke depan telah digariskan dalam GBHN 1999-2004,¹⁰⁾ yakni *"menata BUMN secara efisien, transparan, dan profesional terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi. Keberadaan dan pengelolaan BUMN ditetapkan dengan undang-undang.*

Tahun 2001, beberapa BUMN yang akan diprivatisasi pemerintah yakni:

Tabel 6. Daftar BUMN Yang Akan Diprivatisasi Tahun 2001

No.	Nama BUMN	Jenis Privatisasi	Jlh.% Saham Yang Dilepas
1.	PT. Indofarma	IPO	10-49%
2.	PT.Pupuk Kaltim	IPO/Strategic sale	10-49%
3.	PT. Wisma Nusantara	Strategic sale	s/d 42%
4.	PT.Kimia Farma	IPO	10-35%
5.	PT.Sucofindo	Strategic sale	15-20%
6.	PT.PN II	IPO	10-35%
8.	PT.Sarinah	IPO/Strategic sale	100%
9.	PT.Sucfindo	IPO/Strategic sale	20%
10.	PT.Bukit Asam	IPO/Strategic sale	10-35%
11.	PT.Krakatau	Steel IPO/Strategic sale	49%
12.	PT.Bank Mandiri	IPO	
13.	PT.Angkasa Pura	Strategic sale	49%
14.	PT.Indosemen TP		
15.	PT.Telkom	Restructuring	14%
16.	PT.Indosat	Restructuring	14%

Sumber: Harian Suara Pembaruan, 16 Maret 2001

¹⁰⁾ Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004

Tabel 7. Jumlah BUMN Yang Sudah "Go-Public"

BUMN	Saham Pemerintah
• PT. Telkom	75,81%
• PT. Indosat	65,0%
• PT. Timah	88,89%
• PT. Aneka Tambang	86,54%
• PT. Semen Gresik	51,0%
• PT. BNI	62,54%

Sumber: Diolah dari bergaia sumber.

Tahun 2000 lalu, BUMN yang direncanakan akan diprivatisasi oleh pemerintah adalah sebanyak delapan (8) BUMN persero yakni : PT.Pupuk Kaltim; PT.Indofarma; PT.Tambang Batubara Bukit Asam; PT.Perkebunan Nusantara III; PT.Perkebunan Nusantara IV;PT.Kimia Farma; PT.Aneka Tambang dan PT.Angkasa Pura II.

Harus diingat Go public BUMN bukanlah privatisasi. Cuma sebagian kecil saham yang dijual ke masyarakat. Menurut Menteri Muda Perindustrian T.Ariwibowo paling banyak 30%. Artinya kontrol tetap di tangan pemerintah. Bisa dibilang go-publicnya BUMN sama saja dengan go-publiknya perusahaan swasta. Tujuan utamanya, mencari suntikan modal murah. Perbedaannya hanya satu pemerintah tak menjual saham yang sudah disetor. Hanya saham baru yang masih ada dalam pertepel saja yang dijual (*Pandji Anaroga,1995*).

Langkah privatisasi BUMN untuk menambah pemasukan penerimaan bagi APBN--akibat anggaran negara yang defisit--pesimis dapat dicapai mengingat kondisi perekonomian paska krisis masih belum pulih.

Seharusnya BUMN yang diprivatisasi adalah BUMN yang memiliki prospek usaha cerah dan memperoleh laba minimal selama 2 tahun berturut-turut. Privatisasi sebagian saham BUMN merupakan terobosan baru di dalam meningkatkan kinerja BUMN. Artinya publik memiliki hak untuk mengontrol operasional dan manajemen BUMN dengan dimilikinya sebagian sahamnya oleh masyarakat.

IV. KESIMPULAN

Kendati sebagian besar BUMN memonopoli pasar di dalam negeri, tetapi "hak monopoli" BUMN ini tidak secara otomatis menghasilkan laba yang besar bagi BUMN. Salah satu faktor penyebabnya adalah adanya kebijakan pemerintah yang mewajibkan BUMN menyisihkan sebagian keuntungan (5% dari laba bersih setelah pajak PPh) bagi usaha kecil dan koperasi.¹¹⁾ Selain itu, ketidakjelasan tujuan, dan visi BUMN apakah sebagai agen pembangunan ataukah untuk mencari keuntungan. Faktor lain yakni kesalahan dalam pengelolaan atau manajemen BUMN yang berkaibat ketidakefisienan serta BUMN menjadi 'sapi perahan' dari para pejabat pemerintahan.

Berbagai faktor tersebut menyebabkan banyak BUMN yang rugi dan dinilai merupakan salah satu kendala dalam peningkatan kontribusi laba BUMN dalam penerimaan negara dalam APBN. Karena sebagian keuntungan dikucurkan kepada usaha kecil dan koperasi—tanpa kerjasama usaha yang saling menguntungkan baik bagi BUMN itu sendiri. Kondisi ini jelas merupakan kebijakan yang salah dalam pengelolaan suatu BUMN. Selain tidak mendidik ketentuan di atas merupakan kebijakan yang salah.

Sebaliknya jika pola kerjasama usaha antara BUMN-usaha-kecil-koperasi dikembangkan, maka dipredikdikan laba BUMN akan meningkat karena ada upaya meningkatkan efisiensi usaha melalui kerjasama yang saling menguntungkan. Oleh sebab itu tidak tepat bila BUMN "dipaksa" menyisihkan sebagian labanya untuk usaha kecil dan koperasi.

Upaya untuk mempertahankan suatu perusahaan negara yang terus merugi juga merupakan kebijakan yang salah dan tidak membuat BUMN mandiri dari sisi keuangan. Buruknya manajemen dan kinerja keuangan suatu BUMN maka sudah selayaknya perusahaan negara tersebut ditutup atau dilikuidasi. Indikasi rendahnya tingkat ROA, ROI, ROE dan DER BUMN secara umum menyebabkan banyak BUMN yang tidak mampu menciptakan laba. Padahal aset dan modal BUMN terus ditambah. Peningkatan modal BUMN ini ditandai dengan adanya kebijakan

¹¹⁾ SK. Menteri Keuangan Nomor 1232 /1989 tanggal 11 Nopember 1989 tentang Pedoman pembinaan pengusaha ekonomi lemah dan koperasi melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

penyertaan modal pemerintah dalam BUMN.

Logikanya jika modal perusahaan negara bertambah, maka diharapkan dapat memperoleh keuntungan. Sejalan dengan semakin ketatnya persaingan di pasar domestik sebagai konsekuensi dari globalisasi ekonomi dan perdagangan, maka relatif banyak BUMN yang tidak mampu berkompetisi.

Apapun upaya yang dilakukan pemerintah terhadap BUMN, jika perbaikan manajemen disetiap lini tidak dilakukan dan masih banyaknya campurtangan pemerintah maka sulit diharapkan BUMN akan memperoleh keuntungan. Privatisasi BUMN adalah salah satu langkah maju di dalam mengurangi 'intervensi' pemerintah. Kontrol pihak publik cenderung lebih efektif di dalam meningkatkan kinerja BUMN. Dengan demikian pihak manajemen BUMN cenderung akan sangat berhati-hati di dalam menjalankan usaha. Dengan efisiensi usaha maka BUMN dapat meningkatkan laba yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi bagi penerimaan negara dalam APBN.

DAFTAR PUSTAKA

1. Pandji Anaroga, SE,ME; BUMN, Swasta dan Koperasi; Penerbit Pustaka Jaya Jakarta; 1995.
2. John A.Pierce II and Rihard B.Robinson, JR.; Strategic Management; Fifth Edition, 1994, IRWIN, Printed in USA.
3. Laporan Perkembangan BUMN, Kantor Menteri Negara Penanaman Modal, dan Pembinaan BUMN, Juni 2000;
4. GBHN Tahun 1999-2004;
5. UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS, 1999-2004);
6. Harian Suara Pembaruan, 16,Maret 2001
7. _____., 2 Januari 2001
8. _____, 30 April 2001
9. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK; Semester I & II-1998/1999
10. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK, Semester I & II -1999/2000
11. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK, Semester I/2000

PENGARUH BIAYA REKAPITALISASI PERBANKAN TERHADAP APBN

Witingsih Yuhelmi*)

I. PENDAHULUAN

Berlanjutnya krisis multidimensi, yang dimulai dengan terjadinya krisis moneter pada Juli 1997, telah membawa dunia perbankan nasional kepada masalah yang berkelanjutan. Dengan mengingat fungsi strategis perbankan sebagai mediator bagi penyaluran dana dan sistem pembayaran, dalam mendukung perbaikan ekonomi nasional, pemerintah telah mengambil tindakan penyelamatan dan penyehatan perbankan. Upaya yang dilakukan adalah melalui restrukturisasi baik dalam organisasi, praktek pengelolaan maupun permodalan. Restrukturisasi tersebut harus dilakukan secara simultan, proporsional dan sejalan, agar perbankan dapat berperan secara maksimal sebagai mediator yang ideal, sehat dan fair dalam mendukung aktivitas perekonomian nasional.

Dalam rangka pelaksanaan program restrukturisasi, bagi bank yang tidak sehat dianjurkan untuk menempuh kebijakan merger (penggabungan), penutupan (pembekuan operasi/kegiatan usaha) atau rekapitalisasi. Merger dilakukan dengan tujuan untuk membentuk bank yang sehat. Sedangkan dalam kasus bank yang ditutup/dibekukan, pemerintah akan menjamin dana deposan dan dana pihak ketiga lainnya. Sementara kredit bermasalah dan aset yang dimiliki oleh bank yang ditutup, akan diambil alih pengelolaannya oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). BPPN adalah institusi khusus yang dibentuk pemerintah dalam rangka program restrukturisasi perbankan. Dalam hal bank-bank yang telah memenuhi syarat untuk mengikuti program rekapitalisasi, pemerintah akan menjamin maksimal 80% dari jumlah modal minimal yang dipersyaratkan, setelah pemilik atau pemegang saham bank

*) Penulis adalah Ajun Peneliti Muda Bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) Sekretariat Jenderal DPR-RI.

lebih dulu memenuhi 20 % dari kebutuhan dana untuk kecukupan modal tersebut. Program restrukturisasi perbankan khususnya dalam aspek permodalan, dimaksudkan untuk mempertahankan keberadaan bank-bank yang masih memiliki prospek baik.

Keputusan mengenai rekapitalisasi ini dilakukan setelah melakukan studi perbandingan terhadap dua pilihan, yaitu melakukan rekapitalisasi atau melakukan penutupan bank. Masing-masing pilihan tersebut mempunyai konsekuensi sendiri-sendiri. Bila pemerintah tidak melakukan rekapitalisasi, dengan kata lain semua bank yang tidak memiliki kecukupan modal harus ditutup. Sebagai konsekuensi dari penutupan bank adalah pemerintah harus menyediakan dana untuk menyelesaikan kewajiban bank kepada deposan dan pihak ketiga lainnya. Konsekuensi lainnya adalah kebutuhan pelayanan perbankan nasional, terutama fungsi pembayaran, akan terganggu atau bahkan tidak terlayani. Walaupun demikian, pro kontra terhadap program rekapitalisasi ini terus berlanjut.

Sementara itu, pilihan pemerintah untuk melakukan rekapitalisasi perbankan, juga mengandung konsekuensi yaitu pemerintah harus menyediakan dana untuk mendukung program rekapitalisasi tersebut. Berdasarkan perhitungan pemerintah, menunjukan bahwa dana yang dibutuhkan untuk program rekapitalisasi jauh lebih rendah dibandingkan dana yang harus disediakan untuk penutupan bank, disamping pertimbangan sosial lainnya, seperti ancaman PHK (pemutusan hubungan kerja), baik bagi karyawan bank maupun karyawan dari para debitur bank. Bank-bank yang dapat mengikuti program rekapitalisasi diharapkan akan dapat menjalankan dan memelihara fungsinya dalam memberikan jasa perbankan, yang dibutuhkan bagi kelancaran kegiatan ekonomi.

Bank-bank yang dapat diikutsertakan dalam program rekapitalisasi adalah bank persero (Bank Negara), bank swasta nasional (baik BTO maupun bank rekap) dan bank pembangunan daerah (baik BPD yang sudah go public maupun yang belum go public). Sementara bagi bank campuran atau cabang bank asing tidak akan didukung oleh dana dari pemerintah. Program rekapitalisasi perbankan didahului dengan

pelaksanaan '*due diligence*' (pemeriksaan menyeluruh) terhadap seluruh bank umum, yang tujuannya adalah untuk mengetahui kondisi keuangan yang sesungguhnya dari bank-bank tersebut, termasuk aspek permodalan dan kepemilikannya. Berdasarkan hasil dari *due diligence* itu, bank dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu pertama, Bank kategori A yaitu bank yang memiliki capital adequacy ratio (CAR) sebesar 4 persen atau lebih, sehingga tidak perlu mengikuti program rekapitalisasi; Kedua, bank kategori B yaitu bank yang memiliki CAR antara minus 25 persen sampai dengan 4 persen, yang berarti dapat mengikuti program rekapitalisasi; Ketiga, Bank kategori C yaitu bank yang memiliki CAR kurang dari minus 25 persen. Bank yang masuk dalam kategori C diberikan kesempatan selama 30 hari untuk memperbaiki posisi CAR nya agar dapat mencapai kategori B dan selanjutnya dapat mengikuti program rekapitalisasi. Namun bila tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, maka bank tersebut harus dilikuidasi atau dibekukan kegiatan usahanya.

Terhadap bank-bank yang termasuk kategori B, yang pemilik dan pengurusnya memiliki integritas dan kompetensi yang layak, diharuskan menyusun *business plan*. Setelah *business plan* tersebut disetujui oleh Bank Indonesia, selanjutnya pemilik bank diminta untuk menyeter modal atau mencari investor baru dalam upaya menyuntikkan modal sebesar 20 persen dari persyaratan CAR sebesar 4 persen. Setelah bank melakukan penambahan modal serta memenuhi persyaratan yang ditetapkan, langkah selanjutnya barulah pemerintah menyuntikkan modal maksimal 80 persen melalui penerbitan obligasi bagi rekapitalisasi perbankan.

Konsekuensi dari penerbitan obligasi tersebut bagi pemerintah adalah kewajiban pemerintah untuk membayar bunga obligasi dan membayar cicilan pokok obligasi, yang berdasarkan PP No.84 tahun 1988, biaya-biaya tersebut dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). PP No.8 tahun 1988 tentang Program Rekapitalisasi Bank Umum, pasal 7 menyebutkan bahwa pembiayaan atas penyertaan modal negara pada bank umum dalam program rekapitalisasi bank umum dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan

Belanja negara (APBN). Dengan demikian maka sejak tahun 2000, APBN telah mengalami penambahan beban baru yaitu biaya rekapitalisasi perbankan, sementara APBN sendiri sedang mengalami masa sulit dengan adanya tekanan defisit yang tinggi, yang antara lain disebabkan karena menurunnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika.

II. PERUMUSAN MASALAH

Adanya keputusan pemerintah untuk melaksanakan program rekapitalisasi perbankan, ditengah masih berlangsungnya berbagai pendapat pro dan kontra, setidaknya telah membantu posisi permodalan perbankan yang tercermin dari membaiknya tingkat CAR perbankan. Namun disisi lain, program rekap tersebut telah membawa konsekuensi cukup berat bagi keuangan negara, walaupun beban rekap tersebut lebih rendah daripada beban yang timbul bila dilakukan penutupan bank. Sebagaimana diketahui, penerbitan obligasi rekap mengharuskan pemerintah untuk membayar bunga obligasi kepada bank-bank rekap yang dibebankan pada APBN. Beban bunga obligasi rekap tercatat dalam pos "pengeluaran rutin" dan didalam sub "pengeluaran pembayaran hutang dalam negeri". Tulisaan ini akan mencoba melihat seberapa besar beban biaya rekap perbankan mempengaruhi APBN yang saat ini menghadapi tekanan defisit yang cukup tinggi.

III. KERANGKA PEMIKIRAN

Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) berpedoman pada misi dan arah kebijakan di berbagai bidang sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas). Khusus pada APBN 2001, sesuai dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, adalah mempercepat penyelesaian krisis multi dimensi yang sedang dihadapi Indonesia dan sekaligus membangun landasan ekonomi nasional yang lebih kuat. Akibat

krisis multi dimensi yang dimulai dengan krisis moneter pada bulan Juli 1997, telah menyebabkan pendapatan per kapita (produk nasional bruto perkapita) Indonesia menurun dari US\$ 1.124 pada tahun 1996 (sebelum krisis) menjadi sekitar US\$ 643 dalam tahun 1999. Disamping itu, terjadi berbagai kerusuhan. Untuk itu maka salah satu sasaran utama pemerintah tahun anggaran 2001 adalah memperbaiki kesejahteraan masyarakat Indonesia melalui upaya-upaya percepatan pemulihan ekonomi nasional dan mengembalikan keamanan.

Dalam rangka mempercepat proses pemulihan ekonomi, pemerintah (dimasa Menko Rizal Ramli) telah mencanangkan "10 Program Percepatan Pemulihan Ekonomi", yang terdiri dari (1) menciptakan stabilitas di sektor finansial, (2) memacu peningkatan ekspor, (3) meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani dan nelayan, (4) percepatan restrukturisasi perbankan dan dunia usaha, (5) mengutamakan pemulihan ekonomi berdasarkan investasi, (6) privatisasi bernilai tambah, (7) melaksanakan desentralisasi ekonomi, (8) memanfaatkan kekayaan sumber daya alam secara berkelanjutan, (9) memacu pengembangan usaha skala mikro, kecil, dan menengah, dan (10) meningkatkan kesejahteraan rakyat di pedesaan untuk memperkuat stabilitas sosial politik.

Khusus pada angka 4 mengenai restrukturisasi perbankan, sampai akhir Agustus 2000, pelaksanaan restrukturisasi perbankan yang diarahkan melalui program penyehatan perbankan dan program pemantapan ketahanan sistem perbankan telah dilakukan secara sistematis dan berhati-hati. Penyehatan perbankan telah dilakukan melalui program penjaminan pemerintah, rekapitalisasi perbankan dan restrukturisasi kredit. Sedangkan program pemantapan ketahanan sistem perbankan dilaksanakan melalui pengembangan infrastruktur, peningkatan mutu pengelolaan perbankan, penyempurnaan ketentuan perbankan dan pemantapan fungsi pengawasan perbankan (Nota Keuangan TA 2001 hal II/2).

Dalam ekonomi modern, tanpa dukungan dari sektor perbankan yang tangguh, sulit bagi perekonomian bisa berkembang. Arti tangguh

disini adalah sektor perbankan yang mampu melaksanakan fungsi intermediasi dengan efisien. Dengan demikian maka surplus dana dalam masyarakat dapat didistribusikan untuk membiayai aktivitas ekonomi dengan hasil maksimal. Untuk itu restrukturisasi perbankan perlu dilakukan bagi pemulihan ekonomi Indonesia. Di sisi lain, berdasarkan PP No.84 Tahun 1998 tentang Program Rekapitalisasi bank umum, biaya untuk program restrukturisasi khususnya program rekapitalisasi perbankan dibebankan kepada APBN. Sebagai konsekuensinya adalah adanya sebagian anggaran negara yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan harus dialihkan untuk membiayai program rekap. Tanggung jawab publik terhadap pelaksanaan program rekap perbankan yang transparan diharapkan dapat menyeimbangkan pengorbanan APBN yang akan memakan waktu hingga beberapa tahun kedepan (dalam tabel Tempo setidaknya disebutkan adanya beban rekapitalisasi sampai tahun 2009).

IV. PEMBAHASAN

IV.1 Konsekuensi Program Penyehatan Perbankan Terhadap APBN

Upaya pemerintah untuk menyehatkan perbankan nasional telah membawa konsekuensi yang cukup berat terhadap keuangan negara. Dengan adanya bank-bank yang tidak sehat dan tidak dimungkinkan lagi untuk disehatkan, pemerintah telah mengambil tindakan berupa pembekuan operasi bank tersebut, yang selama ini dikenal dengan istilah bank beku operasi (BBO) dan bank beku kegiatan usaha (BBKU). Sedangkan bank-bank yang dianggap masih dapat disehatkan kembali, pemerintah melakukan tindakan berupa mengambil alih/dinasionalisasikan, yang dikenal dengan istilah bank take over (BTO), atau diikutsertakan dalam program rekapitalisasi, atau bank rekap, yang meliputi bank swasta nasional dan bank pembangunan daerah.

Keberadaan bank-bank yang ditutup (BBO/BBKU), memberikan beban tersendiri kepada pemerintah karena pemerintah harus memberikan

jaminan dalam mengembalikan dana deposan dan pihak ketiga lainnya seperti kewajiban bank kepada bank lain (kewajiban antar bank) di dalam negeri dan kewajiban pada kreditur di luar negeri, disamping juga memberikan pesangon kepada karyawan bank BBO/BBKU yang terpaksa harus mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK). Karena besarnya biaya yang harus disediakan pemerintah, sementara keuangan pemerintah mempunyai keterbatasan, maka BI memberikan dana talangan (bantuan likuiditas Bank Indonesia/BLBI). Kemudian BLBI tersebut dilakukan verifikasi dan dikonversi menjadi hutang pemerintah dengan menerbitkan surat utang.

Apabila pembayaran atas penjaminan bagi bank BBO/BBKU tersebut dilakukan oleh BI, dan kemudian dikonversi menjadi hutang pemerintah kepada BI dengan menerbitkan surat utang, maka untuk rekapitalisasi bank swasta nasional yang termasuk dalam BTO, dan bank dalam rekap yang telah memenuhi syarat, pemerintah menyuntikkan dana maksimal 80 persen dari kebutuhan modal minimal sesuai ketentuan CAR saat itu. Dan untuk itu pemerintah mengeluarkan obligasi yang ditempatkan di masing-masing bank rekap.

Konsekuensi dari adanya surat utang dan obligasi tersebut tercermin pada APBN didalam pos pembayaran bunga dan angsuran atas pokok pada saat jatuh tempo. Masing-masing instrumen pembiayaan tersebut mempunyai karakteristik tersendiri, yang kemudian akan menentukan besarnya beban yang harus ditanggung APBN, baik dalam besaran maupun jangka waktu pembebanannya.

IV.2 BEBAN BIAYA OBLIGASI REKAP TERHADAP APBN

Berbeda dengan obligasi, surat utang pemerintah (SUP) merupakan dokumen yang memuat pengakuan pemerintah bahwa pemerintah berhutang kepada BI sejumlah tertentu dengan berbagai *terms and conditions* yang disepakati. Dan SUP tidak dapat dipindah-tangankan dan tidak dapat diperjual-belikan. Sedangkan obligasi pemerintah yang ditempatkan pada bank-bank rekap merupakan tambahan modal bank

untuk mencapai persyaratan yang ditetapkan saat itu yaitu CAR sebesar 4 persen. Tambahan modal tersebut tidak dalam bentuk cash/tunai, sehingga tidak ada dana tunai yang masuk dalam sistem moneter dan menambah jumlah uang beredar. Obligasi tersebut dibeli oleh BI atau dengan kata lain BI merupakan *stand-by buyers* obligasi pemerintah. Hal ini dapat diterima sesuai dengan pasal 76 UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia. Obligasi pemerintah tersebut dibagi atas seri-seri dan dapat diperjual belikan di pasar sekunder, bila telah memungkinkan.

Obligasi pemerintah dalam rangka program rekap terbagi dalam 3 jenis yaitu sebagai berikut :

Pertama, obligasi dengan tingkat bunga mengambang (Variable Rate Bond, VRB). Tujuan dari penerbitan obligasi ini adalah untuk menutup *negative equity bank*, yaitu untuk memperbaiki posisi modal bank agar CAR bank tersebut mencapai 0 (nol) persen. Obligasi jenis ini mengacu pada hasil lelang SBI berjangka waktu 3 bulan (hingga lima angka dibelakang koma), dari hasil lelang terakhir yang diselenggarakan sebelum periode bunga. Pembayaran bunga atas obligasi jenis ini dilakukan setiap triwulan. Obligasi ini diterbitkan dalam 16 seri yang masing-masing mempunyai jadwal pembayaran yang berbeda-beda, dan waktu jatuh tempo pembayaran principal (tenor) yang berbeda pula, dan berkisar antara 3 tahun hingga 10 tahun.

Kedua, obligasi dengan tingkat bunga tetap (Fixed Rate Bond, FRB). Obligasi jenis ini telah ditetapkan tingkat bunganya, dan tujuannya adalah untuk memperbaiki posisi modal bank agar mencapai CAR dari 0 (nol) persen menjadi 4 persen, sebagaimana yang dipersyaratkan saat itu. Tingkat suku bunga terhadap obligasi jenis ini ditetapkan masing-masing sebesar 12 persen dan 14 persen dengan waktu jatuh tempo (tenor) 5 tahun dan 10 tahun. Obligasi jenis ini diterbitkan dalam 2 seri dengan masing-masing memiliki jadwal pembayaran dan waktu jatuh tempo pembayaran principal yang berbeda. Jadwal pembayaran bunga dilakukan setiap semester.

Ketiga, obligasi dengan tingkat bunga mengambang terhadap SIBOR (Hedge Bond, HB). Tujuan dari diterbitkannya obligasi dengan tingkat mengambang terhadap SIBOR (Singapore Inter-Bank Offered Rate) adalah untuk menutup Negative Open Position (NOP) yang terjadi akibat interbank-loan. Salah satu terjadinya NOP ini adalah karena penundaan pelaksanaan rekapitalisasi bank, sehingga agar bank dapat tetap melakukan kliring maka bank harus melakukan inter-bank loan, yang biasanya dalam bentuk valuta asing. Tingkat suku bunga obligasi jenis ini didasarkan pada tingkat bunga SIBOR 3 bulan (sampai dengan dua angka di belakang koma) yang tercantum dalam Reuters Page 3 bulan sebelum waktu pembayaran bunga (awal periode bunga), ditambah 2 persen. Obligasi jenis ini diterbitkan dalam 12 seri dengan waktu jatuh tempo pembayaran principal yang berbeda, berkisar antara 1 triwulan hingga 3 tahun, dan setiap jatuh tempo maka akan dikonversi menjadi regular / conventional bonds, baik itu VRB ataupun FRB. Jadwal pembayaran bunga dilakukan setiap triwulan secara bersamaan.

Jenis VRB dan FRB adalah obligasi yang seharusnya diterbitkan dalam rangka rekapitalisasi perbankan. Sementara obligasi jenis HB adalah case yang terjadi pada bank BUMN, dalam hal ini adalah Bank Mandiri. Obligasi jenis HB untuk Bank Mandiri ini diterbitkan mengingat Bank Mandiri adalah bank BUMN dimana pemerintah adalah pemegang saham mayoritas, sehingga pemerintah wajib menyelamatkan melalui penerbitan obligasi. Selain itu karena inter-bank loan dilakukan dalam *dollar denominated* maka ditempuh dengan dilakukan hedging.

Uraian diatas memperlihatkan bahwa besarnya beban SUP dan obligasi yang harus ditanggung pemerintah dalam jangka pendek dipengaruhi oleh :

- Total outstanding;
- Inflasi, periode sebelumnya
- Suku bunga SBI dan SBI, sebelum periode bunga;
- Nilai tukar;
- Kerangka waktu.

Poin 1 sampai dengan poin 4 digunakan terutama untuk menghitung beban bunga dari program ini. Sementara poin 5 digunakan terutama pada saat menghitung beban pembayaran pokok obligasi (principal) dan cicilan hutang pemerintah.

Untuk menentukan besarnya beban obligasi terhadap APBN, FRB adalah yang paling mudah untuk diperhitungkan, mengingat semua variabel yang mempengaruhinya sudah ditetapkan sebelumnya secara eksak dalam term and condition. Sedangkan perhitungan beban VRB dan HB sangat tergantung pada asumsi yang digunakan bagi masing-masing variabel. Prediksi terhadap variabel-variabel yang mempengaruhinya tidak cukup mudah untuk dilakukan, terutama dalam kondisi perekonomian yang labil. Dengan demikian maka untuk menghitung seluruh beban secara lebih akurat perlu diketahui perilaku setiap jenis instrumen dan perhitungan bebannya secara tersendiri. Seetiap perubahan salah satu asumsi akan berpengaruh pada perubahan jumlah beban terhadap APBN.

Untuk menghitung pembayaran pokok obligasi, bagi obligasi pemerintah VRB dan FRB, beban yang harus dibayar adalah sebesar nilai nominalnya. Sedangkan untuk HB, harus diperhitungkan indeksnya terlebih dulu atas dasar nilai tukar yang ditentukan dua hari sebelum jatuh tempo. Dalam menghitung principal obligasi ini juga harus diperhatikan apakah ada kebijakan *rolling over* atau pemerintah membayar seluruh principal.

Dengan adanya obligasi rekap ini, APBN tahun anggaran 2000 dan seterusnya telah dan akan dibebani oleh pengeluaran biaya bunga obligasi rekap. Kondisi ini diperberat lagi dengan saat mulai diperhitungkannya beban pembayaran pokok hutang, mengingat dalam tahun anggaran 2002 pemerintah sudah harus menarik obligasinya, yaitu VRB seri 001, dan pada tahun selanjutnya pemerintah harus sudah mulai membayar cicilan pokok surat utang SU-001 dan SU-002. Dengan format APBN yang diperbarui, kedua hal tersebut dipisahkan. Beban bunga akan masuk sebagai bagian dari pengeluaran rutin pemerintah, yaitu

pengeluaran untuk pembayaran bunga hutang dalam negeri. Sedangkan cicilan hutang (principal) dimasukkan sebagai komponen negatif dalam pembiayaan.

Perkembangan mengenai besarnya bunga dan cicilan obligasi rekap perbankan yang akan dibebankan pada APBN nampak pada tabel berikut :

Tabel 1: Perkiraan Bunga dan Cicilan Obligasi
Rekapitalisasi Perbankan Pertahun
(dalam milyar rupiah)

Tahun	Bunga	Pelunasan	Total
2000	48.680	3.845	52.525
2001	54.575	14.029	68.605
2002	51.007	19.521	70.528
2003	46.514	15.565	62.079
2004	41.418	52.434	93.852
2005	32.324	55.904	88.228
2006	24.580	59.073	83.653
2007	18.660	65.003	83.663
2008	12.044	66.448	78.492
2009	3.019	59.522	63.341

Sumber : *TEMPO* 22 April 2001 hal 3

**Tabel 2: Perkiraan Jatuh Tempo Surat Utang dan Obligasi
Rekapitalisasi Perbankan Pertahun
(dalam triliun rupiah)**

Tahun	SU	FR	VR	HB	Total
2001	0.00	0.00	0.00	6.33	6.33
2002	0.00	0.00	3.93	12.65	16.58
2003	7.65	0.00	13.54	6.70	27.88
2004	19.47	26.65	25.78	0.00	71.91
2005	20.45	39.19	22.32	0.00	81.96
2006	21.47	39.59	28.26	0.00	89.32
2007	22.54	39.79	34.19	0.00	96.52
2008	23.67	0.00	66.45	0.00	90.12
2009	24.85	38.00	25.02	0.00	87.87
2010	26.10	0.00	0.00	0.00	26.10
2011	27.40	0.00	0.00	0.00	27.40
2012	28.77	0.00	0.00	0.00	28.77
2013	30.21	0.00	0.00	0.00	30.21
2014	31.72	0.00	0.00	0.00	31.72
2015	33.31	0.00	0.00	0.00	33.31
2016	34.97	0.00	0.00	0.00	34.97
2017	36.72	0.00	0.00	0.00	36.72
2018	22.66	0.00	0.00	0.00	22.66

Sumber : *Departemen Keuangan.*

Tabel 1 diatas menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun kedepan, beban APBN atas biaya rekap cenderung meningkat dan diperkirakan beban APBN tertinggi akan nampak pada tahun 2004. Hal ini selayaknya perlu diimbangi dengan kerja maksimal dari lembaga pengelola utang dalam negeri, sebagaimana dalam Memorandum of Economic and Financial Policy (MEFP) atau kontrak perjanjian antara

pemerintah RI dengan IMF tanggal 17 Mei 2000 lalu, ditegaskan bahwa pemerintah harus membentuk lembaga pengelola hutang (Debt Management Unit atau DMU) dan sekaligus membuat sistem perdagangan obligasi. Ketika obligasi rekap itu mulai dipindahtanggankan, perlu ada yang memikirkan pasar sekunder obligasi. Juga ketika pemerintah memerlukan utang tambahan dalam negeri dengan menerbitkan obligasi lagi, perlu dipikirkan bagaimana anggota masyarakat bisa turut mengambil bagian.

Disamping itu, beratnya beban APBN akibat dari biaya rekap ini perlu juga diwaspadai mengingat masih rentannya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi besarnya angka beban biaya rekap. Salah satu faktor yang mempengaruhi besarnya angka biaya rekap adalah adanya perubahan/kenaikan suku bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia). Dengan kenaikan bunga SBI yang saat ini mencapai 16-17 persen, akan membawa implikasi yang besar bagi bunga obligasi rekap (diluar obligasi jenis fixed rate) yaitu yang bunga obligasinya dihitung berdasarkan tingkat inflasi atau bunga rata-rata SBI 3 bulan. Setiap kenaikan 1% bunga SBI, pemerintah harus menambah pembayaran bunga sekitar Rp 2 - Rp 3,5 triliun. (Kompas 5-42001). Dari gambaran diatas, nampak bahwa beban biaya rekap terhadap APBN mempunyai pengaruh yang cukup signifikan. Agar upaya yang telah dilakukan dan biaya besar yang telah dikeluarkan dapat memberikan hasil semaksimal mungkin, maka semua pihak, baik pemerintah, BI maupun dunia usaha, dan perekonomian secara luas harus memiliki komitmen yang sama untuk dapat memanfaatkan setiap momentum yang mampu memajukan perekonomian nasional. Hal tersebut antara lain dapat dicerminkan dalam upaya penjualan obligasi pemerintah itu di pasar sekunder atau menukar obligasi dengan aset kredit di BPPN yang sudah sehat. Langkah tersebut selanjutnya akan memperkuat bank dalam menjalankan fungsi intermediasinya.

IV. 3 Persiapan Pasar Obligasi

Dalam hal penjualan obligasi pemerintah ini, Pemerintah mempunyai pengalaman di masa lalu. Di masa pemerintahan Presiden Sukarno tahun 1950-an, pemerintah pernah mengeluarkan surat utang dan obligasi yang dibeli masyarakat. Dan pada tahun 1970-an Menteri Keuangan waktu itu pernah mengeluarkan pengumuman bahwa obligasi pemerintah yang sudah jatuh tempo bisa ditukarkan dengan uang. Namun waktu untuk penukaran obligasi ini dibatasi selama periode tertentu, sementara tidak meluasnya informasi tersebut telah mengakibatkan banyak pemegang obligasi yang kecewa, karena saat datang ke Jakarta, periode pembayaran sudah habis. Akibatnya surat obligasi menjadi kertas yang tidak bernilai. Menurut kabar, seluruh sisa pembayaran obligasi yang diterbitkan di jaman Bung Karno itu tidak lebih dari Rp 2 miliar. Namun nilai angka sebesar itu adalah sangat besar pada masa itu. Agar kejadian itu tidak terulang dan masalah-masalah yang mungkin timbul tidak terjadi maka keberadaan dan kerja keras dari DMU memang menjadi sangat penting. Dengan adanya DMU, pemerintah dapat memikirkan alternatif, apakah mempunyai uang tunai yang cukup untuk membayar obligasi yang jatuh tempo. Atau dapat juga melakukan *refinancing*. Artinya mengeluarkan obligasi baru untuk membayar obligasi yang jatuh tempo.

V. PENUTUP

Kebijakan restrukturisasi perbankan terkait erat dengan upaya pemulihan perekonomian. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa perlunya strategi restrukturisasi yang komprehensif yang tidak hanya menekankan pada upaya penyehatan aspek keuangan perbankan, namun perlu juga memperhatikan konsistensinya dengan program pemulihan ekonomi makro. Sebagaimana disadari, kedua aspek tersebut dalam pelaksanaannya tidak selalu compatible satu sama lain. Untuk itu perlu strategi yang baik agar supaya kedua aspek tersebut dapat berjalan bersamaan, dalam arti program penyehatan perbankan dapat berjalan dengan baik sementara kestabilan ekonomi dapat dicapai.

Kesuksesan restrukturisasi perbankan juga tergantung pada situasi dan kondisi makro ekonomi yang stabil dan keberhasilan restrukturisasi di sektor riil. Pengalaman menunjukkan bahwa penyehatan perbankan dalam kondisi inflasi yang tinggi sering dihadapkan pada gangguan berupa proses dis-intermediasi. Kinerja perbankan dalam meraih laba akan terganggu bila sektor riil mengalami kemacetan.

Dengan adanya saling keterkaitan antara perbankan dan sektor riil ini menunjukkan bahwa strategi restrukturisasi perbankan tidak lah cukup jika hanya memperhitungkan aspek mikro penyehatan perbankan saja tanpa memperhatikan konsistensinya dengan upaya menjaga kestabilan moneter. Konsistensi ini sangat diperlukan bila program restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan melibatkan dana negara dalam jumlah besar. Dengan kata lain, walaupun dari sudut mikro langkah ini berdampak positif pada masalah perbankan, secara makro hal tersebut dapat menimbulkan konflik dengan upaya menjaga kestabilan moneter dan disiplin anggaran. Untuk itu, dalam setiap program penyehatan perbankan, trade off ini merupakan suatu hal yang harus diperhatikan agar program penyehatan perbankan dapat berjalan dengan baik sementara kestabilan ekonomi dapat dicapai.

Sebagaimana yang nampak dari pembahasan diatas, program rekapitalisasi perbankan yang telah selesai dilaksanakan pada akhir tahun 2000 lalu, telah menunjukkan perbaikan kondisi laporan keuangan perbankan khususnya pada angka CAR, dan mulai membaiknya kondisi laporan laba/rugi bank khususnya bagi bank rekap. Di sisi lain, kondisi APBN sejak tahun 2000 telah dibebani dengan pengeluaran baru berupa biaya bunga obligasi rekap dan selanjutnya beban cicilan obligasi rekap tersebut pada saat jatuh tempo. Beban bunga obligasi dan cicilan tersebut telah mengurangi kemampuan negara untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Memang ini merupakan biaya yang harus dibayar akibat krisis disamping adanya akibat-akibat lain seperti salah manajemen, salah prosedur dan lain-lain.

Untuk itulah, agar biaya rekap yang telah membebani APBN dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik (rakyat), maka pengelolaan dana rekap harus dilakukan dengan baik dan transparan. Dengan kata lain, bank-bank rekap harus siap untuk memberikan laporan perkembangan usahanya termasuk upaya bank dalam melepas obligasi yang dimilikinya, baik melalui penjualan obligasi di pasar sekunder maupun upaya penukaran obligasi dengan aset yang dimiliki BPPN.

— wy —

DAFTAR PUSTAKA

Nota Keuangan TA 2000, TA 2001, TA 2002

Christiantoko, Ahmad Febrian. Detik.com, Edisi 43/IV Tanggal 24 Juli 2000. Pemerintah Tenggelam Terseret Utang. Awas, bencana fiskal siap menghadang.

Bank Indonesia. *Ikhtisar Ketentuan-Ketentuan Perbankan Indonesia (IKPI)*, Jilid II, Jakarta : 1982.

Gie, Kwik Kian. "Rekapitalisasi Perbankan Jauh dari Selesai", *Kompas*, 2 Februari 2001.

Dradjad Wibowo PhD. "Alasan IMF menunda pencairan bantuan", *Kompas*, 7 April 2000

Pande Radja Silalahi. "Menggantang asap lewat rekap". *Bisnis Indonesia*, 1 Juni 1999.

Tempo Edisi 22 April 2001 hal 3, "Bunga dan cicilan obligasi Rekap Perbankan".

Surat-Kabar :

"Rekapitalisasi Bank Dibebankan pada APBN", *Kompas*, 2 Des 1998.

"Dibentuk, Badan Pemantau Bank-bank Rekap", *Kompas*, 10 Mei 2000.

"Evaluasi BI terhadap Kinerja Perbankan Triwulan I/2000", *Kompas*, 11 Mei 2000.

"Rekapitalisasi Bank Masih Terancam", *Kompas*, 7 Agustus 2000.

"Menko Perekonomian : Defisit anggaran bisa meningkat", *Kompas*, 5 April 2001.

—oOo—

COMMISSIONER OF THE GENERAL LAND OFFICE

FOR THE YEAR 1881

IN RESPONSE TO A RESOLUTION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

PASSED MARCH 10, 1881

WASHINGTON: GOVERNMENT PRINTING OFFICE

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

1882

MENGENAL BEBAN PENGELUARAN RUTIN TERHADAP APBN

*Oleh Mandala Harefa *)*

I. PENDAHULUAN

I. 1. Latar Belakang

Sejak terjadinya krisis ekonomi, APBN pada masa-masa sulit telah diperkirakan akan mengalami tekanan yang kuat akibat membengkaknya beban pengeluaran negara, baik itu diperlukan untuk stimulus fiskal, subsidi, bunga pinjaman serta menyusutnya penerimaan negara pada sisi lainnya. Hal ini dapat kita lihat dari realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2001, defisit anggaran yang terjadi sampai akhir Februari lalu telah mencapai Rp 6,1 trilyun. Jumlah ini sekitar 11,6 persen dari perkiraan defisit APBN 2001 yang sebelumnya telah ditetapkan bersama oleh pemerintah dan DPR, yakni Rp 52,5 trilyun, atau 3,7 persen dari Produksi Domestik Bruto (PDB). (*kompas*, 6 April 2001) .

Angka defisit APBN sebesar Rp 6,1 trilyun tersebut didasarkan pada perhitungan realisasi angka penerimaan negara per Februari sebesar Rp 27,726 trilyun yang tidak bisa menutup belanja negara sampai akhir Februari yang sebesar Rp 33,8 trilyun. Defisit tersebut terjadi karena sebagian besar asumsi yang digunakan untuk menghitung besaran APBN 2001 meleset. Asumsi tingkat suku bunga SBI dalam APBN 2001 adalah 11,5 persen, sedangkan nilai tukar rupiah Rp 7.800/dollar AS dan inflasi 7,2 persen.

Dengan melihat kondisi seperti ini, dikawatirkan fungsi belanja negara yang pada dasarnya diarahkan untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam membiayai pembangunan akan terganggu. Langkah-

^{*)} Penulis adalah Peneliti Bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI

langkah kebijakan fiskal, khususnya dalam pengeluaran selama beberapa tahun yang dilanda krisis intinya berupaya mengurangi dampak krisis yang berlangsung sejak tahun 1997. Terjadinya krisis ekonomi yang belum tampak kemajuannya pada gilirannya mempenagruhi secara signifikan terhadap pengeluaran APBN pada masa-masa ini. Adanya depresiasi rupiah yang cukup tajam terhadap US\$ telah meningkatkan kebutuhan pembiayaan rutin, terutama untuk pos-pos pembiayaan yang terkait langsung dengan mata uang asing, seperti pemabayaran bunga dan pinjaman luar negeri dan subsidi BBM. Demikian pula terjadinya berbagai gejolak di beberapa daerah diperlukan upaya menstabilkan harga bahan-bahan pokok melalui subsidi agar dapat dibeli oleh masyarakat bawah. Dengan berbagai kondisi tersebut telah memberikan kontribusi yang cukup berat terhadap meningkatnya anggaran rutin.

I. 2. Permasalahan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2001 adalah APBN yang amat rentan dan diragukan sustainabilitasnya karena beberapa alasan. Pertama, ada empat pos pengeluaran APBN yang mendominasi pengeluaran APBN dan sangat membatasi ruang gerak pemerintah dalam menggunakan APBN sebagai instrumen fiskal untuk menstimulasi kegiatan ekonomi, karena pos-pos ini merupakan pos-pos yang mau tidak mau harus dibayar oleh pemerintah. Keempat pos yang harus mendapat perhatian adalah (1) dana perimbangan dalam kerangka desentralisasi fiskal yang jumlahnya Rp 81,7 trilyun, yang menyerap 31,1 persen dari total penerimaan negara yang besarnya Rp 262,2 trilyun, (2) biaya bunga obligasi pemerintah dan bunga utang luar negeri sebesar Rp 76,5 trilyun atau 76,5 persen dari total penerimaan negara, (3) subsidi sebesar Rp 53,9 trilyun atau 20,1 persen dari total penerimaan negara, dan (4) cicilan pokok pinjaman luar negeri sebesar Rp 17 trilyun atau 6,4 persen dari total penerimaan negara.

Secara keseluruhan, keempat pengeluaran ini mencapai Rp 229,1 trilyun atau 87,4 persen dari total penerimaan negara, dan sisanya yang 12,6 persen atau Rp 33,1 trilyun, bahkan tidak mencukupi untuk membiayai

pengeluaran rutin belanja pegawai dan belanja barang yang besarnya Rp 49,6 trilyun. Artinya, sebagian dari belanja rutin pegawai dan belanja rutin barang itu, yaitu Rp 16,5 trilyun, terpaksa dibiayai melalui pembiayaan defisit yang sumbernya adalah utang kepada *Consultative Group on Indonesia (CGI)*, privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan penjualan aset Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Jadi, di dalam APBN 2001 terdapat ketidakcocokan (*missmatch*) pembiayaan, karena sumber pembiayaan jangka panjang dipakai untuk belanja jangka pendek. Terhadap keempat pos itu, pemerintah tidak punya pilihan lain kecuali harus membayarnya.

Kedua, APBN amat rentan terhadap gejolak ketidakstabilan lingkungan, baik lingkungan ekonomi maupun lingkungan non-ekonomi. Lingkungan politik dan sosial yang bergejolak seperti sekarang ini, yang tidak bisa memberikan rasa aman dan suasana yang kondusif bagi kegiatan ekonomi, menyebabkan sulitnya mencapai target penerimaan negara dari pajak, cukai, dan bagian laba BUMN.

Melemahnya nilai rupiah yang mendongkrak tingkat suku bunga, mendorong naiknya biaya bunga obligasi, karena setiap kenaikan satu persen dalam suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) akan menyebabkan naiknya biaya bunga obligasi sebesar tidak kurang dari Rp 2 trilyun.

Meningkatnya risiko investasi karena memburuknya lingkungan usaha di Indonesia telah menekan harga pasar aset, sehingga target pembiayaan defisit dari sumber privatisasi BUMN dan penjualan aset BPPN mungkin sekali akan tidak tercapai.

Ketiga, APBN 2001 dalam pembiayaan defisitnya amat tergantung pada terpeliharanya hubungan baik dengan lembaga-lembaga keuangan internasional terutama Dana Moneter Internasional (IMF), CGI, Paris Club, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB).

II. PEMBAHASAN

II. 1. Fungsi APBN

Selama ini Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun pemerintah dan dibahas bersama DPR merupakan salah satu instrumen perencanaan pembangunan negara. Pembahasan APBN bersama wakil rakyat, seperti halnya di negara berkembang, anggaran pemerintah sangat berdampak terhadap perekonomian secara keseluruhan. Sebagai alat yang penting dalam kebijaksanaan fiskal, APBN, sering dipergunakan secara langsung untuk mempengaruhi pertumbuhan dan tingkat kegiatan perekonomian, pengalokasian sumber daya diantaranya berbagai alternatif pemakaian yang berbeda dari distribusi pendapatan masyarakat. Karena demikian besar peran stretegis dan penting dampaknya terhadap perekonomian makro nasional, tentunya perlu dinalisa lebih jauh dari dampak kebijakan pengeluaran oleh APBN terutma anggaran rutin.

APBN diberbagai negara termasuk Indonesia masih merupakan faktor yang berperan besar dalam menggerakkan perekonomian terutama pada saat negara masih dalam kondisi krisis. Baik itu sebagai perangkat utama dalam kebijaksanaan fiskal yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, kegiatan ekonomi, sebagai alat pemerataan dan mengalokasikan dana-dana untuk penggunaannya. Dengan adanya berbagai gejolak moneter yang telah menjadi krisis moneter dan perekonomian secara keseluruhan, hal ini merupakan implikasi logis karena semakin terbukanya perekonomian Indonesia yang tidak terhindari. Resiko ekonomi makro yang ditimbulkan merupakan pemicu perubahan terhadap anggaran secara menyeluruh.

Dalam konteks kebijaksan ekonomi makro moderen peran pemerintah dalam penyusunan APBN pada hakekatnya perannya mempunyai tiga fungsi pokok (*Dr. Guritno Mangkoesoebroto, " Kebijakan Ekonomi Publik Di Indonesia, Hal, 5-7), yaitu :*

- Fungsi Alokasi, yaitu penyediaan dana bagi kebutuhan masyarakat banyak akan sarana dan prasarana yang tidak mungkin, hal ini dikarenakan tidak semua kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa dapat disediakan oleh *private sector*. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar, merupakan barang publik hal ini dikarenakan adanya kegagalan pasar (*market failure*). Karena sistem pasar tidak dapat menyediakan barang dan jasa tertentu, karena pemanfaatannya tidak hanya dinikmati secara pribadi, tetapi juga oleh masyarakat umum. Contoh barang dan jasa yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar antara lain, prasarana jalan, taman-taman kota, penerangan umum, terminal dan sebagainya yang merupakan fasilitas umum. Untuk itu fasilitas umum yang merupakan barang publik disediakan pemerintah, karena sistem pasar akan gagal mengkomodifikasinya melalui mekanisme pasar (*market mechanism*). Namun masalah yang timbul tentunya seberapa banyak pemerintah harus menyediakan barang-barang publik? Seberapa besar dana yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membangun jalan, pertahanan/kemanan, eradikasi, penerangan umum dan sebagainya? Karena dalam kasus barang publik terdapat masalah pengutaraan nilai kebutuhan.
- Fungsi distribusi, merupakan peran pemerintah di bidang alokasi sumber daya ekonomi dengan mengusahakan agar alokasinya dilakukan secara efisien. Tentunya pengeluaran pemerintah yang diarahkan untuk mengurangi kesenjangan dan meratakan pendapatan antar warga negara dalam mendistribusikan pendapatan negara. Keberhasilan distribusi pendapatan sangat tergantung dari pemilihan faktor-faktor produksi, permintaan/penawaran dan kemampuan dalam memperoleh pendapatan. Melalui kebijaksanaan fiskal dan moneter, pemerintah dapat mempengaruhi posisi distribusi pendapatan. Pemerintah secara tidak langsung bisa mempengaruhi distribusi pendapatan melalui kebijakan anggaran (*government expenditure*), dengan memperbesar pengeluaran pemerintah yaitu dengan menggunakan APBN.

- Fungsi Stabilisasi, yaitu anggaran pemerintah yang ditujukan untuk memelihara tingkat kesempatan kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Karena bila terjadi gangguan pada satu sektor tertentu akan dapat mempengaruhi sektor lainnya, yang pada akhirnya akan mengganggu stabilitas ekonomi.

Bila terjadi hal seperti ini, *Jhon Maynard Keynes (1926)* pernah mengemukakan bahwa perlunya intervensi pemerintah. Namun dalam memainkan peranannya sebagai alokator sumber ekonomi, distribusi dan stabilisasi ekonomi, sering timbul pertentangan diantara kebijakan pemerintah. Karena sekalipun ketiga fungsi pemerintah secara teoritis dapat dipisahkan, namun dalam realitanya tidak dapat dipisahkan. Tentunya dalam menempuh sebuah kebijakan yang harus diambil pemerintah harus mempertimbangkan dari berbagai aspek dalam mengkomodasikan fungsi-fungsi lainnya.

Anggaran Belanja Rutin (ABR) merupakan bagian dari APBN yang diwujudkan dalam program kerja dan rencana kegiatan pemerintah yang akan dilakukan dalam tahun berjalan. Program dan kegiatan tersebut pada pokoknya berupa penyelenggaraan tugas umum Pemerintahan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat .

Besar anggaran belanja rutin (ABR) didasarkan atas perkiraan kemampuan pengarahannya sumber daya dan dana serta kebutuhan nyata biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan alokasi ABR dilakukan dengan memperhatikan prioritas nasional serta kemampuan penerimaan negara. Dengan lain perkataan, semakin tinggi penerimaan dalam negeri, semakin leluasa pula pemerintah merencanakan pengeluaran rutinnya.

Penjabaran lebih lanjut dari peranan ABR, seperti yang telah disebutkan di atas , adalah :

- a. Menyediakan administrasi pemerintahan bagi kepentingan masyarakat umum.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

- c. Menjaga dan memelihara harta kekayaan negara.
- d. Menyediakan dana lanjutan bagi proyek-proyek yang sudah selesai yang tadinya dikelola melalui Anggaran Belanja Pembangunan.
- e. Meningkatkan Tabungan Pemerintah, antara lain dengan cara meningkatkan efisiensi penggunaan sumber-sumber kekayaan negara.

II. 2. Metode Analisa Pengeluaran Rutin

Anggaran belanja rutin memegang peranan yang penting menunjang kelancaran mekanisme sistem pemerintahan serta upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas, yang pada gilirannya akan menunjang tercapainya sasaran dan tujuan setiap tahap pembangunan. Penghematan dan efisiensi pengeluaran rutin perlu dilakukan untuk menambah besarnya tabungan pemerintah yang diperlukan untuk pembiayaan pembangunan nasional.

Pada umumnya, pengeluaran pemerintah akan meningkat sejalan dengan meningkatnya kegiatan ekonomi suatu negara. Kaidah ini dapat dijelaskan dalam kaidah yang dikenal sebagai hukum Wagner, yaitu mengenai adanya korelasi positif antar pengeluaran pemerintah dengan tingkat pendapatan nasional. (*Hera Susanti dan Moh.Iksan, Indikator-Indikator Makroekonomi, Hal. 70*). Walaupun demikian, peningkatan pengeluaran pemerintah yang besar belum tentu berakibat positif terhadap aktivitas perekonomian. Untuk itu perlu dilihat efisiensi penggunaan pengeluaran pemerintah tersebut.

Metode pengukuran efisiensi pengeluaran pemerintah tidaklah mudah, selain dengan melihat proporsi pengeluaran rutin dan pembangunan perlu juga dilihat melalui indikator secara bersama-sama. Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana efisiensi pengeluaran pemerintah antara lain adalah :

- ◆ Proporsi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB)
- ◆ Perbandingan pengeluaran rutin terhadap APBN secara keseluruhan
- ◆ Komposisi pengeluaran rutin

II. 3. Pembagian Jenis Anggaran Belanja Rutin

Sebagai salah satu perangkat kebijaksanaan Keuangan Negara ABR memegang peranan yang sangat penting dalam mendukung kelancaran mekanisme sistem Pemerintah dalam upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas nasional. Hal ini karena tertib administrasi dan peningkatan kualitas pelayanan yang menjadi kunci bagi terwujudnya administrasi pemerintahan yang bersih dan berwibawa memperoleh dukungan langsung melalui Anggaran Belanja Rutin.

Anggaran Rutin yang dituangkan di dalam dokumen yang dinamakan DIK, sebagaimana diketahui sistematikanya/perinciannya sebagai berikut: Sektor, Sub Sektor, Program dan Kegiatan. Dalam praktek penyediaan Anggaran Rutin di dalam DIK maka kegiatan tersebut dirinci lagi dalam masing-masing Pos pengeluaran yang dinamakan **Mata Anggaran Pengeluaran** (MAP). Namun secara garis besar anggaran Belanja rutin (ABR) terdiri dari lima komponen, yaitu: Belanja pegawai, Belanja Barang, Subsidi Daerah Otonomi (SDO), Bunga dan Cicilan Hutang dan Pengeluaran Rutin lainnya.

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan salah satu komponen yang penting, mengingat peranannya dalam mendukung kelancaran tugas umum pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, jumlah alokasi dana bagi pengeluaran untuk gaji dan serta tunjangan yang tertera dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) dikatakan bukan sebagai plafon, melainkan sebagai angka pembanding. Artinya, berapapun besarnya pengeluaran untuk itu harus tetap dibayar, walaupun telah melampaui jumlah yang tertera di dalam DIK. Untuk tahun anggaran 1999/2000 belanja pegawai direncanakan sebesar Rp. 33,6 triliun atau 24,48 % dari keseluruhan pengeluaran rutin.

b. Belanja Barang (Belanja Non Pegawai)

Komponen ini meliputi empat Belanja, yaitu: Belanja Barang, Belanja Pemeliharaan, Belanja Perjalanan dan Subsidi/Bantuan. Belanja

Non Pegawai ini disediakan bagi pembelian barang-barang keperluan kantor, pemeliharaan sarana/prasarana dinas, dan pemeliharaan kekayaan negara umumnya. Disamping itu Belanja Non Pegawai digunakan juga untuk memberi Subsidi/Bantuan, khususnya bagi sekolah-sekolah swasta yang dianggap layak menerimanya. Untuk tahun anggaran 1999/2000 Belanja Barang direncanakan sebesar Rp 11 triliun atau 8 % dari seluruh pengeluaran rutin.

c. Subsidi Daerah Otonomi atau Dana alokasi umum

SDO meliputi Belanja Pegawai dan Belanja Non Pegawai dari Daerah Otonomi Tingkat I dan II. Bagian terbesar dari SDO ini disediakan untuk Belanja Pegawai Daerah Otonom. Hal ini dimaksudkan antara lain agar penghasilan asli daerah dapat dipergunakan sepenuhnya untuk melaksanakan program-program operasional pemerintah daerah setempat. Sedangkan Belanja Non Pegawai antara lain disediakan untuk menampung biaya penyelenggaraan SD inpres, biaya pengganti Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP), Biaya operasional rumah-rumah sakit umum di daerah serta biaya operasional proyek-proyek Inpres yang sudah selesai dibangun. Untuk tahun anggaran 1999/2000 SDO direncanakan sebesar Rp 19,5 triliun atau 14 % dari seluruh pengeluaran rutin.

d. Pembayaran Bunga dan Cicilan Hutang

Besar bunga dan cicilan hutang luar negeri selain dipengaruhi oleh besarnya hutang pokok dan persentase bunga juga dipengaruhi oleh perkembangan nilai tukar, baik antar valuta asing maupun antara rupiah terhadap valuta asing. Untuk tahun anggaran 1999/2000 besarnya komponen ini adalah Rp. 44 triliun atau 32 % dari total pengeluaran rutin.

e. Pengeluaran rutin lainnya

Pada dasarnya pengeluaran rutin lainnya merupakan bagian yang dicadangkan untuk menutup selisih/perbedaan harga BBM antara jual dalam negeri yang ditetapkan oleh pemerintah dengan perhitungan biaya yang dilakukan Pertamina. Seandainya tidak terjadi perbedaan

perhitungan, maka penyediaan dana untuk subsidi BBM tidak perlu ada. Bahkan apabila harga jual dalam negeri dapat ditetapkan lebih tinggi dari perhitungan biaya Pertamina, maka yang terjadi adalah terciptanya pos penerimaan BBM dalam negeri. Disamping subsidi BBM, pos ini antara lain juga untuk menampung dana persiapan dan pelaksanaan Pemilu, serta kewajiban Pemerintah terhadap Postel. Dalam tahun anggaran 1999/2000 pengeluaran rutin lainnya direncanakan sebesar Rp. 28 triliun atau 20,5 % dari total pengeluaran rutin.

Dari kelima jenis Pengeluaran Rutin di atas, hanya Belanja Pegawai dan Belanja Barang yang perencanaan dan realisasi pengeluarannya dilaksanakan melalui dokumen yang dinamakan Daftar Isian Kegiatan (DIK). Ke dua kegiatan ini merupakan tugas pokok Direktorat Pembinaan Anggaran Rutin Direktorat Jenderal Anggaran.

II.4. DAFTAR ISIAN KEGIATAN (DIK)

DIK merupakan sebuah dokumen yang memuat besarnya rincian anggaran belanja rutin bagi suatu kerja/kantor atau kumpulan satuan kerja/kantor pada suatu wilayah tertentu dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Di dalam DIK Anggaran Belanja Rutin dirinci menurut Sektor, Sub-Sektor, Program, Kegiatan dan jenis pengeluaran serta dalam bagian anggaran (Departemen/Lembaga). Sebelum DIK ditetapkan, maka terlebih dahulu dibuat dokumen perencanaan berupa usul yang memuat berapa besarnya kebutuhan anggaran rutin masing-masing Departemen/Lembaga untuk tahun yang akan datang. Dokumen yang memuat usulan perencanaan anggaran rutin tersebut dinamakan Daftar Usulan Kegiatan (DUK).

Dalam mengalokasikan dana, Anggaran Belanja Rutin dikelompokkan menjadi 16 sektor, yaitu Sektor Pertanian dan Pengairan, Sektor Industri, Sektor Pertambangan dan Energi, Sektor Perhubungan dan Pariwisata, Sektor Perdagangan dan Koperasi, Sektor Tenaga Kerja, Sektor Pembangunan Daerah, Desa dan Kota, Sektor

Agama, Sektor Pendidikan, Generasi Muda, Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Kependudukan dan Keluarga Berencana. Sektor Perumahan Rakyat dan Pemukiman, Sektor Hukum, Sektor Pertahanan dan Keamanan Nasional, Sektor penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial, Sektor Ilmu Pengetahuan, teknologi dan Penelitian, Sektor Aparatur Pemerintah

Sektor - sektor yang terdapat di PAR sama dengan yang terdapat di PAP, hanya di PAP ditambah dua sektor lagi, yakni:

1. Sektor Pengembangan Dunia Usaha (PDU) dan
2. Sektor Sumber Alam dan Lingkungan Hidup

Pengertian *sektor* disini tidaklah sama dengan Departemen, misalnya sektor Aparatur Pemerintah ada di hampir setiap Departemen, bukan hanya pada Menpan. Dengan demikian Sektor merupakan sasaran strategis bagi Pemerintah yang pelaksanaan-nya dapat saja dikerjakan oleh lebih dari satu Departemen. Sedangkan *Sub-Sektor* merupakan pemecahan (diversifikasi) dari Sektor. *Program* merupakan upaya pengelompokkan biaya sesuai dengan target yang ingin dicapai, dan kegiatan adalah kumpulan pekerjaan yang merupakan bagian dari program. Kegiatan kemudian dirinci lagi menjadi Jenis Pengeluaran yang meliputi :

- a. Belanja Pegawai
- b. Belanja Barang
- c. Belanja Pemeliharaan
- d. Belanja Perjalanan
- e. Subsidi/Bantuan

Sejak tahun 1972 Pemerintah telah menyusun rumusan kegiatan sejenis yang dikelompokkan dalam suatu program tertentu yang akhirnya digabungkan dalam suatu Sektor/Sub Sektor. Seluruh kegiatan dari masing-masing Sekjun, Ditjen atau setingkat dengan itu pada satu Departemen / Lembaga yang terdapat di suatu Dati I digabung dalam satu DIK.

II. 5. PERKEMBANGAN PENGELUARAN RUTIN

Anggaran rutin yang merupakan pengeluaran belanja pemerintah pada dasarnya diarahkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat dan daerah, pembiayaan pembangunan sektor-sektor publik, pembayaran bunga utang dan subsidi. Pengeluaran rutin sendiri digunakan untuk membiayai pegawai, belanja barang, belanja rutin daerah, pembayaran bunga utang, subsidi dan pengeluaran rutin lainnya.

Langkah-langkah kebijakan fiskal, khususnya dibidang pengeluaran, selama masa krisis diarahkan pada upaya menanggulangi dampak krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan 1997, yang tentunya berpengaruh besar terhadap perkembangan pengeluaran APBN, khususnya pengeluaran rutin. Terdepresiasi rupiah yang cukup besar terhadap kurs US\$ telah meningkatkan kebutuhan pengeluaran rutin, terutama untuk pos-pos pembiayaan yang terkait dengan valuta asing, seperti pembayaran utang luar negeri dan subsidi BBM. Selain itu, dengan adanya implikasi dari kerusuhan di bebrap daerah dan tingkat inflasi yang sangat tinggi telah meningkatkan beberap pos pembiayaan pengeluaran rutin yang penggunaannya untuk menstabilkan tingkat harga dalam negeri, khususnya harga berbagai bahan pokok dari beberap jenis subsidi, seperti subsidi bahan pangan, listrik dan lainnya.

Dengan adanya depresiasi rupiah, hal ini tentunya sangat mempengaruhi nilai pendapatan masyarakat, terutama pegawai pemerintah yang beprpenghasilan tetap. Untuk itu pemerintah melaksanakan berbagai kebijakan, baik melalui perbaikan struktur gaji pokok dan pemberian tunjangan perbaikan penghasilan (TPP). Berbagai kebijakan pengajian pegawai negeri tersebut sangat mempengaruhi meningkatnya kebutuhan pengeluaran rutin terutama untuk belanja pegawai pusat dan daerah.

Sejalan dengan berbagai dimensi yang berkembang, pada priode tahun anggran 1998/99 - 199/2000, realisasi pengeluaran rutin mengalami peningkatan 42,6 % yaitu dari Rp. 117.526,8 miliar menjadi Rp. 167.560,4

miliar. Bila dilihat dari rasio pengeluaran rutin terhadap PDB dalam kurun waktu tersebut meningkat dari 11,2% dalam tahun 1998/99 menjadi 14,7% dalam kurun waktu 1999/2000. Peningkatan yang signifikan tersebut akibat adanya kebijakan peningkatan kesejahteraan pegawai dan adanya depresiasi rupiah untuk cicil pembayaran bunga dan utang.

Sedangkan dalam APN 2000 yang masa berlakunya 9 (sembilan) bulan, alokasi anggaran rutin untuk pengeluaran rutin direncanakan Rp. 155.424,6 miliar atau 7,1% dari PDB. Jika dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya, rasio pengeluaran rutin terhadap PDB tersebut telah mengalami peningkatan antara lain disebabkan adanya peningkatan pembiayaan untuk belanja pegawai sehubungan dengan meningkatnya kesejahteraan pegawai secara bertahap, peningkatan pembayaran bunga utang dalam negeri, subsidi BBM, dan pengeluaran rutin lainnya.

Sejalan dengan perkembangan perekonomian makro dan berbagai kebijakan fiskal yang dilakukan dalam 5 bulan pertama pelaksanaan APBN 2000, realisasi belanja rutin sampai akhir bulan agustus 2000 mencapai Rp. 55.357 miliar atau 35,6% dari anggaran yang ditetapkan dalam APBN 2000. Dengan melihat realisasi anggaran belanja rutin tersebut, serta dengan memperhitungkan berbagai faktor dan kebutuhan pembiayaan dalam empat bulan berikutnya, kebutuhan anggaran rutin dalam anggaran 2000 secara keseluruhan diperkirakan Rp. 174.918,2 miliar, yang berarti 12,5% lebih tinggi dibandingkan dengan anggaran yang ditetapkan APBN. Adanya peningkatan tersebut merupakan dampak dengan lebih tingginya perkiraan realisasi untuk subsidi BBM, sebagai akibat melemahnya nilai tukar Rupiah yang dipatok Rp. 7.000/US\$, meningkatnya harga minyak mentah di pasaran International dari yang diasumsikan, dan adanya penundaan kenaikan harga BBM dalam negeri dari semula yang direncanakan. (Lihat Tabel 1)

TABEL 1
Komposisi Pengeluaran rutin, 1997/98 - 2001/1)
(dalam miliar Rupiah)

Tahun	Belanja Pegawai	Belanja Barang	Belanja Rutin Daerah	Bunga dan Cicilan Hutang	Subsidi dan Lain-lain	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1997/1998	17.269,0	8.999,3	11.060,5	31.112,3	755,7	62.158,8
1998/1999 ²⁾	23.216,1	9.862,4	13.074,2	32.864,3	38.509,8	117.526,8
1999/2000 ³⁾	32.105,1	9.971,4	17.341,2	42.845,8	65.296,4	167.560,4
2000 ⁴⁾	30.682,1	9.440,5	18.113,5	54.623,4	42.565,1	155.424,6
2001 ⁵⁾	39.889,1	11.927,0	—	77.401,7		186.855,2

- 1) Disesuaikan dengan Klafikasi baru
- 2) Perhitungan anggaran Negara (PAN)
- 3) Realisasi samapi dengan 31 maret 2000
- 4) Realisasi Priode 1 April sampai 31Desember 2000
- 5) RAPBN 2001, 1 Januari sampai dengan 31 Desember 20001

II. 6 Pengeluaran Rutin berdasarkan Klafikasi Ekonomi

Pengeluaran rutin berdasarkan Kalfikasi ekonomi dikelompokan ke dalam belanja pegawai, belanja barang, belanja rutin daerah, pembayaran bunga utang, subsidi dan pengeluaran rutin lainnya. Perkembangan yang relatif besar dari setiap pos pengeluaran ritin tersebut dalam masa krisis mencerminkan meningkatnya kebutuhan kegitan pemerintah dalam memulihkan kondisi perekonomian yang dilanda krisis.

Berbagai kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai yang ditempuh dalam anggran di masa krisis , kebijakannya dengan memperbaiki struktur gaji pokok dan perbaikan tunjangan perbaikan penghasilan (TPP) atau tunjangan secar langsung. Dengan adanya kebijakan tersebut, kebutuhan anggran belanja pegawai telah mengalami peningkatan setiap tahunnya. Realisasi belanja pegawai pusat mengalami peningkatan dari Rp. 23.216,1 miliar dalam tahun 1998/99, menjadi rp. 32.105,6 miliar dalam tahun anggaran 1999/2000, yang berarti meningakt 38,3%. Dengan demikian Rasio belanja pegawai pusat terhadap PDB

dalam priode tersebut dari 2,2% menjadi 2,8%. Sedangkan untuk tahun anggaran 2000 alokasi anggaran untuk selama 9 bulan yang direncanakan Rp. 30.682,1 miliar atau 3,4% dari PDB.

Dalam tahun anggaran 1998/99 realisasi pembayaran gaji dan pensiun mencapai 18.565,5 miliar, maka dalam tahun anggaran 1999/2000 mencapai Rp. 26.427,4 miliar yang berarti meningkat 41,7%. Selain itu hal ini juga dampak dari pembiayaan tunjangan beras dimana BULOG harus menyesuaikan dengan harga pasar

Melihat perkembangan pelaksanaan belanja barang sejak tahun 1998/99 mengalami peningkatan terutama dengan bertambahnya jumlah dan jenis kegiatan yang membutuhkan jumlah dan jenis kegiatan. Dalam anggaran 1999/2000, realisasi anggaran belanja barang mencapai Rp. 9.971,4 miliar atau 1,1 % lebih tinggi dari tahun anggaran 1998/99, yaitu sebesar Rp. 9.862,4 miliar. Namun demikian, presentase belanja barang terhadap PDB dalam dua priode tersebut tidak mengalami perubahan, yaitu 0,9%. Sedangkan pada masa transisi tahun anggaran 2000, alokasi belanja barang selama 9 bulan direncanakan Rp. 9.440,5 miliar. Anggaran tersebut terdiri dari belanja barang dalam negeri Rp 8.676,0 miliar dan belanja barang luar negeri Rp. 764,5 miliar. Diperkirakan keseluruhan belanja barang dalam tahun anggaran 2000 diperkirakan mencapai Rp. 9.549,7 miliar atau 1,2% lebih tinggi dari APBN-nya

Salah satu pos pengeluaran rutin yang sangat berpengaruh terhadap kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan di daerah adalah penyediaan anggaran rutin daerah. anggaran tersebut merupakan bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang penggunaannya diarahkan untuk mendukung terselenggaranya pemerintahan daerah yang berdayaguna, berhasil guna dan transparan, serta mampu meningkatkan keserasian dalam melaksanakan kewajiban dan tugas umum pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pembiayaan untuk belanja rutin daerah pada dasarnya merupakan subsidi pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai belanja daerah otonom dan kegiatan pemerintah daerah. sehubungan dengan kebijakan

perbaikan kesejahteraan pegawai, maka realisasi belanja pegawai daerah terus mengalami peningkatan. Bila dalam tahun anggaran 1998/99, realisasi belanja pegawai daerah mencapai Rp. 12.408,0 miliar, maka dalam tahun 1999/2000 realisasinya Rp. 16.567,6 miliar atau mengalami peningkatan 33,5%. Peningkatan cukup tinggi tersebut merupakan berkaitan adanya kenaikan gaji berupa tunjangan perbaikan penghasilan (TPP). Sementara, untuk tahun anggaran 2000 selama 9 bulan direncanakan 17.362 miliar atau 1,9% dari PDB. Sampai akhir bulan Agustus 2000, realisasi belanja pegawai daerah mencapai Rp. 9.655,3 atau 55,6% dari APBN 2000. Secara keseluruhan belanja pegawai daerah dalam tahun anggaran 2000 diperkirakan Rp. 17.417,4 miliar atau 100,35 dari APBN.

Dalam periode tahun anggaran 1998/99 - 1999/2000, realisasi belanja non pegawai daerah otonom mengalami peningkatan 16,1%, yakni dari Rp. 666,2 miliar dalam tahun anggaran 1998/99 menjadi Rp. 773,6 miliar dalam tahun anggaran 1999/2000. Pembiayaan tersebut terutama dipergunakan untuk menampung tambahan anggaran subsidi bagi penyelenggaraan urusan desentralisasi, urusan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Salah satu pos dalam pengeluaran rutin yang cukup besar adalah pembayaran utang, yang dibutuhkan untuk memenuhi pembayaran utang luar negeri. Dengan adanya perubahan bentuk struktur APBN, pos pembayaran bunga utang dalam negeri hanya menampung kewajiban pembayaran bunga obligasi yang diterbitkan pemerintah guna mendukung pelaksanaan program restrukturisasi perbankan. Kebijakan yang ditempuh pemerintah melalui penjaminan dana simpanan bank pihak ketiga pada bank-bank yang dilikuidasi, serta memperkuat struktur permodalan bagi bank-bank yang masih dapat diselamatkan. Terhadap surat utang dan obligasi, pemerintah berkewajiban membayar bunga kepada bank Indonesia dan pemegang obligasi pemerintah dalam rangka rekapitalisasi.

Dalam realisasi alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk pembayaran utang dalam negeri telah meningkat dari Rp. 8.384,8 miliar dalam tahun anggaran 1998/99 menjadi Rp. 22.230,9 miliar dalam tahun

anggaran 1999/2000 atau meningkat 165,1%. Peningkatan tersebut disebabkan oleh besarnya volume utang dalam negeri sejalan dengan perkembangan program rekapitalisasi perbankan. Sedangkan untuk tahun 2000, sampai dengan bulan Agustus 2000, realisasi pembayaran utang dalam negeri mencapai Rp. 14.919, 2 miliar atau naik 39,3% dari APBN-nya.

Dengan perubahan struktur anggaran negara, pengalokasian pembayaran utang luar negeri juga mengalami perubahan dan disesuaikan dengan prinsip-prinsip dalam statistik keuangan pemerintah yang berlaku secara internasional. Dengan adanya perubahan struktur anggaran tersebut, penyediaan anggaran pembayaran utang luar negeri hanya mencakup pembayaran bunga utang luar negeri, sedangkan pembayaran cicilan pokok (amortization) dicatat sebagai pengurangan dalam luar negeri yang berasal dari pinjaman luar negeri.

II.7 IMPLIKASI DESENTRALISASI

Dengan adanya implementasi otonomi daerah sejak tanggal 1 Januari 2001 yang masih gamang, sehingga desentralisasi fiskal nampaknya masih bersifat trial and error. Kesan itu muncul dari rencana pelaksanaan otonomi daerah di republik ini. Betapa tidak, dua undang-undang (UU) menyangkut otonomi daerah baru saja disahkan bulan Mei 1999, di mana keduanya masih sangat umum sifatnya, karena Peraturan Pemerintah masih terkatung-katung. Padahal, untuk itu dibutuhkan banyak peraturan pendukung yang sampai sekarang masih jauh dari lengkap.

Dugaan demikian tidak terlalu mengada-ada, karena sesungguhnya ada isu yang sering luput dari debat publik mengenai otonomi daerah, yaitu dilema yang membayangi pelaksanaan desentralisasi politik, administrasi, dan keuangan ini. Barangkali kita semua sepakat bahwa realisasi otonomi daerah yang luas tidak bisa ditunda-tunda lagi. Namun jelas sekali indikasi bahwa perubahan sistem pemerintahan yang berlangsung di Indonesia ini agak ekstrem. Dari sistem

pemerintah pusat begitu dominan langsung masuk kedalam sistem di mana pemerintah daerahnya memiliki kewenangan yang luas, baik di bidang politik, administrasi, maupun keuangan.

Jadi, perubahan drastis dalam sistem pemerintahan di Indonesia sekarang tentu akan punya implikasi yang barangkali tidak kalah serius dibandingkan bahaya disintegrasi. Gambarnya lumayan jelas kalau kita melihat sisi kegiatan ekonomi dari proses desentralisasi dewasa ini. Pertama, menyangkut manajemen makro-ekonomi. Satu upaya yang bisa dilakukan pemerintah untuk keluar dari krisis ekonomi atau, paling tidak, mencegah keterpurukan ekonomi yang lebih jauh adalah lewat kebijakan anggaran pemerintah. Kita paham bahwa fungsi stabilisasi dari anggaran pemerintah dalam masa krisis sangat penting. Akan tetapi, fungsi ini bisa sangat terganggu dalam perekonomian transisional yang baru saja menjalani desentralisasi fiskal.

Dalam RAPBN 2001 volumenya memang meningkat 60 persen dibandingkan anggaran tahun 2000. Namun, jika diamati secara rinci, peningkatan itu tidak tersalur dalam bentuk belanja yang terkait langsung dengan stimulasi perekonomian. Sebanyak 80 persen dari total rencana belanja Rp 315 trilyun "hanya" untuk membayar gaji pegawai, subsidi, bunga utang, dan transfer ke daerah. Sementara, untuk belanja pembangunan hanya bisa dianggarkan sebesar 14 persen (Rp 43,9 trilyun). Kemampuan pemerintah melakukan kebijakan stabilisasi makro-ekonomi jelas berkurang dalam kondisi yang demikian. Sebab, pusat hanya leluasa menggunakan sekitar Rp 11 trilyun, yakni kelebihan dari rencana penerimaan dalam negeri Rp 263 trilyun atas empat jenis pengeluaran wajib di atas.

Sedangkan seluruh daerah memiliki hampir Rp 100 trilyun (yaitu dana perimbangan Rp 81 trilyun plus total pendapatan asli daerah/PAD), di mana mereka leluasa penuh untuk memanfaatkannya. Kalau seandainya pemerintah ingin melakukan kontraksi anggaran untuk menekan laju inflasi, misalnya, maka efektivitasnya akan sangat tergantung pada bagaimana alokasi anggaran oleh daerah-daerah. Kebijakan fiskal pusat bisa menjadi tumpul kalau daerah-daerah melaksanakan kebijakan yang justru berlawanan sifatnya.

Kedua, idealnya, ukuran pemerintah pusat tentu harus berkurang dalam era otonomi daerah. Ini bisa dicerminkan dari penyusutan jumlah pegawai dan, tentu saja, volume anggaran. Akan tetapi, ini rasanya belum akan terjadi dalam beberapa tahun mendatang. Bahkan, pengalaman beberapa negara Amerika Latin menunjukkan bahwa terjadi kenaikan pengeluaran pusat di masa transisi desentralisasi. Dalam RAPBN 2001 sendiri konon sudah dianggarkan semacam dana berjaga-jaga (*contingency funds*). Karena jumlah belanja rutin lainnya dianggarkan Rp 9,9 trilyun, maka barangkali sebanyak itulah dana berjaga-jaga yang disediakan pusat untuk menyelamatkan proses awal desentralisasi ini. Namun, dana serupa akan tetap dibutuhkan untuk beberapa tahun mendatang. Ketiga, menyangkut isu yang sudah sering dilontarkan banyak orang, yakni keinginan daerah-daerah secara umum untuk meningkatkan pendapatannya dari berbagai sumber.

Belum lagi menghadapi permasalahan penyaluran PNS kederah ini, tentunya harus dilakukan secara bertahap guna menghindari keresahan pegawai yang ada di daerah. Tentunya hal ini secara signifikan akan mempengaruhi belanja pegawai dan belanja barang RAPBN 2001 yang tentunya mengalami penurunan. Bila saja tahun anggaran 2001 ini transfer PNS ke daerah baru dilakukan 5%, maka otomatis belanja pegawai dan barang akan mengalami sebesar 5%. Hal ini sesuai dengan informasi BKN yang telah dilakukan harus sekitar 200.000 PNS pusat dari departemen yang telah dibubarkan. Melihat kondisi ini maka paling tidak dibutuhkan lima tahun anggaran dan penyesuaian RAPBN 2001 dalam menyalurkan PNS pusat ke daerah dan hal ini harus dilakukan yang merupakan konsekuensi logis yang harus dilakukan dalam rangka otonomi daerah, desentralisasi fiskal dan dekonsentrasi kekuasaan

Kita semua tahu bahwa, untuk sebagian besar daerah, penerimaan asli daerah hanya bisa memberikan kontribusi yang tidak sampai seperlima anggarannya. Ini dianggap sebagai persoalan besar di masa otonomi nanti. Sebab, bagaimana mungkin otonomi daerah bisa diwujudkan kalau daerah-daerah masih tergantung pada transfer dana dari pusat? Demikian argumen banyak pejabat daerah.

II.8 ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PENGELUARAN RUTIN

Gambaran yang mungkin menarik untuk kita perhatikan adalah perbandingan pola anggaran pemerintah di negara maju (misalnya Eropa Barat dan Amerika) dan di negara berkembang (termasuk didalamnya Indonesia). Bank Dunia mencatat, walupun katagori pengeluaran pemerintah berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, kita dapat membuat beberapa generalisasi. Salah satunya adalah pola pengeluaran yang secara umum menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah di negara maju lebih besar kepada subsidi dan transfer (tunjangan hari tua, *employment benefit*, dan lain sebagainya), sementara pemerintah di negara-negara berkembang cenderung mengalokasikan pengeluarannya kepada investasi (*World Development Report*, 1988, hal.7).

Pemerintah Indonesia contohnya, berupaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi (dengan sekaligus memperhatikan aspek pemerataan antar daerah) dengan cara membangun infrastruktur pembangunan ekonomi dan sosial di berbagai pelosok negeri. Namun, tetap terlihat keadaan dimana untuk membangun infrastruktur berkualitas sampai saat ini tetap dikendalai oleh penerimaan dalam negeri pemerintah yang terbatas. Secara teoritis, ada beberapa pilihan alternatif yang dapat diambil untuk membiayai proyek-proyek pembangunan tersebut. Masing-masing pilihan tersebut tentunya memiliki implikasi makro ekonomi tersendiri. Alternatif pertama adalah dengan cara penjualan obligasi pemerintah. Jenis pembiayaan dengan obligasi pemerintah (seperti halnya T-Bill di Amerika Serikat) belum pernah dilakukan di Indonesia. Salah satu efek makro dari penjualan obligasi ini, bisa saja berupa efek "*crowdingout*". Dimana sektor swasta yang relatif efisien akan tergusur oleh sektor publik yang relatif kurang efisien. Hal ini kurang menguntungkan dilihat dari sudut kinerja ekonomi makro. Alternatif kedua adalah dengan ekspansi basis moneter (pencetakan uang) sebagaimana yang telah dilakukan pada masa orde lama. Kelemahan dari pilihan ini adalah efek pembelanjaannya yang "*inflatoir*". Akumulasi modal lewat instrumen moneter yang agak berbeda sudah dilakukan pemerintah sejak tahun 1983 (yaitu bersamaan dengan dikeluarkannya deregulasi

perbankan 1983) yang kemudian diikuti dengan upaya permintaan agregat lewat ekspansi kredit (*lihat: PAKTO 88*).

Alternatif ketiga adalah pilihan yang selama ini sering ditempuh pemerintah, yaitu dengan pinjaman luar negeri. Terakhir yang keempat, adalah pilihan yang paling ideal dilihat dari efek makronya: yaitu lewat penggenjotan penerimaan dari perpajakan. Instrumen fiskal ini mulai diaktifkan dengan dikeluarkannya reformasi bidang perpajakan yang dimulai pada tahun 1984, 1985, dan 1986. Tujuan jangka panjangnya adalah untuk mengganti dana-dana luar negeri. Khususnya yang berkaitan dengan pembelanjaan lewat hutang luar negeri, walaupun secara teoritis efek makro ekonomi jangka pendek dari hutang relatif netral, namun konsekuensi langsung yang terlihat adalah pengakumulasian hutang pemerintah, yang *debt-servicing*-nya bisa sangat berat, dan itu harus dilakukan lewat sisi pengeluaran APBN yang tentu saja dibelanjai dari berbagai penerimaan pemerintah.

Upaya menjaga kredibilitas pemerintah Indonesia dalam menangani masalah hutang luar negeri dilakukan selama ini dengan cara mengelola pencicilan hutang luar negeri secara baik. Dalam APBN, pos tersebut masuk kedalam bagian pengeluaran rutin pemerintah.

Ada dua hal yang patut mendapat perhatian. Jika kita lihat pengalaman pada APBN periode tahun anggaran 1983 / 1984 sampai 1993 / 1994, persentase pengeluaran terhadap PDB relatif konstan. Fluktuasi yang terjadi hanya berkisar antara 1 sampai 2 persen terhadap rata-rata. Jika kita lihat periode 1994/1995 sampai 1999/2000, maka peningkatan yang drastis terjadi ketika memasuki krisis, yang disebabkan kenaikan yang drastis pada pos pengeluaran lain-lain (tabel I) .

Fluktuasi struktur pengeluaran rutin dalam total pengeluaran pemerintah Indonesia dalam periode tahun anggaran 1994/1995 sampai 1999/2000 memperlihatkan trend yang meningkat. Kenaikan yang drastis terjadi dalam tahun anggaran 1996/1997 ke tahun anggaran 1997/1998 (Tabel 2) .

Jika dilihat lebih rinci dalam struktur pengeluaran rutin, pos pembayaran bunga dan cicilan hutang serta belanja pegawai merupakan pos yang paling dominan. Pengeluaran untuk bunga dan cicilan hutang melebihi pos belanja pegawai sejak tahun anggaran 1987/1988. Memasuki periode krisis, pengeluaran rutin yang terkait dengan kurs nilai tukar naik drastis. Peningkatan yang drastis terjadi pada pos pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri serta pos pengeluaran lain-lain. Peningkatan jumlah pembayaran bunga dan cicilan hutang sebesar Rp. 6,5 triliun, sementara pemberian berbagai macam subsidi mengakibatkan kenaikan pos pengeluaran lain-lain dari Rp.3,1 triliun menjadi Rp. 21 triliun (tabel 3).

Semakin besarnya porsi bunga dan cicilan hutang sementara disaat yang sama semakin kecilnya porsi belanja pegawai memunculkan dilema yang bertahun-tahun dihadapi pemerintah. Disatu pihak, upah dan gaji pegawai pemerintah yang sebenarnya cenderung terlalu rendah tidak memberikan insentif bagi peningkatan produktivitas dan peningkatan pelayanan jasa publik. Apalagi tingkat perkembangan ekonomi yang sangat cepat di Indonesia sebelum periode krisis cenderung mendorong baik tingkat harga maupun tingkat ekspektasi terhadap kebutuhan hidup (*needs*). Hal tersebut pada gilirannya akan mendorong naiknya biaya hidup. Biaya hidup tersebut dirasakan semakin besar setelah memasuki periode krisis dengan adanya *hyperinflation*. Sebagai konsekuensinya, pos belanja pegawai mulai dirasa kurang mencukupi. Namun upaya untuk menaikkan gaji dan upah selalu berhadapan dengan kendala keterbatasan sumber dana dan keharusan untuk mencicil hutang pemerintah yang jatuh tempo.

Pertanyaan penting dalam kasus ini dengan demikian: bagaimana cara menaikkan gaji pegawai negeri ? Logika pemecahannya mungkin bisa saja sederhana. Bila ingin menaikkan gaji maka cicilan hutang (yang memakan porsi terbesar dari pengeluaran rutin) haruslah dipotong. Untuk memotong cicilan hutang, maka dalam jangka pendek kredibilitas pemerintah dimata luar negeri dipertaruhkan. Sementara itu, konsekuensi jangka menengah dari pengurangan hutang pemerintah pada masa lalu

adalah pengurangan momentum pembangunan. Dari struktur penerimaan dalam negeri kita bisa melihat bahwa memotong hutang luar negeri pada saat mobilisasi dana dalam negeri belum efektif akan mengakibatkan tercekiknya pembiayaan investasi dalam infrastruktur pembangunan. Dengan demikian, solusi di atas yang nampaknya sederhana dan logis akan sangat kompleks dalam prakteknya . belum lagi bila kita masukkan masalah politik yang terkait dalam perdebatan penentuan anggaran.

Sehingga dengan memperhatikan: (1) Targe-target pertumbuhan ekonomi; (2) Beberapa aspek penting lainnya (yang juga perlu diidentifikasi sebelumnya), dan (3) dibantu oleh data-data terlampir, pilihan jangka pendek yang mungkin tersedia dan "*workable*" untuk dijalankan menjadi sebuah topik bahasan yang menarik.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Menjaga sustainabilitas dan kesehatan APBN jelas juga sangat penting, dan bila kita tidak ingin menghadapi kebangkrutan pemerintah yang dapat menyebabkan risiko sistemik yang mampu memicu krisis ekonomi episode kedua. Masalah kritisnya kesehatan keuangan publik (APBN) selalu menjadi sorotan sangat penting bagi kita sendiri maupun bagi pihak internasional seperti IMF dan Bank Dunia. Kalau semua elemen dan hal dianggap begitu penting di dalam ekonomi, pada dasarnya semua menjadi tidak penting. Pemerintah harus mampu meletakkan prioritas yang benar, *bukan justru ikut bingung dan saling memprotes*. Visi dan tujuan terfokus yang hendak dicapai bersama oleh pemerintah seharusnya dijelaskan dalam sidang kabinet yang kemudian menjadi kesepakatan bersama antar-instansi pemerintah.

Visi dan tujuan ini kemudian harus dijelaskan pada publik dan DPR secara baik dan transparan. Dengan tujuan bersama ini akan muncul konsekuensi kebijakan dan prioritas kebijakan yang konsisten yang juga harus disadari, dipegang, dan dihormati bersama oleh para menteri dan pejabat pemerintahnya. Dengan demikian, pemerintah menyadari betul

bahwa akan ada sektor atau bidang ekonomi yang memang harus diprioritaskan dan dijaga bersama oleh semua pejabat pemerintah, dan ada sektor atau bidang yang harus terpaksa dinomorduakan.

Kesepakatan ini harus dijaga dan diterapkan secara tegas di antara pemerintah sendiri, *termasuk hukuman bagi yang melanggar*, dengan syarat adanya kepemimpinan dan dengan koordinasi yang jelas dan kredibel. Dengan demikian, setiap pemimpin instansi dan menteri tidak dapat dan tidak boleh melayangkan keberatan sendiri-sendiri kepada Presiden dan selalu meminta perkecualian.

Kecenderungan Presiden untuk mengabulkan secara langsung dan tanpa koordinasi terhadap permintaan perkecualian dari menteri melalui posisi tawar masing-masing juga akan membuat pejabat pelaksana di tingkat teknis menjadi bingung dan tidak memiliki kepastian arah kebijakan dalam menyalurkan pengeluaran rutin. Akibatnya, kemajuan kebijakan akan lambat atau yang paling parah demoralisasi pejabat dan pelaksana teknis dapat terjadi.

Pemulihan ekonomi secara berkelanjutan dari suatu krisis maupun keberhasilan pembangunan ekonomi di banyak negara berkembang banyak yang gagal hanya karena pemerintahnya tidak mampu menciptakan prioritas, atau karena meletakkan prioritas yang salah.

Perjalanan pengelolaan ekonomi bangsa ini di masa lalu juga telah memberikan kepada kita pelajaran yang sangat berharga mengenai begitu pentingnya kemampuan pemerintah dalam meletakkan prioritas yang benar dan tegas. Semoga pemerintah ini bisa belajar secara baik dari kesalahan dan keberhasilan pemerintah masa lalu, tanpa harus mengulang kegagalan yang sangat jauh dari target dan berakibat sangat mahal

DAFTAR PUSTAKA

- Dr. Guritno Mangkoesoebroto, *"Kebijakan Ekonomi Publik Di Indonesia Substansi dan Urgensi"*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1994.
- Jhon Maynard Keynes, *"The general Theory Of Employment, Interest and Money"*, Macmillan, London 1936
- Hera Susanti dan Moh. Iksan, *Indikator-Indikator Makroekonomi*, Lembaga Penerbit Falkutas Ekonomi Universitas Indonesia, Edisi kedua tahun 1995
- Republik Indonesia, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara 1998/99
- Republik Indonesia, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara 1999/2000
- Republik Indonesia, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara 2001
- World Bank Report, 1998
- Harian Kompas, 6 April 2001

TABEL 2
Perkembangan Realisasi Pengeluaran Rutin Perklafikasi Ekonomi
(1997/98 - 2001) Miliar rupiah

Uraian	1997/98	1998/99	1999/2000	2000 ¹⁾	2001 ²⁾
I. Belanja pegawai	17.269,0	23.216,1	32.105,6	30.682,1	39.889,1
1. Gaji /pensin	13.697,6	18.656,5	26.427,4	25.760,9	33.658,4
2. Tunjangan Beras	787,9	1.244,5	1.881,6	1.527,2	1.585,9
3. Biaya lauk pauk	1.174,4	1.546,9	2.116,0	1.585,1	2.113,5
4. Belanja Peg. DN	671,3	1.073,0	1.040,3	1.014,4	1.371,3
5. Belanja peg. LN	937,8	695,0	640,3	794,5	1.160,0
II. Belanja Barang	8.999,3	9.862,4	9.971,4	9.440,5	11.927,0
1. Belanja Barang DN	8.241,9	8.888,2	9.791,1	8.676,0	10.810,0
2. Belanja Barang LN	757,4	974,2	180,3	794,5	1.116,2
III. Belanja Rutin Daerah	11.060,5	13.074,2	17.341,2	18.113,5	— ³⁾
1. Belanja Pegawai	10.519,8	12.408,0	16.567,6	17.362,7	—
2. Belanja NonPegawai	540,7	666,2	773,6	750,8	—
IV. Pembayaran Bunga Utang	31.112,3	32.864,3	42.845,8	54.623,4	77.401,7
1. Utang Dalam Negri	1.627,7	8.384,8	22.230,9	37.998,4	55.792,4
2. Utang Luar Negri	29.484,6	24.879,5	20.614,9	16.625,0	21.609,3
V. Subsidi	20.413,0	35.785,7	60.767,9	30.828,440	48.274,1
1. Subsidi BBM	9.814,3	28.606,6	40.923,1	22.462,0	36.396,1
2. Subsidi Non-BBM	10.598,7	7.179,1	19.844,8	8.366,4	11.878,0
VI. Pengeluaran Rutin Lainnya	755,7	2.724,1	4.528,5	11.736,7	9.363,3
J U M L A H	89.609,8	117.526,8	167.560,4	155.424,6	186.855,2

Sumber : RAPBN 1998/99 - 2001

1) Priode 1 april s/d 31 Desemeber 2000

2) Revisi APBN 2001

3) Dialihkan menjadi beban dana perimbangan

4) Tidak termasuk dana kompensasi kenaikan harga BBM untuk masyarakat miskin, dengan asumsi Kenaikan BBM dalam negri rata-rata 20% per april 2000

TABEL 3
Perkembangan Realisasi Pengeluaran Rutin Perklafikasi Ekonomi
(%) thd PDB (1997/98 - 2001)

Uraian	1997/98	1998/99	1999/2000	2000 ¹¹⁾	2001 ²⁰
I. Belanja pegawai	0,13	2,2	2,8	3,4	2,8
1. Gaji /pensin	2,19	1,8	2,3	2,8	2,4
2. Tunjangan Beras	0,19	0,1	0,2	0,2	0,1
3. Biaya lauk pauk	0,11	0,1	0,2	0,2	0,2
4. Belanja Peg. DN	0,15	0,1	0,1	0,1	0,1
5. Belanja peg. LN		0,1	0,1	0,1	0,1
	1,44				
II. Belanja Barang	1,32	0,9	0,9	1,0	0,9
1. Belanja Barang DN	0,12	0,8	0,9	1,0	0,8
2. Belanja Barang LN		0,1	0,0	0,1	0,1
	1,77				
III. Belanja Rutin Daerah	1,68	1,2	1,5	2,0	—*)
1. Belanja Pegawai	0,09	1,2	1,5	1,9	—
2. Belanja NonPegawai		0,1	0,1	0,1	—
	4,97				
IV. Pembayaran Bunga Utang	0,26	3,1	3,8	6,0	5,5
1. Utang Dalam Negri	4,71	0,8	2,0	4,2	4,0
2. Utang Luar Negri		2,3	1,8	1,8	1,5
V. Subsidi		3,4	5,3	3,4	3,4
1. Subsidi BBM		2,7	3,6	2,5	2,6
2. Subsidi Non-BBM		0,7	1,7	0,9	0,8
VI. Pengeluaran Rutin Lainnya		0,3	0,4	1,3	0,7
J U M L A H	11,53	11,2	14,7	17,1	13,3

Sumber : RAPBN 1998/99 - 2001

*) Dalihkan menjadi dana perimbangan

PERANAN KONTRIBUSI PENERIMAAN PERPAJAKAN TERHADAP PEMBIAYAAN APBN

HTSP. Siregar*)

Pendahuluan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu komponen penting di dalam penyelenggaraan suatu negara. Hal tersebut dapat dimengerti karena APBN merupakan "mesin" penggerak penyelenggaraan negara.

Di dalam struktur APBN terdapat dua unsur utama yaitu penerimaan (*revenue*) dan pengeluaran (*expenditure*). Unsur penerimaan negara tersebut dapat bersumber dari beberapa hal seperti yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Rochmat Soeminto.

Menurutnya, sumber-sumber penghasilan negara pada umumnya terdiri dari:

1. Bumi, air, dan kekayaan alam;
2. Pajak-pajak, bea dan cukai;
3. Restribusi
4. Hasil Perusahaan Negara
5. Pinjaman, dan
6. Lain-lain sumber, seperti denda, sitaan, dan pencetakan uang (*defisit spending*) (Rochmat Soeminto, 1984: 2)

Dasar hukum dari sumber penerimaan negara tersebut diatur dalam UUD 1945 pasal 33, "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya." Pasal tersebut menjelaskan bahwa negara dalam hal ini Pemerintah diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Artinya, negara

*) Peneliti bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR RI

harus dapat memanfaatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi sumber penerimaan negara.

Sementara dasar hukum pemungutan pajak diatur dalam UUD 1945 pada pasal 23 ayat 2, "Segala pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan undang-undang." Selain itu, terdapat dua ketentuan lain tentang pemungutan pajak sehingga pungutan itu dinilai sah, yaitu pasal 16 dan pasal 17 ICW (*Indische Comptabiliteit Wet*).

Pasal 23 ayat 2 tersebut, menetapkan bahwa setiap pajak yang dipungut oleh Pemerintah harus berdasarkan undang-undang. Itu berarti bahwa setiap pungutan pajak harus terlebih dahulu mendapat persetujuan rakyat yang direpresentasikan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam bentuk undang-undang. Anggota DPR RI yang dipilih secara demokratis oleh rakyat merupakan pencerminan perwakilan rakyat.

Bila dicermati lebih jauh lagi ternyata dasar pemikiran yang terkandung dalam pasal 23 ayat 2 UUD 1945, mengandung kesamaan dengan falsafah pajak yang dianut di Inggris, "*No taxation without representation*" ataupun yang dianut di Amerika Serikat, "*Taxation without representation is robbery*." Dengan begitu dasar pemikiran pemungutan pajak di Indonesia sudah memenuhi standar yang juga diterapkan di negara-negara maju.

Pajak yang lazim dipungut oleh Pemerintah atau diberikan oleh anggota masyarakat tanpa mendapatkan imbalan secara langsung itu harus dipergunakan untuk membiayai kepentingan umum (*public service*) yang diklasifikasikan dalam pengeluaran rutin (*routine expenditure*) yang diklasifikasikan dalam pengeluaran rutin (*routine expenditure*) dan pengeluaran pembangunan (*development expenditure*).

Pajak adalah uang yang berasal rakyat yang dipungut oleh Pemerintah untuk membiayai kepentingan umum atau kepentingan rakyat itu sendiri. Tentunya itu mempunyai konsekuensi logis bahwa rakyat berhak untuk mengetahui jumlah dan bagaimana uang itu dibelanjakan untuk kepentingan umum. Untuk maksud itu. Pemerintah pada setiap tahun

anggaran menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) untuk diajukan kepada DPR RI agar memperoleh persetujuan dan kemudian diundangkan dalam bentuk undang-undang formal APBN. Selanjutnya, setelah tahun berjalan, Pemerintah pun wajib mempertanggung-jawabkan penggunaan uang rakyat itu dan menyampaikannya kepada DPR RI setelah melalui pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) untuk memperoleh persetujuan DPR RI kembali. Dengan mekanisme pengawasan DPR RI terhadap uang rakyat seperti itu, dapat dimengerti bagaimana rakyat berdaulat. Dalam pengertian lain, pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah yang tidak ada imbalannya secara langsung.

Prinsip dan fungsi APBN

Sehubungan dengan pajak merupakan pungutan yang diperoleh dari rakyat dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah mempunyai kewajiban untuk membukukannya dalam apa yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN (*State Budget*) secara sistematis dan tahunan. Di dalam pembukuan atau penyusunan APBN tersebut dipergunakan prinsip-prinsip yang digunakan sebagai pedoman.

Ada dikenal tiga prinsip di dalam APBN yaitu berimbang, dinamis, dan fungsional. Berimbang artinya jumlah keseluruhan pengeluaran ($C+D$) harus tepat sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan ($A+B$), hal ini berarti sisi penerimaan keseluruhan telah juga memasukkan bantuan dan pinjaman luar negeri. Dinamis artinya dalam hal realisasi penerimaan lebih rendah dari perencanaan, pemerintah akan mengurangi pengeluaran. Konsep dinamis juga berarti adanya usaha peningkatan dalam penerimaan dan pengeluaran dari tahun ke tahun. Fungsional dimaksudkan bahwa fungsi dari penerimaan pembangunan (pinjaman luar negeri = B) semata-mata untuk membiayai pengeluaran pembangunan (D). Hal ini ditujukan menghindari penggunaan hutang luar negeri untuk pengeluaran rutin.

Selain prinsip-prinsip yang dikenal di dalam APBN, dikenal pula fungsi-fungsi pokok di dalam penyusunan APBN. Penyusunan APBN mempunyai tiga fungsi pokok yaitu:

1. Fungsi alokasi, yaitu penyediaan dana bagi kebutuhan masyarakat banyak untuk pembiayaan sarana dan prasarana yang tidak mungkin akan disediakan oleh swasta tanpa campur tangan Pemerintah.
2. Fungsi distribusi, yaitu pengeluaran pemerintah yang diarahkan untuk mengurangi kesenjangan dan pemerataan pendapatan antar warga negara.
3. Fungsi stabilisasi, yaitu anggaran Pemerintah yang ditujukan untuk memelihara tingkat kesempatan kerja yang tinggi, kestabilan harga, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (LPEM UI, "Kerangka Konseptual APBN, 2000 : hal 2).

Fungsi di atas membuat APBN telah menjadi suatu instrumen kebijakan ekonomi makro. Dengan begitu, melalui penggunaan modal makro ekonomi dapat diketahui dampak kebijakan anggaran terhadap berbagai indikator makro ekonomi seperti inflasi (*inflation*), pertumbuhan ekonomi (*growth*), distribusi pendapatan, dan kesempatan kerja.

Identifikasi masalah

Dengan memperhatikan penjelasan di atas, khususnya tentang pungutan pajak dari masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan fungsi-fungsi APBN. maka dapat dimengerti bahwa dana masyarakat dalam bentuk pajak tersebut harus diperuntukan bagi masyarakat sesuai dengan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi dari APBN. Dalam hubungan tersebut, kontribusi penerimaan perpajakan terhadap APBN menjadi penting sehingga perlu dikaji sejauhmana peranannya.

Tulisan ini mencoba mengkaji peranan kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pembiayaan APBN. Seberapa besar peranan kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pembiayaan APBN dibandingkan dengan penerimaan dalam negeri lainnya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan cara melakukan perbandingan terhadap segenap unsur penerimaan negara terhadap pendapatan negara ditambah hibah. Awalnya, diperbandingkan Penerimaan Dalam Negeri dengan Hibah, Penerimaan Perpajakan dengan Penerimaan Bukan Pajak (SDA), Pajak Dalam Negeri dengan Pajak Perdagangan Internasional, dan yang terakhir memperbandingkan semua unsur Pajak Dalam Negeri yaitu PPH, PPn, PBB, Bea Masuk, Cukai, Pajak Ekspor, dan Pajak Lainnya terhadap Pendapatan Negara ditambah Hibah.

Sehingga kemudian diperoleh jawaban terhadap seberapa besar peranan kontribusi pajak terhadap pembiayaan APBN. Juga dikaji peranan unsur pajak yang mana yang lebih besar kontribusinya terhadap Pendapatan Negara atau APBN.

Untuk mengkaji permasalahan tersebut, perlu dibahas terlebih dahulu hal-hal yang menyangkut perpajakan itu sendiri seperti sistem perpajakan permasalahannya, azas-azas pemungutan pajak, teori yang terkait dengan perpajakan, penggolongan pajak, asumsi-asumsi pokok penentuan besaran APBN, dan APBN itu sendiri.

Sistim Perpajakan

Sistem perpajakan merupakan suatu cara bagaimana perpajakan itu diberlakukan dan dikelola oleh suatu negara. Waktu seringkali mewarnai bagaimana sistem perpajakan itu diberlakukan. Perjalanan pemerintahan dari waktu ke waktu acapkali menentukan sistem perpajakan yang diberlakukan dan yang mengalami perubahan di sana-sini seiring dengan tuntutan perkembangan.

Di zaman kolonial, ciri dan corak sistem pemungutan pajak dikenali sebagai berikut:

- a. Bahwa tanggungjawab pemungutan pajak terletak sepenuhnya pada penguasa pemerintahan, seperti tercermin dalam sistem penetapan pajak yang "keseluruhannya" menjadi wewenang administrasi perpajakan. Sistem ini lebih dikenal dengan sebutan "*official Assessment System*".

- b. Bahwa pelaksanaan kewajiban perpajakan, dalam banyak hal sangat tergantung dari pelaksanaan administrasi perpajakan yang dilakukan oleh aparat perpajakan. Hal ini mengakibatkan Wajib Pajak kurang mendapat pembinaan dan bimbingan terhadap kewajiban perpajakannya dan kurang diikuti dalam berperan serta memikul beban negara dalam mempertahankan kelangsungan pembangunan nasional. (Gunadi, CS., 1999: 7)

Namun, sejak dilakukannya reformasi perpajakan pada tahun 1983, sistem perpajakan mempunyai perbedaan falsafah dan landasan yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang perpajakan. Hal tersebut tercermin dalam ketentuan yang mengatur sistem dan mekanisme pemungutan pajak. Sistem dan mekanisme pemungutan pajak ini menjadi ciri dan corak tersendiri dalam sistem perpajakan Indonesia. Itu dapat dimengerti sebab kedudukan undang-undang perpajakan menjadi ketentuan umum bagi peraturan perundang-undangan perpajakan lainnya.

Ciri dan corak dari sistem pemungutan pajak dalam undang-undang pasca pembaruan perpajakan adalah:

- a. Bahwa pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajiban dan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional;
- b. Bahwa tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak, sebagai pencerminan kewajiban di bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak itu sendiri. Pemerintah (dalam hal ini aparat perpajakan) hanya bertugas melakukan pembinaan, penelitian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan;
- c. Bahwa Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk melaksanakan kegotongroyongan nasional melalui sistem menghitung, dan membayar sendiri pajaknya yang terutang (*self assessment system*),

sehingga melalui sistem ini diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapih, terkendali, sederhana, dan mudah untuk dipahami oleh Wajib Pajak.

Berdasarkan ketiga prinsip pemungutan pajak di atas, Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, sehingga penentuan penetapan besarnya pajak yang terutang berada pada Wajib Pajak itu sendiri. Selain itu Wajib Pajak juga diwajibkan untuk melaporkan secara teratur jumlah pajak yang terutang dan yang dibayar sebagaimana ditentukan undang-undang. (Gunadi, CS., 1999: 6)

Dari kedua sistem di atas terlihat bahwa sistem yang berlaku sekarang (*self assessment system*) lebih memandang Wajib Pajak sebagai subyek dan bukan sebagai obyek semata. Selain itu sistem pemungutan pajak *self assessment* memberikan jaminan dan kepastian hukum tentang hak dan kewajiban perpajakan kepada Wajib Pajak lebih baik.

Dengan demikian dapat dimengerti tujuan dari pembaruan ketentuan perundang-undangan perpajakan itu sebagai berikut:

- a. Untuk meningkatkan tabungan pemerintah melalui peningkatan penerimaan dari sektor pajak berdasarkan ketentuan perundang-undangan perpajakan nasional.
- b. Untuk menciptakan kesederhanaan di bidang undang-undang pajak baik sistem pemungutan pajak maupun tarif pajaknya, sehingga mudah dipelajari dan dilaksanakan oleh Wajib Pajak maupun aparat pajak (*fiskus*)
- c. Agar dicapai kewajaran dalam pemungutan pajak yang berfalsafah Pancasila.
- d. Untuk mencapai suasana pemungutan pajak yang adil dalam arti adanya keserasian dan keseimbangan mengenai hak dan kewajiban Wajib Pajak, sehingga merangsang rasa tanggung bernegara melalui partisipasi sukarela. (Gunadi, CS, 1999: 7)

Tiga masalah umum dalam sistem perpajakan

Pertama, agaknya tidak banyak yang menyadari bahwa peningkatan dalam penerimaan perpajakan selama ini diikuti oleh pergeseran dalam basis fiskal dari pendapatan ke arah konsumsi Perbandingan angka penerimaan pajak 1986/1987 dengan 1996/1997 menunjukkan bahwa kontribusi pajak langsung terhadap total penerimaan domestik menurun dari 64% ke 55% dan kontribusi pajak tak langsung meningkat dari 36% ke 45%. Hal ini mencerminkan suatu bentuk sistem perpajakan yang menjadi cenderung agresif. Artinya, telah terjadi penurunan dalam peran redistribusi dari instrumen perpajakan.

Kedua, dengan membandingkan antara besarnya *tax liabilities* dengan skala ekonomi, maka celah untuk menduga bahwa selama ini sistem perpajakan di Indonesia masih jauh dari optimal karena tiga faktor: (1) jumlah pembayar pajak ternyata masih relatif sedikit. Di dalam kategori pajak pendapatan perorangan (yang mencakup 15% dari total penerimaan pajak penghasilan), penerimaan kebanyakan diperoleh dari menerima gaji.

Ketiga, walaupun elastisitas jangka pendek dari penurunan pajak dalam periode 1984/1985 - 1992/1992 cukup tinggi (yaitu pada angka 24), elastisitas jangka panjang dari penerimaan pajak cenderung lebih kecil dari satu - berkisar antara 0,8 - 0,9. Artinya, sistem perpajakan belum berfungsi sebagai "*built-in stabilizer*" ketika pada saat terjadi penurunan perekonomian maka erosi dalam basis fiskal akan menyeret penerimaan fiskal ke bawah (dominasi elastisitas jangka panjang). Rendahnya tingkat efisiensi dalam sistem administrasi perpajakan, selain struktur beban yang tidak lazim biasanya yang menjadi penyebab dari rendahnya elastisitas jangka panjang dari perpajakan. (LPEM UI, "Pembiayaan Kebijakan Fiskal, Penerimaan Dalam Negeri, 2000": 5 - 6.)

Penggolongan pajak

Pajak dilihat dari dapat tidaknya dialihkan (*shifting*), pajak dapat dikelompokkan sebagai pajak langsung dan pajak tidak langsung. Dari

sudut kekuasaan terhadap pemungutan pajak, pajak dapat digolongkan menjadi pajak umum (pajak pusat) dan pajak daerah. Dilihat dari sisi sasaran pajak (*tatbestand*), pajak dapat digolongkan sebagai pajak obyektif dan pajak subyektif. (Agus Santosa, 1992: 6).

Pajak langsung disebut sebagai Pajak Penghasilan (PPH) dan pajak tidak langsung disebut sebagai Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas barang dan jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Pergeseran pajak tidak langsung dapat dilaksanakan dengan dua kemungkinan. Pertama, pergeseran ke depan (*shifting forward*) di mana pajak dibebankan atau dilimpahkan kepada pihak sebelumnya, yakni pihak-pihak produsen hulu. Kedua, pergeseran ke belakang (*backward shifting*) di mana basis pajak dibebankan atau dilimpahkan kepada pihak terakhir, yakni konsumen atau produsen hilir dari aktivitas transaksi penjualan produk. (Agus Santosa, 1992: 6).

Pajak pusat atau pajak pusat merupakan pajak yang ditetapkan dan ditagihnya hutang pajak oleh Pemerintah Pusat, dan penyelenggaraanya di daerah dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak setempat. Hasil dari pajak umum ini untuk membiayai kas negara. Pajak-pajak yang dipungut Pemerintah Pusat ini mencakup jenis pajak yang dikelola Direktorat Jenderal Pajak, yakni: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai atas barang dan jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, dan Pajak Bumi dan Bangunan. Selain pajak-pajak yang dikelola Direktorat Jenderal Pajak, Pemerintah Pusat juga menerima pajak yang dikelola Direktorat Jenderal Moneter berupa Pajak Minyak Bumi dan pajak-pajak yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang mencakup Bea Masuk, Pajak Penjualan Impor dan Pajak Penambahan Nilai atas dan jasa. Pada Pajak Daerah, kekuasaan atas penetapan dan penagihan pajak dilakukan oleh Pemerintah Daerah, seperti propinsi, kabupaten dan kotamadya yang dipergunakan untuk mebiayai kas daerah, seperti halnya sebagian dari hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan. (Agus Santosa, 1992: 7).

Pajak subyektif merupakan pajak yang tatbestand-nya ditujukan kepada orang atau badan hukum atas dasar pertimbangan keadaan wajib pajak. Basis pajak dan tarif (tax rate) ditetapkan atas pertimbangan daya pikul wajib pajak, seperti status kawin wajib pajak, jumlah anak atau keluarga yang menjadi tanggungan serta keadaan terkait lainnya yang mempengaruhi, seperti besarnya hutang pajak penghasilan.

Pajak obyektif merupakan pajak yang dipungut atas pertimbangan keadaan, tindakan dan peristiwa yang terjadi dalam wilayah negara (tanpa mengindahkan domilisi dan sifat subyeknya) yang dapat diperhitungkan sebagai tatbestand. Misalnya cukai rokok, cukai minuman keras maupun cukai bensin, para pemakai barang-barang tersebut kesemuanya menjadi subyek yang sama (tanpa pertimbangan status ekonomi ataupun status sosial) dalam menanggung besar pajak obyektif. Dalam konteks ini, Pajak Pertambahan Nilai atas Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Brang Mewah, serta Pajak Bumi dan Bangunan termasuk pajak obyektif.

Azas-azas pemungutan pajak

Hukum pajak dapat diartikan memiliki fungsi menyanggarakan keadilan dalam pemungutan pajak. Di dalam pemungutan pajak, azas keadilan merupakan unsur yang sangat penting yang harus tercermin melalui undang-undang dan ordonansi pajak maupun praktek praktek penyelenggaraannya.

Konsep keadilan diakui bersifat relatif. Jangka waktu merupakan salah satu perubah (variable) yang sangat mempengaruhi konsep keadilan. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa sesuatu selalu dikaitan adil pada waktu sekarang belum tentu terkait dan bertahan untuk waktu mendatang.

Adam Smith (1723-1790) melalui *"An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nation"* menyodorkan empat azas pemungutan pajak yang dinyatakan dalam *the four maxims* sebagai berikut:

1. Maksim Pertama, pembagian tekanan pajak di antara subyek pajak masing-masing hendaknya dilakukan seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang

dinikmatinya setiap subyek pajak di bawah perlindungan pemerintah (azas pembagian atau azas kepentingan). Dalam asas *equality* (asas persamaan) tidak diperoleh suatu negara mengadakan diskriminasi di antara sesama wajib pajak yang keadaan dirinya sama.

2. Maksim kedua, pajak yang harus dibayar oleh seseorang harus pasti dan tidak mengenal kompromi (*not arbitraty*). Dalam asas *certainty*, kepastian hukum yang dipentingkan adalah yang mengenai subyek pajak, obyek pajak dan ketentuan waktu pembayaran pajak.
3. Maksim ketiga, teknik pemungutan pajak didasarkan pada *convenience of payment*, di mana penetapan pajak dipungut pada saat paling tepat bagi para wajib pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan detik diterimanya penghasilan.
4. Maksim keempat, asas efisiensi dengan menetapkan bahwa pemungutan pajak dilakukan secara hemat, tanpa sekali-sekali pemungut melebihi hasil penerimaan pajak dalam kas negara.

The four maxims Adam Smith menunjukkan bahwa maksim pertama *equality* merupakan asas menurut falsafah hukum. Maksim kedua *certainty* menunjuk kepada asas yuridis. Sedangkan maksim ketiga *convenience of payment* dan maksim keempat *efficiency* memperlihatkan asas ekonomi dan asas finansial suatu pemungutan pajak.

Pajak dipungut negara diidentikkan sebagai premi yang dikeluarkan untuk perjanjian pertanggungan (asuransi). Teori asuransi menyatakan bahwa tugas negara untuk melindungi orang dengan segala kepentingannya; keselamatan dan keamanan jiwa serta harta kekayaannya, sebagaimana yang berlaku dalam perjanjian pertanggungan, maka diperlukan premi dalam bentuk pajak bagi dana yang dibelanjakan negara untuk menyelenggarakan perlindungan. Pajak sebagai premi perlindungan harus dibayar secara perorangan dalam jangka waktu tertentu. Telaah bandingan antara pajak dan premi asuransi dalam teori asuransi menunjukkan kepincangan, karena jika terjadi suatu mudarat (kerugian) yang dialami wajib pajak, tidak ada kompensasi ganti rugi yang dapat dituntut kepada negara. Lebih jauh lagi, tidak nampak

hubungan yang dapat ditunjuk secara langsung antara pembayaran pajak dan imbalan jasa perorangan yang diberikan negara.

Asumsi-asumsi pokok penentuan besaran APBN

Di dalam menentukan besaran APBN, Badan Analisis Keuangan dan Moneter (BAKM), Departemen Keuangan selalu memperhatikan dan mendasarkan kepada asumsi-asumsi pokok sebagai berikut:

1. Pendapatan Domestik Bruto (PDB),
2. Tingkat pertumbuhan ekonomi (*economic growth*),
3. Tingkat inflasi (*inflation*),
4. Nilai tukar rupiah terhadap valuta asing (*exchange rate*),
5. Harga minyak mentah di pasar internasional (*oil price*),
6. Produksi mentah di dalam negeri,
7. Tingkat suku bunga. (LPEM UI, "Kerangka Konseptual APBN", 2000:1)

Asumsi PDB mempengaruhi pendapatan dan belanja negara. Di sisi penerimaan, PDB mempengaruhi besaran penerimaan pajak dalam negeri, pajak perdagangan internasional, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) lainnya, dan bagian pemerintah atas laba BUMN. Sedangkan di sisi pendapatan negara, PDB akan mempengaruhi besaran belanja barang, terutama belanja barang dalam negeri, subsidi, pengeluaran pembangunan, pembiayaan dalam negeri, dan pembiayaan luar negeri. Hal ini disebabkan karena besarnya PDB menunjukkan semakin banyak masyarakat yang mampu untuk membayar pajak dan menggunakan fasilitas atau jasa pemerintahan.

Semakin besar nilai PDB-nya, berarti semakin banyak masyarakat yang mampu membayar pajak dan mempunyai penghasilan yang lebih tinggi dari Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Oleh karena itu, *tax ratio* perpajakan juga akan semakin tinggi, sehingga penerimaan pajak dalam negeri meningkat. Dengan demikian, asumsi besarnya PDB sangat menentukan besar-kesilnya penerimaan pajak dalam negeri yang bisa dihimpu dalam APBN.

Hal yang sama terjadi juga pada penentuan pajak perdagangan internasional, yang terdiri dari penerimaan bea masuk dan pajak/pungutan ekspor. PDB berperan dalam menentukan besarn penerimaan ini, sebab dengan semakin besarnya pDB berarti semakin banyak masyarakat yang mampu mengkonsumsi barang-barang impor, baik barang konsumsi maupun barang modal. Dengan demikian, besar-kecilnya penerimaan pajak dalam negeri yang bisa dihimpun dalam APBN.

Asumsi tingkat pertumbuhan ekonomi mempunyai pengaruh yang sama dengan PDB. Tingkat pertumbuhan ekonomi akan mempengaruhi pendapatan dan belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, tingkat pertumbuhan ekonomi akan mempengaruhi penerimaan pajak dalam negeri, pajak perdagangan internasional, PNPB lainnya, bagian pemerintah atas laba BUMN. Sedangkan di sisi belanja negara, pertumbuhan ekonomi akan mempengaruhi belanja barang baik dalam negeri maupun luar negeri, pengeluaran, dan subsidi.

Dengan semakin tingginya pertumbuhan ekonomi, maka semakin tinggi pula penghasilan dan transaksi bisnis yang dilakukan oleh masyarakat, sehingga pajak dalam negeri yang bisa dihimpun semakin tinggi. Demikian sebaliknya terjadi apabila tingkat pertumbuhan ekonomi menurun.

Asumsi inflasi mempengaruhi sisi pendapatan negara pada penerimaan pajak dalam negeri, pajak perdagangan internasional, PNPB lainnya, penerimaan sumber daya alam (SDA), dan bagian pemerintah atas laba BUMN. Sedangkan di sisi belanja negara, tingkat inflasi berpengaruh terhadap belanja pegawai, belanja barang, belanja rutin daerah, dan pengeluaran rutin lainnya.

Penentuan besarnya penerimaan pajak dalam negeri juga dipengaruhi oleh tingkat inflasi setiap tahunnya. Dengan semakin tingginya tingkat inflasi, maka penerimaan pajak dalam negeri akan menjadi semakin tinggi, dan sebaliknya terjadi.

Asumsi nilai tukar rupiah terhadap valas asing mempengaruhi sisi pendapatan negara pada penerimaan pajak dalam negeri, penerimaan

pajak perdagangan internasional, dan penerimaan SDA, terutama migas. Sedangkan di sisi belanja negara, nilai tukar mempengaruhi belanja barang, pembayaran bunga hutang, subsidi, pengeluaran pembangunan, serta pembiayaan dalam negeri dan luar negeri.

Asumsi harga minyak mentah di pasar internasional dan produksi minyak mentah dalam negeri sangat berpengaruh terhadap penerimaan sumber daya alam, terutama minyak bumi dan gas alam serta PPh migas.

Asumsi suku bunga mempengaruhi pembayaran bunga hutang, baik dalam negeri maupun luar negeri, serta terhadap subsidi bunga kredit program.

Selain asumsi-asumsi pokok di atas mempengaruhi besaran APBN, terdapat juga faktor-faktor yang mempengaruhi besaran APBN pada setiap komponen dalam pendapatan dan belanja negara.

Penerimaan rutin adalah pendapatan negara yang diperoleh secara rutin dan terus-menerus, seperti penerimaan dari pajak, dari BUMN, dan sebagainya. Penerimaan migas berupa penerimaan dari kegiatan eksploitasi minyak bumi dan gas alam, termasuk penerimaan dari bonus dan retensi. Penerimaan nonmigas terutama berasal dari pajak-pajak selain pajak migas.

"Dengan adanya penurunan penerimaan negara dari sektor minyak bumi dan gas alam, maka usaha peningkatan penerimaan dalam negeri dari sumber-sumber di luar minyak bumi dan gas alam menjadi semakin penting, untuk mendukung kebutuhan dana pembiayaan pembangunan yang semakin besar." (Drs. H. Yozar Anwar, "Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan", 1990: 25)

"Dalam struktur penerimaan dalam negeri, penerimaan perpajakan masih menunjukkan peran yang dominan. Hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemerintah untuk meningkatkan penerimaan perpajakan melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah dilaksanakan, seperti perluasan basis pengenaan pajak, intensifikasi pemungutan, dan penyuluhan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran membayar pajak." (Nota Keuangan dan RAPBN 1999/2000)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Sejak krisis moneter (*monetary crisis*) terjadi di pertengahan 1997, Indonesia kemudian memasuki masa ekonomi yang berkepanjangan hingga kini. Dalam menyikapi kondisi krisis ekonomi tersebut, kebijakan fiskal yang merupakan salah satu instrumen kebijakan ekonomi makro, diarahkan untuk membantu mengatasi krisis ekonomi, mempercepat proses stabilisasi, serta memberikan stimulus dalam rangka pemulihan perekonomian. Hal tersebut dikarenakan masyarakat dan dunia usaha yang diharapkan dapat banyak berperan menggerakkan perekonomian nasional masih terpuruk akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan tersebut.

Untuk itu, di dalam penerimaan negara, kebijakan pokok yang telah dan sedang dilakukan diarahkan untuk meningkatkan Penerimaan Perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dengan upaya dan langkah-langkah kebijakan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan di antaranya meliputi (i) ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan, (ii) perbaikan struktur pajak (iii) penyempurnaan sistem administrasi perpajakan dan administrasi pemungutan pajak, serta (iv) pencabutan berbagai fasilitas perpajakan (*tax exemption*) yang tidak banyak bermanfaat. Sementara itu, upaya yang dilakukan dalam meningkatkan PNBP di antaranya mencakup langkah-langkah untuk (i) meningkatkan efisiensi dan transparansi keuangan BUMN, (ii) mengintensifikan pengawasan terhadap penerimaan fungsional dari departemen-departemen seiring dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta (iii) melaksanakan transparansi fiskal dengan memasukkan dana rebusas ke dalam APBN. (Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2001: IV/6)

Seperti diketahui bahwa di dalam struktur APBN terdapat sisi Penerimaan (*Revenue*) dan sisi Pengeluaran (*Expenditure*). Sisi Penerimaan terdiri dari Penerimaan Dalam Negeri dan Hibah. Di dalam mata anggaran Penerimaan Dalam Negeri terdiri dari Penerimaan

Perpajakan, Pajak Perdagangan Internasional, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan Hibah. Secara sistematis struktur penerimaan negara tersebut ditampilkan berikut ini.

I. Penerimaan Dalam Negeri

1. Penerimaan Perpajakan

a. Pajak Dalam Negeri

- 1) Pajak Penghasilan (PPh)
 - a) Migas
 - b) Non-Migas
- 2) Pajak Pertambahan Nilai (PPn)
- 3) Pajak Bumi dan Bangunan (PPB)
- 4) Cukai
- 5) Pajak Lainnya

b. Pajak Perdagangan Internasional

1. Bea Masuk
2. Pajak/Pungutan Ekspor

2. Penerimaan Bukan Pajak (SDA Migas)

a. Penerimaan SDA

1. Minyak Bumi
2. Gas Alam
3. Pertambangan Umum
4. Kehutanan
5. Perikanan

b. Bagian Laba BUMN

c. Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya

II. Hibah

Penerimaan Negara

Penerimaan negara merupakan penerimaan yang diperoleh dari hasil pemungutan dan pengerahan (mobilisasi) dana dari masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, baik dengan balas jasa (seperti misalnya penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari pemberian pelayanan jasa oleh instansi pemerintah kepada masyarakat) ataupun tanpa adanya balas jasa yang langsung bisa ditunjuk (misalnya pajak). Pendapatan ini

diperoleh dari sumber-sumber penerimaan dalam negeri, berupa penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak, di samping penerimaan yang berasal dari hibah, yaitu bantuan yang diperoleh tanpa ada kewajiban untuk mengembalikan di kemudian hari. (Nota Keuangan & RAPBN Tahun anggaran 2000: IV/75)

Singkatnya, pendapatan negara adalah segala sesuatu yang diterima oleh pemerintah baik dari masyarakat maupun dari kekayaan alam dengan atau tanpa balas jasa secara langsung. Sedangkan hibah adalah sumbangan yang diterima oleh pemerintah dari penduduk, dan institusi atau organisasi internasional, ataupun pemerintah negara lain yang diberikan tanpa ada ikatan apapun. (Nota Keuangan & RAPBN Tahun Anggaran 2001: IV/7)

"Penerimaan pajak tahun anggaran 2001 diperkirakan mengalami penghilangan (potential loss) sebesar Rp 11,4 triliun. Keadaan itu diakibatkan belum dapat diberlakukannya empat kebijakan. Pertama, tax amnesty (pengampunan pajak). Kebijakan ini baru akan diberlakukan tahun 2002. Diperkirakan penerimaan tersebut dapat diraih Ditjen Pajak sekitar Rp 5,7 triliun. Kedua, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atau *value added tax* pertanian dan barang strategis. PPN tersebut akhirnya dibebaskan sehingga target penerimaan sebesar Rp 3,5 triliun tidak dapat terpenuhi. Ketiga, penundaan pengenaan PPN di Batam. Awalnya, sektor ini diperkirakan akan dapat meraih penerimaan Rp 200 miliar, namun pemerintah memutuskan menunda pengenaan PPN di pulau tersebut sampai batas waktu yang ditentukan. Keempat, Bank Indonesia belum dijadikan subyek pajak. Jika bank sentral ini menjadi subyek pajak, akan diperoleh dana sebesar Rp 1,5 triliun - Rp 2 triliun dari pajak keuntungan Bank Indonesia." (Harian Ekonomi Neraca, 31 Maret 2001)

Seperti diketahui bahwa perolehan pajak 2000 mengalami surplus sebesar 3,4% dari target yang ditetapkan sebesar Rp94 triliun hingga mencapai Rp 97,173 triliun. Menurut Dirjen Pajak Machfud Sidik, salah satu penyumbang terbesar tercapainya surplus pajak itu adalah dari sektor Pajak Penghasilan (PPh) migas yang realisasinya mencapai Rp 18,49 triliun. Padahal target PPh migas pada tahun anggaran 2000 yang

ditetapkan semula hanya sebesar Rp 10 triliun.

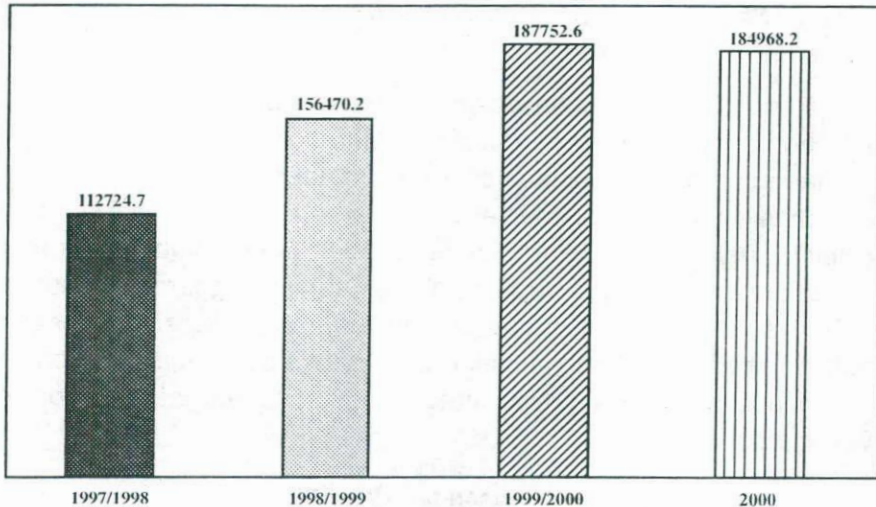
Sektor lain yang juga mengalami surplus adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang semula dicadangkan hanya Rp 27 triliun, namun mampu mencapai Rp 87,9 triliun. Hal serupa pun dialami oleh PBB yang semula ditarget sebesar Rp 2,9 triliun terealisasi sebesar Rp 4,5 triliun.

Di dalam kenyataannya, ada beberapa sektor pajak yang tidak mencapai target di antaranya adalah dari pajak lain-lain yang semula ditarget Rp 1,13 triliun hanya terpenuhi Rp 890,7 miliar. Begitupun hal dengan PPh nonmigas yang mencapai Rp 38,312 triliun dari target semula sebesar Rp 44,184 triliun.

Menurunnya sisi penerimaan yang terjadi pada saat yang bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan pengeluaran anggaran (juga karena inflansi dalam biaya per unit) menghasilkan kondisi yang dikenal dengan istilah "*fiscal stress*" yang menciptakan empat masalah fiskal (1) "*cash insolvency*" yaitu kurangnya kemampuan pemerintah menutupi kas untuk kebutuhan sehari-hari; (2) "*budgetary insolvency*" yaitu kurangnya kemampuan pemerintah menghasilkan penerimaan untuk menutup kebutuhan anggaran setiap triwulan anggarannya; (3) "*long run insolvency*" yaitu kurangnya mismatch antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam jangka waktu yang panjang, dan (4) "*service-level insolvency*" yaitu kegagalan pemerintah untuk menyediakan jasa layanan publik yang memadai yang pada gilirannya akan meniadakan fungsi redistribusi pendapatan dari kebijakan fiskal (lihat Carr, 1994, hal 42-60). (Dr. Adrian TP Pangabean, "Pembiayaan Kebijakan Fiskal, Penerimaan Dalam Negeri", hal. 1)

Sebagaimana dipaparkan terdahulu bahwa Penerimaan pajak atau kontribusi pajak terhadap APBN dari waktu ke waktu mengalami fluktuasi. Secara teori, hal tersebut dapat disebabkan banyak hal, di antaranya kesadaran wajib pajak membayarkan pajaknya, pemberdayaan Pemerintah terhadap sumber pajak, penyelewengan pajak, dan kondisi perekonomian nasional.

Grafik 1
PENERIMAAN NEGARA & HIBAH
TAHUN ANGGARAN 1997/1998 - 2000
(persentase)



Grafik 1 di atas tentang Pendapatan Negara yang terdiri dari unsur penerimaan dalam negeri dan hibah selama periode 1997/1998 - 2000 dalam miliar rupiah. Pendapatan negara pada periode 1997/1998 mencapai 112724,7 miliar rupiah dan mengalami kenaikan sebesar 28% (Lihat Lampiran Tabel Pendapatan Negara) hingga mencapai 156479,2 miliar rupiah pada periode 1998/1999. Pada periode 1998/1999 ke periode 1999/2000 mengalami kenaikan sebesar 17% hingga mencapai 187752,6 miliar rupiah. Sementara pada periode 1999/2000 ke periode 2000, secara nominal terlihat penurunan sebesar 2%. Namun, secara riil tidak terjadi penurunan karena perhitungan tahun anggaran yang berbeda sehubungan dengan terjadi perubahan kebijakan perhitungan tahun anggaran dari tahun fiskal ke tahun kalender. Pada periode 1999/2000 dihitung 6 bulan. Selama periode 1997/1998 - 2000, secara rata-rata persentase terjadi kenaikan sebesar 14%.

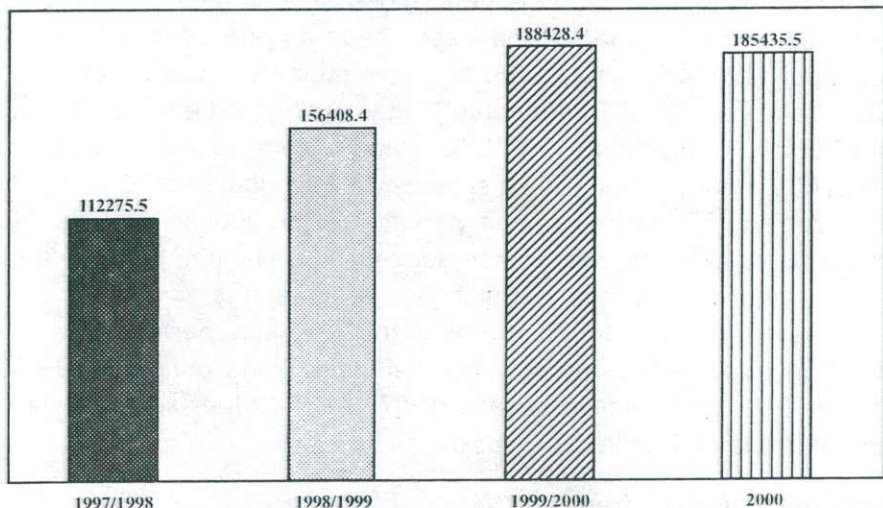
Penerimaan Dalam Negeri

Penerimaan dalam negeri merupakan sumber utama bagi pendapatan negara yang diperoleh dari sumber-sumber penerimaan

perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak. Penerimaan tersebut merupakan sumber pembiayaan anggaran belanja negara, juga menjadi salah satu pilar yang sangat penting dalam menopang pengendalian dan pengelolaan kebijakan dan operasi fiskal pemerintah.

Rencana penerimaan dalam negeri tersebut sangat tergantung kepada berbagai sasaran yang dapat dicapai dari masing-masing unsur penerimaan perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak. Selain itu, keberhasilan dari rencana tersebut dipengaruhi oleh berbagai kebijakan yang telah, sedang, dan akan diambilkan oleh pemerintah (policy measures) dalam tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran berikutnya. Tidak hanya itu, rencana tersebut pun dipengaruhi oleh asumsi variable-variable dan besaran ekonomi makro, seperti laju pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar (kurs) mata uang, serta harga dan produksi minyak mentah.

Grafik 2
PENERIMAAN DALAM NEGERI
TAHUN ANGGARAN 1997/1998 - 2000
(miliar rupiah)



Grafik 2 tentang Penerimaan Dalam Negeri yang terdiri dari unsur penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak selama

periode 1997/1998-2000 memperlihatkan kecenderungan kenaikan. Pada periode 1997/1998, penerimaan dalam negeri mencapai 112275,5 miliar rupiah dan mengalami kenaikan sebesar 28% (Lihat lampiran Tabel PENDAPATAN NEGARA & HIBAH Tahun Anggaran 1997/1998-2000) hingga mencapai 156408,4 miliar rupiah. Pada periode 1998/1999 ke 1999/2000, penerimaan dalam negeri kembali mengalami kenaikan sebesar 17% hingga mencapai 188428,4 miliar rupiah. Pada periode 1999/2000 ke 2000, penerimaan dalam negeri secara nominal mengalami penurunan sebesar 2% hingga mencapai 185435,5 miliar rupiah. Kendati secara nominal mengalami penurunan sebesar 2%, namun secara riil penerimaan dalam negeri periode 2000 tersebut tidak mengalami penurunan karena pada tahun anggaran 2000 hanya terhitung 6 bulan yaitu sejak 1 April hingga 31 Desember sementara pada tahun anggaran 1999/2000 terhitung satu tahun.

Penerimaan Perpajakan

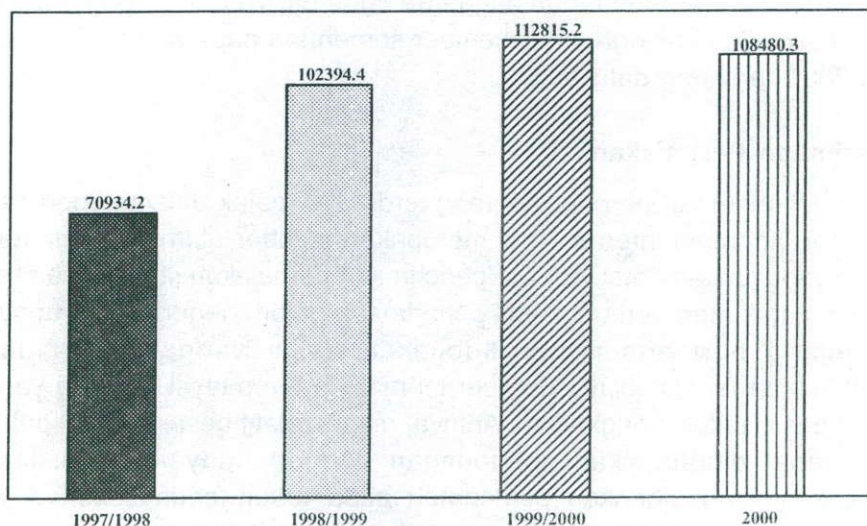
Penerimaan perpajakan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional merupakan sumber utama penerimaan negara yang fundamental. Artinya, penerimaan perpajakan sebagai sumber andalan untuk memperkuat basis penerimaan dalam negeri dalam upaya menunjang berlangsungnya kebijakan fiskal yang mandiri dan berkelanjutan (*sustainblity*). Sumber ini masih mempunyai peluang yang sangat besar untuk ditingkatkan. Artinya, masih relatif besar potensi pajak yang dapat dioptimalkan sehubungan dengan banyaknya fasilitas perpajakan yang diberikan pemerintah pada tahun-tahun sebelumnya seperti pembebasan pajak (*tax exemption*), pajak tidak dipungut, pajak ditanggung pemerintah, maupun penundaan pajak pada berbagai sektor atau obyek pajak tertentu yang kurang adil dan distrosif.

Upaya dan langkah-langkah kebijakan yang ditempuh untuk meningkatkan penerimaan perpajakan di antaranya meliputi (i) ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan, (ii) perbaikan struktur pajak, (iii) penyempurnaan sistem administrasi perpajakan dan administrasi pemungutan pajak, serta (iv) pencabutan pelbagai fasilitas perpajakan

(*tax exemption*) yang tidak banyak bermanfaat (Nota Keuangan & Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2001: IV/6)

Seperti diketahui, penerimaan perpajakan terdiri dari unsur Pajak Dalam Negeri dan Pajak Perdagangan Internasional. Berikut ini ditampilkan grafik tentang penerimaan perpajakan tahun anggaran 1997/1998 - 2000.

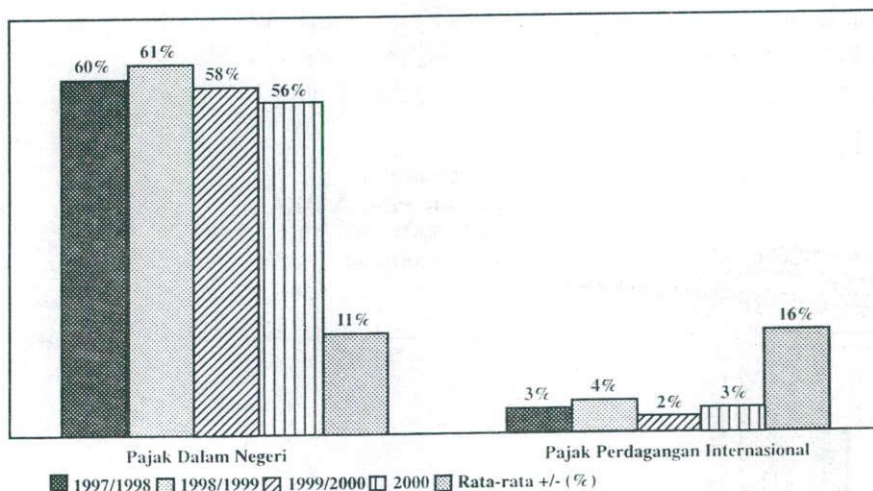
Grafik 3
PENERMAAN PERPAJAKAN
TAHUN ANGGARAN 1997/199 - 2000
(persentase)



Grafik 3 di atas tentang Penerimaan Perpajakan yang terdiri dari unsur pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional selama periode 1997/1998 - 2000 memperlihatkan kecenderungan kenaikan. Penerimaan perpajakan pada periode 1997/1998, mencapai 70934,2 miliar rupiah dan mengalami kenaikan sebesar 31% (Lihat lampiran Tabel PENDAPATAN NEGARA & HIBAH Tahun Anggaran 1997/1998-2000) hingga mencapai 102,4 miliar. Pada periode 1998/1999 ke 1999/2000, penerimaan perpajakan mengalami kenaikan sebesar 9% hingga

mencapai 112815,2 miliar rupiah. Sedangkan pada periode 1999/2000 ke periode 2000, penerimaan perpajakan mengalami penurunan secara nominal sebesar 4% hingga mencapai 108480,3 miliar rupiah. Namun secara riil penerimaan perpajakan sebenarnya tidak mengalami penurunan karena perhitungan tahun anggaran yang berbeda, periode 1999/2000 terhitung satu tahun dan periode 2000 hanya enam bulan.

Grafik 3a
PENERIMAAN PERPAJAKAN
Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)



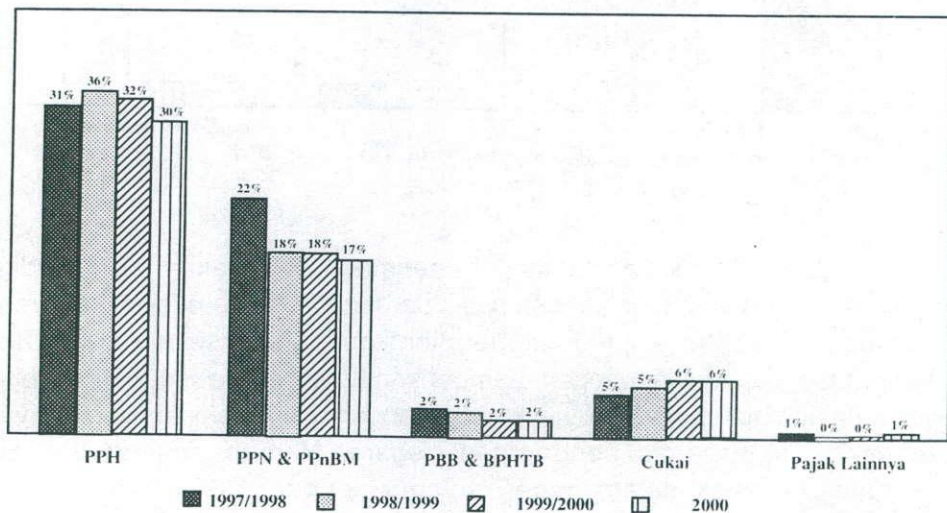
Grafik 3a di atas tentang Penerimaan Perpajakan yang terdiri dari unsur pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional selama periode 1997/1998 - 2000 memperlihatkan bahwa secara rata-rata persentase, pajak dalam negeri memberikan kontribusi sebesar 59% lebih besar dibandingkan dengan pajak perdagangan internasional yang hanya sebesar 3% terhadap pendapatan negara. Namun, terlihat bahwa penerimaan pajak dalam negeri selama periode 1997/1998 - 2000 mengalami penurunan. Kendati secara persentase pajak dalam negeri

periode 2000 memberikan kontribusi sebesar 56% terhadap Pendapatan Negara, namun secara riil sebenarnya mengalami peningkatan dibandingkan periode 1999/2000 karena pada periode itu hanya terhitung 6 bulan. Sementara pajak perdagangan internasional mengalami kenaikan sebesar 1 % dari periode 1997/1998 ke 1998/1999 hingga mencapai 4% dan mengalami penurunan pada periode 1998/1999 ke periode 1999/2000.

Pajak Dalam Negeri

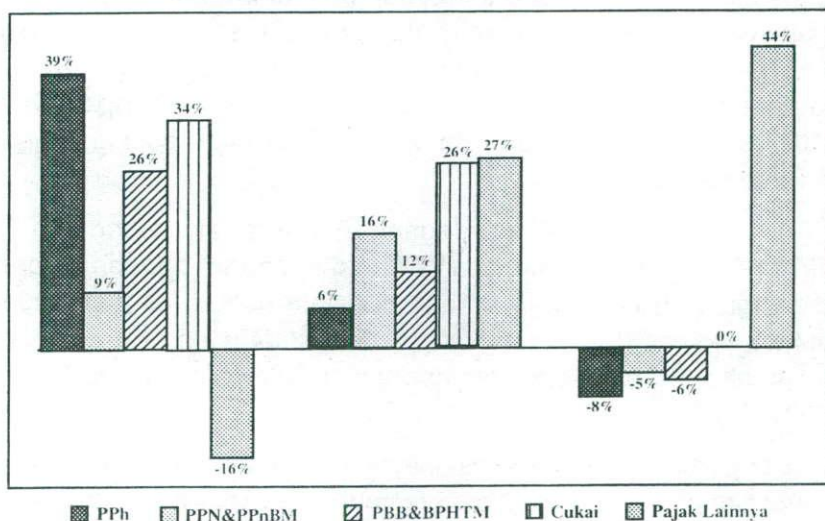
Pajak dalam negeri terdiri dari unsur: Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai & Pajak Penjualan Barang Mewah (PPN & PPnBM), Pajak Bumi & Bangunan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (PBB & BPHTB), Cukai, dan Pajak Lainnya.

Grafik 4
PENERMAAN PERPAJAKAN
TAHUN ANGGARAN 1997/199 - 2000
(persentase)



Grafik 4 di atas tentang Pajak Dalam Negeri yang terdiri dari unsur PPH, PPN & PPNBM, PBB & BPHTB, Cukai, dan Pajak lainnya selama periode 1997/1998 - 2000 dalam persentase memperlihatkan bahwa PPH menduduki tingkat tertinggi secara rata-rata sebesar 32% (Lihat Lampiran Tabel Pendapatan Negara Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000) di dalam memberikan kontribusi kepada Pendapatan Negara. Sementara secara rata-rata persentase kontribusi tertinggi berikutnya secara berurutan diduduki oleh PPN & PPN BM (19%), Cukai (5%), PBB & BPHTM (2%), dan yang pajak lainnya (0%) memperhatikan kenyataan pada grafik di atas dapat dijelaskan bahwa PPH merupakan andalan penerimaan pendapatan negara dibandingkan dengan pajak dalam negeri lainnya.

Grafik 4a
PERKEMBANGAN PAJAK DALAM NEGERI
 Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)



Grafik 4a di atas tentang Perkembangan Pajak Dalam Negeri yang terdiri dari unsur PPH, PPN & PPNBM, PBB & BPHTB, Cukai, dan Pajak lainnya selama periode 1997/1998 - 2000 dalam persentase memperlihatkan selain terjadi kenaikan pada 4 unsur pajak dalam negeri

yaitu PPH, PPN & PPnBM, PPB & BPHTM, dan cukai; namun terjadi penurunan sebesar 16% terhadap pajak lainnya pada periode 1997/1998 - 1998/1999. Pada periode 1998-1999 - 1999/2000, semua unsur pajak dalam negeri mengalami kenaikan. Sedangkan pada periode 1999/2000 - 2000, terlihat terjadi penurunan pada hampir seluruh unsur pajak dalam negeri kecuali terhadap unsur pajak lainnya terjadi kenaikan yang signifikan sebesar 44%. Kondisi tersebut mungkin dapat dipahami karena pada periode itu terjadi perubahan perhitungan tahun anggaran dari sistem fiskal ke sistem kalender yang mengakibatkan terjadi jumlah bulan yang berbeda pada periode 2000 yaitu 6 bulan. Dengan begitu dapat dimengerti bahwa secara riil, sebenarnya tidak terjadi penurunan.

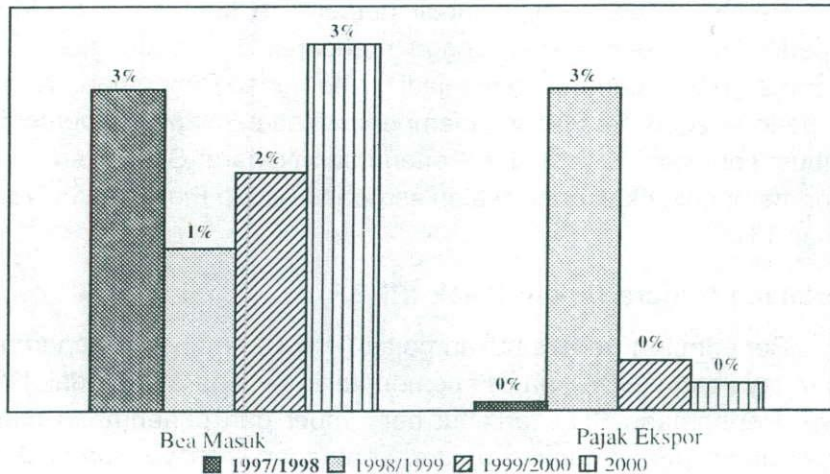
Pajak Perdagangan Internasional

Pajak Perdagangan Internasional adalah penerimaan pajak atas perdagangan internasional yang terdiri dari penerimaan bea masuk atas barang yang diimpor dan penerimaan pajak/pungutan ekspor atas komoditi ekspor tertentu. Bea masuk yang merupakan salah satu sumber pendapatan negara tersebut dipungut berdasarkan Undang-Undang Nomor 10/1995 tentang Kepabeanan yang diberlakukan sesuai dengan perjanjian internasional.

Tujuan utama pajak perdagangan internasional adalah (i) mengatur lalu lintas barang dan jasa ke dan dari daerah pabean Indonesia (ii) menjaga stabilitas harga barang di dalam negeri (iii) mendorong pertumbuhan ekspor (iv) meningkatkan penerimaan devisa, dan (v) menciptakan efisiensi perekonomian nasional. (Nota Keuangan & RAPBN TA 2001: IV/16).

Pajak perdagangan internasional tersebut memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap penerimaan perpajakan. Hal itu dapat dilihat dalam grafik berikut ini.

Grafik 5
PAJAK PERDAGANGAN INTERNASIONAL
Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000



Grafik 5 di atas tentang Pajak Perdagangan Internasional yang terdiri dari Bea Masuk dan Pajak Ekspor dalam persentase memperlihatkan bahwa Bea Masuk lebih besar memberikan kontribusi terhadap Penerimaan Negara secara rata-rata persentase sebesar 2%. Sedangkan Pajak Ekspor memberikan kontribusi 0% terhadap Penerimaan Negara.

Pada periode awal masa krisis, 1997/1998, terlihat Bea Masuk memberika kontribusi sebesar 3% terhadap Penerimaan Negara. Sedangkan Pajak Ekspor secara persentase memberikan kontribusi sebesar 0%. Namun, di periode 1998/1999, Bea Masuk mengalami penurunan di dalam memberikan kontribusi terhadap Penerimaan Negara hanya sebesar 1%. Di sisi lain, Pajak Ekspor justru memperlihatkan peningkatan kontribusi terhadap Penerimaan Negara dalam persentase menjadi sebesar 3%. Hal tersebut dapat dimaklumi karena ketika itu nilai tukar rupiah (*exchange rate*) mengalami depresiasi atau melemah

mencapai psosisi Rp 15.000,- per dolar AS. Kondisi tersebut, memperlihatkan cenderung ekspor meningkat karena penguatan nilai tukar dolar AS terhadap rupiah.

Periode 1999/2000, kembali persentase kontibusi Bea Masuk memperlihatkan peningkatan hingga mencapai 2%; sedangkan Pajak Ekspor mengalami penurunan menjadi 0% terhadap Penerimaan Negara. Pada periode 2000, Bea Masuk memperlihatkan peningkatan persentase kontribusi sebesar 3% terhadap Penerimaan Negara. Sementara, Pajak Ekspor memperlihatkan peningkatan serupa terhadap Penerimaan Negara sebesar 1%.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

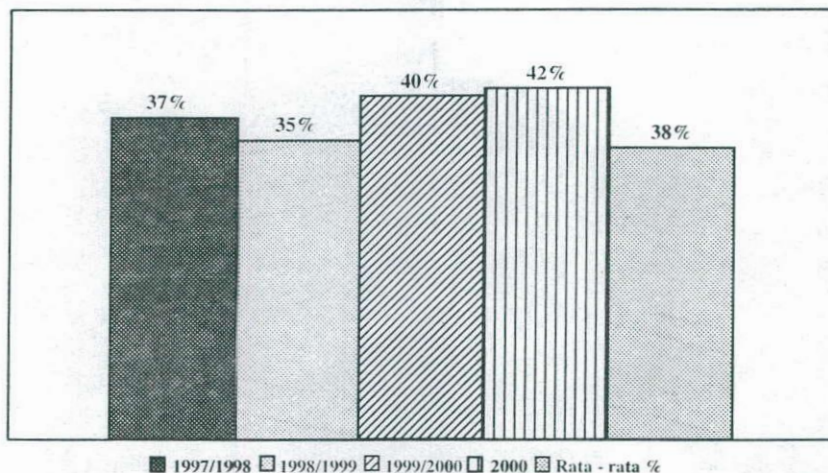
Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) terdiri dari penerimaan sumber daya alam (SDA), bagian pemerintah atas laba BUMN, dab PNBP lainnya. Penerimaan SDA tersebut bersumber dari penerimaan minyak bui, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan di luar pajak. Sementara, penerimaan dari bagian pemerintah atas laba BUMN merupakan penerimaan pemerintah dari laba BUMN sehubungan dengan kepemilikan dan pengelolaan pemerintah atas BUMN. Sedangkan PNBP lainnya adalah penerimaan yang bersumber dari departemen/lembaga pemerintah nondepartemen (LPDN) dalam menjalankan fungsinya melayani masyarakat di antaranya meliputi penerimaan rutin luar negeri, penerimaan pendidikan, penerimaan kejaksaan dan peradilan, penerimaan penjualan, penerimaan sewa dan jasa, penerimaan swadana, dan penerimaan kembali pinjaman.

Realisasi PNBP tesebut di samping dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian juga tergantung kepada berbagai upaya pemerintah dalam mengoptimalkan pemungutannya. Selain daripada itu, keputusan penghapusan beberapa departemen/LPDN juga berpengaruh terhadap realisasi penerimaan PNBP lainnya. Ö Serangkaian kebijakan yang telah ditempuh pemerintah untuk meningkatkan PNBP, antara lain dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Sebagai tindak lanjut dari undang-

undang tersebut, antara lain telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1998, dan diikuti dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut PNB. (Nota Keuangan & RAPBN Tahun Anggaran 2001: IV/21)

Upaya yang dilakukan dalam meningkatkan PNB di antaranya mencakup langkah-langkah untuk (i) meningkatkan efisiensi dan transparansi keuangan BUMN, (ii) mengintensifkan pengawasan terhadap penerimaan fungsional dari departemen-departemen seiring dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta (iii) melaksanakan transparansi fiskal dengan memasukkan dana reboisasi ke dalam APBN.

Grafik 6
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000
(persentase)



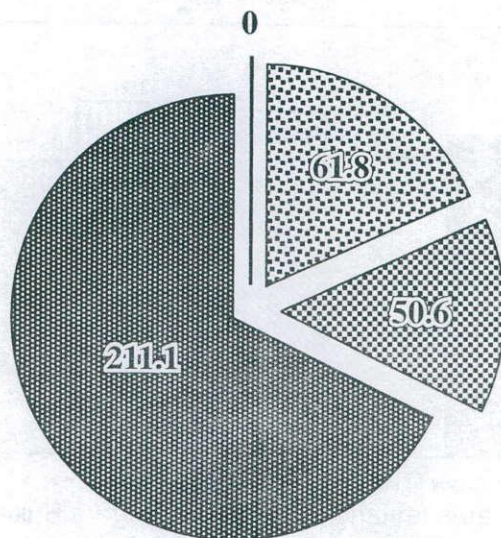
Grafik 6 di atas tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) selama periode 1997/1998 - 2000 memperlihatkan kontribusi PNB terhadap pendapatan negara secara rata-rata persentase sebesar 38%.

Nampak terjadi kecenderungan kenaikan secara umum. Pada periode 1997/1998, PNBP memberikan kontribusi sebesar 37% dan mengalami penurunan pada periode 1998/1999 hingga mencapai sebesar 35%. Akan tetapi pada tahun berikutnya, PNBP naik hingga mencapai 40% dan naik lagi hingga mencapai 42 %.

Hibah

Penerimaan hibah merupakan penerimaan dalam bentuk bantuan luar negeri. Penerimaan tersebut merupakan sumbangan atau donasi yang diterima, baik dari pemerintah negara lain ataupun berbagai lembaga internasional yang tidak perlu dibayar

Grafik 7
HIBAH
Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000
(miliar rupiah)



Grafik 7 di atas tentang Hibah selama periode 1997/1999 - 2000 dalam miliar rupiah. Terlihat bahwa tidak ada penerimaan hibah pada periode 1997/1998. Namun, pada periode 1998/1999 terdapat hibah sebesar 61,2 miliar rupiah. Pada periode 1998/1999, penerimaan hibah mengalami penurunan sebesar 22% hingga hanya menerima sebesar 50,6 miliar rupiah. Pada periode 2000, penerimaan hibah mengalami kenaikan sebesar 76% hingga mencapai 211,1 miliar rupiah.

Penutup

Dari paparan di atas dapat diperoleh jawaban terhadap masalah dikemukakan dalam tulisan ini. Di dalam APBN tahun anggaran 1997/1998 - 2000, selama masa krisis tersebut, di sisi penerimaan atau pendapatan negara & hibah (*revenue & grant*), penerimaan perpajakan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional merupakan andalan penerimaan dalam negeri yang mempunyai peranan besar terhadap APBN dalam bentuk kontribusi yang secara rata-rata persentase sebesar 62% sedangkan penerimaan bukan pajak (PNBP) hanya memberikan kontribusi sebesar 38% terhadap pendapatan negara (APBN).

Sementara pajak dalam negeri yang terdiri dari PPh, PPN & PPnBM, PBB & BPHTB, cukai, dan pajak lainnya memberikan kontribusi rata-rata persentase sebesar 58% terhadap pendapatan negara (APBN) dan pajak perdagangan internasional hanya memberikan kontribusi secara rata-rata persentase sebesar 3% terhadap pendapatan negara (APBN).

Di dalam komponen penerimaan pajak dalam negeri, Pajak Penghasilan (PPh) selama periode 1997/1998-2000 memberikan kontribusi terbesar secara rata-rata persentase sebesar 32% terhadap pendapatan negara (APBN). PPN&PPnBM memberikan kontribusi terbesar kedua terhadap pendapatan negara (APBN) sebesar 19%.

Sejak mengalami krisis moneter (*monetary crisis*) di pertengahan 1997 yang berkembang menjadi krisis ekonomi nasional, Indonesia masih juga belum dapat keluar dari kemelut krisis ekonomi tersebut kendati di dalam setiap tahun anggarannya, di dalam APBN, eksekutif (pemerintah)

dan legislatif (DPR RI) bersama-sama melaksanakan berbagai upaya kebijakan fiskal untuk dapat segera mencapai pemulihan ekonomi (*economic recovery*).

Pemulihan ekonomi (*economic recovery*) tidak saja cukup diupayakan dengan berbagai upaya kebijakan pemerintah, akan tetapi masyarakat dan dunia usaha yang diharapkan banyak berperan memberikan kontribusi terhadap percepatan keluarnya perekonomian nasional dari krisis ekonomi belum dapat berbuat banyak karena pengaruh dari krisis perekonomian nasional yang mempunyai korelasi positif terhadap kontribusi masyarakat dan dunia usaha terhadap APBN.

Jadi, upaya kebijakan apapun yang diambil oleh Pemerintah dan DPR RI ke depan, terlebih dahulu sebaiknya mengatasi pemulihan perekonomian nasional. Dengan terciptanya perekonomian nasional yang membaik dan baik, maka secara tidak langsung akan membuat masyarakat dan dunia usaha kembali berperan di dalam memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi nasional ke depan karena memang kontribusi penerimaan perpajakan jelas-jelas merupakan kontribusi utama dan andalan terhadap pendapatan negara atau APBN.

DAFTAR TABEL & GRAFIK

- Tabel 1. PENDAPATAN NEGARA Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (miliar rupiah dan persentase)
- Grafik 1. PENDAPATAN NEGARA Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (miliar rupaiah)
- Grafik 2. PENERIMAAN DALAM NEGERI Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 3. PENERIMAAN PERPAJAKAN Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 3a. PENERIMAAN PAJAK DALAM NEGERI & PAJAK PERDAGANGAN INTERNASIONAL Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (rata-rata persentase)
- Grafik 4. PENERIMAAN PAJAK DALAM NEGERI Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 4a. PERKEMBANGAN PAJAK DALAM NEGERI Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 5. PAJAK PERDAGANGAN INTERNASIONAL Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 6. PENERIMAAN BUKAN PAJAK Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (persentase)
- Grafik 7. PENERIMAAN HIBAH Tahun Anggaran 1997/1998 - 2000 (miliar rupiah)

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Yozar, Drs. H, editor, "Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan, Himpunan Pemikiran dari Seminar dan Diskusi PWI", PT. Bina Rena Pariwara, 1990
- Arinta, Kustadi, AK., Drs. "Sistem dan Peraturan Perpajakan Indonesia", Penerbit Alumni, Bandung, 1984
- Bohari, SH., "Pengantar Perpajakan", Ghalia, Ujung Pandang, 1984
- Gunadi, Dr., MSc. Ak., Cs., iPerpajakan, Buku 1, Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP0, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Meterai (BM)", Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia,
- _____ "Perpajakan", Buku 2, Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan bekerja sama dengan
- Harian Ekonomi Neraca, 31 Maret 2001
- Lumbantoruan, Sophar, Drs., MPA., iEnsiklopedi Perpajakan Indonesia, Penerbit Airlangga, 1996
- LPEM UI, FEUI, Program Diklat bagi Tim Asistensi Pembahasan APBN, Sekretariat Jenderal DPR RI. 2000:
- "Kerangka Konseptual APBN"
- "Pembiayaan Kebijakan Fiskal (Penerimaan Dalam Negeri)"
- "Pengeluaran Pembangunan (Transparansi)"
- "Pengeluaran Pembangunan"
- "Penerimaan Dalam Negeri"
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1999/2000

Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja
Negara 2000

Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja
Negara 2001

Pangabean, Adrian, TP, Dr., "Pembiayaan Kebijakan Fiskal, Penerimaan
Dalam Negeri", hal. 1

Peraturan-Peraturan tentang Perpajakan, Lembaga penerbit Fakultas
Ekonomi Universitas Indonesia

Santosa, Agus, "Perpajakan Indonesia", Penerbit Satya Wacana,
Semarang, 1992

Soemitro, Rochmat, Prof. DR. H., SH., "Azas dan Dasar Perpajakan 1",
PT.Eresco, Bandung, 1988

_____, "Asas dan Dasar Perpajakan 2", PT. Eresco, Bandung,
1987

_____, "Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan", PT.
Eresco, Bandung, 1986

Uppal , J.S., "Taxation in Indonesia", Gadjah Mada University Press,
Yogyakarta, 1986

Waluyo, Didik Budi, Drs., Akuntan, "Masalah Perpajakan 1988 - 1989",
PT. Arthaakagama Mandiri, Jakarta, 1990

LAMPIRAN

STRUKTUR APBN LAMA

PENERIMAAN	PENGELUARAN
<p>A. Penerimaan Dalam Negeri</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan Migas <ol style="list-style-type: none"> a. Penerimaan dari minyak bumi b. Penerimaan dari gas alam 2. Penerimaan Pajak bukan Migas <ol style="list-style-type: none"> a. Pajak Penghasilan b. Pajak Pertambahan Nilai (PPN) c. Bea Masuk d. Cukai e. Pajak Ekspor f. PBB g. Pajak lainnya 3. Penerimaan bukan Migas <ol style="list-style-type: none"> a. Laba Bersih Minyak b. Lainnya <p>B. Bantuan Luar Negeri</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bantuan Program 2. Bantuan Proyek 	<p>C. Pengeluaran rutin</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Pegawai <ol style="list-style-type: none"> a. Tunjangan Beras b. Gaji Pegawai/Pensiun c. Uang Makan/Lauk Pauk d. Lain-lain Belanja Pegawai DN c. Belanja Pegawai :LN 2. Belanja Barang <ol style="list-style-type: none"> a. Dalam Negeri b. Negeri 3. Subsidi Daerah Otonom <ol style="list-style-type: none"> a. Belanja Pegawai b. Belanja bukan Pegawai 4. Bunga dan Cicilan Hutang <ol style="list-style-type: none"> a. Dalam Negeri b. Luar Negeri 5. Lain-lain Pengeluaran Rutin <ol style="list-style-type: none"> a. Subsidi BBM b. Lain-lainnya <p>D. Pengeluaran Pembangunan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembiayaan Departemen/Lembaga 2. Pembiayaan Pembangunan Daerah <ol style="list-style-type: none"> a. Bantuan Pembangunan Desa b. Bantuan Pembangunan Dati II c. Bantuan Pembangunan Dati II d. Irian Jaya e. Ipeda/PBB f. Inpres <p>E. Pembiayaan lainnya</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidi pupuk 2. PMP 3. Lainnya <p>F. Bantuan Proyek</p>

Tabel
PENDAPATAN NEGARA & HIBAH
TAHUN ANGGARAN 1997/1998 – 2000
(miliar rupiah dan persentase)

	PENERIMAAN	1997/1998	%	(+) / (-) %	%	1998/1999	%	(+) / (-) %	%	1999/2000	%	(+) / (-) %	%	2000/2001	%	Rata-rata % (+)/(-)	Rata-rata (%)
	Pendapatan Negara dan Hibah	112275.5	100%	44194.7	28%	156470.2	100%	32008.8	17%	188479	100%	-2832.4	-2%	185646.6	100%	15%	100%
I	Penerimaan Dalam Negeri	112275.5	100%	44132.9	28%	156408.4	100%	32020	17%	188428.4	100%	-2992.9	-2%	185435.5	100%	15%	100%
1	Penerimaan Perpajakan	70914.2	63%	31460.2	31%	102394.4	65%	10420.8	9%	112815.2	60%	-4334.9	-4%	108480.3	58%	12%	62%
a	Pajak Dalam Negeri	67807	60%	27651.6	29%	95458.6	61%	12331.3	11%	107789.9	57%	-5822.2	-6%	101767.7	55%	12%	58%
(i)	PPn	34388.3	31%	21555.9	39%	55944.2	36%	3738.5	6%	59682.7	32%	-4433.2	-8%	55249.5	30%	12%	32%
(ii)	PPN & PPnBM	25198.8	22%	2604.4	9%	27803.2	18%	5283.9	16%	33087.1	18%	-1561.9	-5%	31525.2	17%	7%	19%
(iii)	PBB & BPHTM	2640.9	2%	924.4	26%	3565.3	2%	505.3	12%	4070.6	2%	-246.2	-6%	3824.4	2%	11%	2%
(iv)	Cukai	5101.2	5%	2631.7	34%	7732.9	5%	2648.3	26%	10381.2	6%	-26.2	0%	10355	6%	20%	5%
(v)	Pajak Lainnya	477.8	0%	-64.8	-16%	413	0%	155.3	27%	568.3	0%	445.3	44%	1013.6	1%	19%	0%
b	Pajak Perdagangan Internasional	3127.2	3%	-821.6	-12%	6935.8	4%	-1910.5	-38%	5025.3	3%	1487.3	23%	6512.6	4%	-9%	3%
(i)	Bea Masuk	2998.7	3%	-693.1	-30%	2305.6	1%	1871.4	45%	4177	2%	1900.5	31%	6077.5	3%	15%	2%
(ii)	Pajak Ekspor	128.5	0%	4501.7	97%	4630.2	3%	-3781.9	-446%	848.3	0%	-413.2	-95%	435.1	0%	-148%	1%
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	41341.3	37%	12672.7	23%	54014	35%	21599.2	29%	75613.2	40%	1342	2%	76955.2	41%	18%	38%
II	Hibah	0	0%	61.8	100%	61.8	0%	-11.2	-22%	50.6	0%	160.5	76%	211.1	0%	51%	0%

Keterangan: 1) Perhitungan Anggaran Negara (PAN)
2) Realisasi sampai dengan 31 Maret 2000
3) Periode 1 April sampai dengan 31 Desember 2000

Sumber: 1. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2000
2. Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2001
3. Ditlah