

KEBIJAKAN APBN SELAMA ORDE BARU

Disusun Oleh :
Tim Ekonomi P3I



Penyunting :
Sukarna Wiranta, MA, Msc
Ahli Peneliti Bidang Ekonomi, LIPI



**Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR-RI**

KEBIJAKAN APBN SELAMA ORDE BARU



Disusun Oleh :
Tim Ekonomi P3I



**Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR-RI**

• Ing



140/140/140
DPR-RI/140/140



• Ing
140/140/140
DPR-RI/140/140

KEBIJAKAN APBN SELAMA ORDE BARU



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 atau tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan 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, memamerkan, 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 rupiah).

KEBIJAKAN APBN SELAMA ORDE BARU

Penerbit : Sekretariat Jenderal DPR - RI
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I)
Bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung

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

Dicetak oleh
Percetakan CV. Erasari
Jakarta

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	1
Kata Sambutan	II
Kata Pengantar	IV
I. Kebijakan Umum APBN <i>Oleh : M. Yus Iqbal</i>	1
II. Kebijakan Fiskal dan Peran Pajak Dalam Penerimaan Negara <i>Oleh : Juli Panglima Saragih</i>	38
III. Peranan Minyak dan Gas Bumi Terhadap Penerimaan Negara <i>Oleh: Mandala Harefa</i>	100
IV. Kebijakan Ekspor Nonmigas Dalam Menghadapi Pasar Global <i>Oleh : HTSP Siregar</i>	152
V. Kebijakan Utang Luar Negeri Dalam APBN <i>Oleh : Asep Ahmad Saefulloh</i>	209
VI. Kebijakan Moneter Dalam Perekonomian Indonesia <i>Oleh : Witing Sih Yuhelmi</i>	259
Daftar Riwayat Hidup Penulis	308

KATA SAMBUTAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam konteks pembangunan nasional merupakan kebijakan pembangunan yang bersifat makro. Kebijakan Pembangunan dalam APBN menyangkut kebijakan fiskal atau perpajakan, kebijakan moneter dan perbankan, kebijakan perdagangan luar negeri baik minyak dan gas maupun di luar minyak dan gas, serta berbagai kebijakan pembangunan lainnya. Selain itu, kebijakan bantuan LN dalam mendorong pembangunan setiap tahunnya, turut mempengaruhi perkembangan pembangunan di tanah air.

Dalam dimensi politik, APBN merupakan salah satu instrumen di mana rakyat melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat melaksanakan haknya di dalam menentukan kebijakan pembangunan dan pembiayaannya. Ini berarti masyarakat turut serta di dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan di dalam APBN.

Sejak APBN ditetapkan tahun 1969/70 pada awal Orde Baru, aspek perencanaan pembangunan menjadi unsur yang sangat penting. Dengan perencanaan yang baik maka diharapkan pelaksanaan pembangunan baik ekonomi, sosial, teknologi, hukum pertahanan dan keamanan, relatif tidak menemukan hambatan besar dalam pelaksanaan.

Kemajuan pembangunan yang dieapai selama ini didorong oleh berbagai kebijakan pembangunan yang tertuang dalam APBN, terutama dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Beberapa indikator yang dapat dilihat yakni peningkatan pertumbuhan ekspor baik migas maupun nonmigas. Investasi di sektor pemerintah dalam APBN turut mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi secara nasional.

Kebijakan pinjaman LN berdasarkan teori, tetap dipandang sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan, walaupun dalam realitanya bahwa ketergantungan terhadap dana bantuan LN semakin tinggi. Akibat terdepresiasinya nilai Rupiah terhadap Dolar AS, pembayaran pinjaman LN yang jatuh tempo semakin meningkat dalam pos Pengeluaran Rutin yang dalam hal ini sangat membebani APBN.

Beberapa kajian dalam buku tentang *"Kebijakan APBN Selama Orde Baru"*, merupakan bahan informasi penting yang dapat dipergunakan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam mengkaji dampak kebijakan APBN dalam pembangunan, khususnya pembangunan bidang ekonomi kurun waktu 30 tahun.

Buku hasil kajian dari para peneliti bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI ini dapat dipandang sebagai bahan referensi yang berguna di dalam penelitian tentang APBN ditinjau dari aspek ekonomi secara makro. Penulisan buku tentang APBN ini merupakan kerja sama antara Sekretariat Jenderal DPR dengan Konrad Adenauer Stifting (KAS), Republik Federasi Jerman yang turut membantu Sekretariat Jenderal DPR dalam tugas pelayanan kepada Anggota Dewan.

Sebagai Pimpinan Sekretariat Jenderal DPR RI serta sebagai mantan Ketua Komisi APBN DPR RI, saya menyambut baik gagasan dari para peneliti PPPI untuk menerbitkan buku tentang APBN yang dapat dijadikan sebagai bahan informasi untuk mendukung tugas dan fungsi Dewan, terutama dalam relevansinya dengan penyusunan RAPBN.

Diakui memang buku ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kritik yang konstruktif dan berguna sangat diperlukan untuk perbaikan di masa-masa datang.

Mudah-mudahan di masa datang, lebih banyak lagi buku yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, khususnya yang digagas oleh peneliti dari Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi untuk membantu tugas Anggota Dewan.

Terima kasih.

Jakarta, Oktober 1998



DRS. AFIF MA'ROEF
SEKRETARIS JENDERAL

KATA PENGANTAR

Krisis moneter yang berlangsung berkepanjangan telah mengakibatkan kinerja perekonomian nasional mengalami kemunduran di hampir semua sektor ekonomi dewasa ini. Faktor utama yang sangat berpengaruh terhadap kelesuan ekonomi di atas adalah masih terpuruknya kurs rupiah terhadap dollar AS. Akibatnya, beban ekonomi untuk membiayai impor dan pengembalian utang luar negeri semakin berat. Di sisi lain, stabilisasi politik belum menunjukkan tanda-tanda berakhir sejak terjadinya suksesi kepemimpinan nasional pada bulan Mei 1998. Ditambah dengan masih adanya aksi unjuk-rasa di berbagai tempat telah mengurangi kegairahan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Demikian pula dunia usaha masih sulit untuk memutar kembali kegiatan perusahaannya sehingga semakin memperlambat pertumbuhan ekonomi nasional. Di antara kegiatan ekonomi yang paling terpukul atau mengalami pertumbuhan negatif adalah kegiatan yang sangat tergantung pada komponen atau bahan baku impor yang masih tinggi. Walaupun demikian, masih ada kegiatan ekonomi yang mengalami pertumbuhan positif, meskipun tidak besar, yaitu kegiatan atau industri yang bertumpu pada sumber daya alam (*resources based industry*) seperti industri hasil perkebunan, kehutanan dan perikanan. Akibatnya, pada tingkat makro, krisis ekonomi yang terjadi sepanjang tahun 1998 telah menggeser struktur PDB Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh sumbangan sektor pertanian terhadap PDB yang meningkat dari 16,1 persen pada 1997 menjadi 18,0 persen pada tahun 1998. Kejadian ini merupakan pertama kali dalam sejarah perekonomian Orde Baru¹.

¹ Lihat keterangan Kepala BPS yang dimuat Kompas tanggal 7 Juli 1998, hal 2

Pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang kontraktif yang diperkirakan minus 13,1 persen (bahkan ada yang memperkirakan 20 persen) dan pendapatan per kapita yang merosot dari US\$ 1.200 pada tahun 1997 menjadi US\$ 436 pada tahun 1998. Selanjutnya, laju inflasi sudah mencapai hampir 70 persen selama 8 bulan (Januari - Agustus 1998) sehingga dengan kecenderungan seperti ini, maka laju inflasi diperkirakan akan mencapai tiga digit pada akhir tahun 1998.

Demikian pula, jumlah pengangguran semakin meningkat yang diperkirakan mencapai 16,6 juta orang (jika tingkat pertumbuhan ekonomi minus 13 persen), bahkan bisa mencapai 20 juta orang pada akhir tahun 1999. Masalahnya, setiap laju pertumbuhan ekonomi minus 1 persen akan meningkatkan jumlah pengangguran sekitar 400 ribu orang, sementara jumlah penganggur yang sudah ada mencapai 11,4 juta orang pada akhir tahun 1997. Belum lagi masalah-masalah lainnya yang dihadapi seperti jumlah penduduk miskin yang terus membengkak (yang mencapai 80 juta orang pada tahun 1998), harga-harga yang terus melambung dan lain sebagainya yang semuanya itu menuntut kesabaran dan kesungguhan pemerintah dan rakyat Indonesia untuk segera dapat mengatasi semua krisis di atas yang kini menjadi krisis kepercayaan di segala bidang kehidupan².

Untuk itu, pemerintah berupaya melakukan perbaikan-perbaikan mendasar melalui reformasi di segala bidang seperti di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Sebagai contoh, upaya untuk meningkatkan peran dan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat agar menjadi lembaga yang prestisius, lebih didengar dan dihargai, baik oleh pemerintah maupun rakyatnya sesuai dengan UUD 1945. Dalam anggaran belanja tahunan misalnya, pemerintah berupaya untuk

² Angka-angka di atas diambil dari berbagai sumber misalnya dari BI, BPS, Depnaker melalui surat kabar Kompas, tabloid Kontan, Bisnis News dsb.

meningkatkan ekspor migas, pajak dan non-pajak agar pembangunan terus berlangsung. Dalam kaitan ini, semua upaya tersebut harus dilaporkan secara transparan dan disetujui DPR. Oleh sebab itu, sudah selayaknya anggota Dewan pun harus mengetahui lebih jauh tentang mekanisme penyusunan anggaran (APBN) yang merupakan pedoman dalam mencapai target/rencana ekonomi pemerintah di tahun mendatang.

Melalui tulisan ini, yang dipublikasikan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, mencoba memberikan masukan tentang APBN dengan berbagai hal yang berkaitan dengannya. Tulisan ini mencakup mekanisme penyusunan APBN, Kebijakan moneter, kebijakan fiskal, kebijakan perdagangan luar negeri, masalah utang luar negeri dan lainnya. Semuanya ini ditulis secara sistematis oleh para peneliti bidang ekonomi, P3I yang umumnya berlatar belakang pendidikan ekonomi.

Bagian kesatu berupa kebijakan umum tentang penyusunan APBN yang dimulai dari perencanaan hingga APBN tersebut disahkan. Kebijakan anggaran berimbang dan dinamis yang selama ini dianut pemerintah diharapkan dapat meredam laju inflasi yang tinggi, namun untuk menyeimbangkan anggaran tersebut, bantuan luar negeri masih tetap diperlukan. Dilain pihak, APBN berimbang akan membatasi kreativitas pemerintah dan pelaku ekonomi ketika ekonomi memanas (*overheating*). Semuanya itu dijelaskan dengan baik, dan kemungkinan digunakannya sistem anggaran defisit yang banyak digunakan di negara maju.

Kebijakan fiskal berusaha untuk meningkatkan penerimaan pajak agar penerimaan negara meningkat. Dengan meningkatnya penerimaan negara maka pengeluaran pemerintah bisa ditutupi dengan tabungan atau investasi bisa bertambah. Bertambahnya investasi dapat meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga daya belinya meningkat. Daya beli meningkat berarti

pendapatan nasional dan pendapatan per kapita meningkat pula. Ini berarti, kesejahteraan masyarakat meningkat. *Multiflier effect* atau efek ganda akan berlaku dalam perekonomian nasional sehingga target penerimaan pajak bisa dicapai. Kebijakan fiskal ini akan ditemui di bagian kedua, di mana penyusunan penerimaan pajak sangat tergantung dari situasi dan kondisi perekonomian yang tengah berlangsung.

Bagian ketiga tentang peran migas terhadap penerimaan negara. Di sini dijelaskan tentang kinerja penerimaan ekspor migas selama 30 tahun terakhir dengan berbagai masalah yang dihadapi pada periode tertentu akibat harga minyak yang berfluktuasi. Harga minyak yang labil ini menyebabkan penyusunan RAPBN sering menghadapi banyak kendala karena asumsi harga minyak di pasar internasional sering berubah. Akibatnya, berdampak terhadap penyusunan RAPBN 1998/1999 yang berubah sampai 4 kali.

Selanjutnya, kebijakan ekspor nonmigas dijelaskan pada bagian keempat. Ekspor nonmigas menjadi tumpuan pemerintah akibat kebijakan industrialisasi yang berhasil. Hal ini cukup menggembirakan karena ketergantungan terhadap migas cukup risikan, di samping harganya yang berfluktuasi sebagai akibat dari sangat tergantungnya pada harga internasional, tetapi juga permintaan konsumen dalam negeri yang terus meningkat. Oleh sebab itu, pemerintah berupaya untuk terus mendorong ekspor agar neraca perdagangan (dan transaksi berjalan) tetap positif.

Bagian kelima, adalah tentang masalah utang luar negeri. Utang luar negeri yang besar merupakan salah satu penyebab kelesuan perekonomian nasional. Meskipun dalam GBHN utang luar negeri merupakan pelengkap saja, namun pada kenyataannya, utang luar negeri menjadi faktor penting dalam menyeimbangkan RAPBN yang harus berimbang dan dinamis. Oleh sebab itu, upaya pemerintah

yang harus dilakukan adalah pengurangan utang luar negeri agar ketergantungannya tidak besar lagi sesuai dengan amanat GBHN di atas.

Bagian terakhir tentang kebijakan moneter. Kebijakan moneter yang dilakukan pemerintah selama ini tampaknya memberi hasil yang cukup membanggakan namun sekaligus menimbulkan masalah pula terbukti dengan adanya krisis moneter yang berkepanjangan. Oleh sebab itu kebijakan moneter harus bisa mengakhiri krisis ini sehingga sektor perbankan yang merupakan tumpuan pelaku ekonomi dan perekonomian nasional harus baik. Jika sektor moneter berjalan baik, maka sektor riil akan berjalan mengikuti sektor moneter yang sudah baik tersebut. Akibatnya, roda perekonomian nasional akan berputar kembali.

Jadi pada intinya, buku ini memberikan gambaran tentang APBN dengan berbagai kendalanya. Walaupun pelaksanaan dan prospek APBN cukup berat, namun dengan sumber daya penerimaan yang berbasiskan minyak dan gas bumi, penerimaan pajak dan non-pajak, RAPBN tersebut bisa dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan rutin dan pembangunan nasional setiap tahunnya. Sebagian dari hal-hal yang dinyatakan di atas ditulis oleh para peneliti P3I sebagai upaya untuk memberikan gambaran umum mengenai berbagai permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan dan pelaksanaan RAPBN.

Jakarta, Oktober 1998

Sukarna Wiranta

I

KEBIJAKAN UMUM APBN

Oleh : M. Yus Iqbal ^{*)}

I.1 PENDAHULUAN

Keberadaan Pemerintah merupakan perwujudan dari suatu legitimasi kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh suatu konstitusi. Disamping itu, Pemerintah juga memiliki tujuan-tujuan yang hendak dicapai, dan dalam usahanya mencapai tujuan tersebut diperlukan suatu anggaran yang tersedia dan terkelola, serta keberadaan anggaran diatas diperkuat oleh suatu Undang-undang.

Dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) merupakan suatu hal yang sangat penting karena anggaran negara merupakan salah satu sarana, dimana rakyat melalui wakil-wakilnya melaksanakan haknya untuk menentukan pelaksanaan pembangunan yang disertai dengan suatu dukungan anggaran.

Didalam sistem manajemen pembangunan nasional, APBN ditempatkan sebagai suatu rencana operasional tahunan dari pembangunan lima tahunan (Repelita) serta diarahkan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Kebijakan APBN yang dilaksanakan sejak tahun pertama Repelita I didasarkan pada prinsip anggaran berimbang dan dinamis. Berimbang dalam arti jumlah keseluruhan pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, selalu sama dengan

^{*)} Penulis adalah Asisten Peneliti Madya Bidang Ekonomi, Pada Pusat Pengkajian Dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI

jumlah keseluruhan penerimaan negara. Dinamis berarti bahwa dalam hal penerimaan lebih rendah dari yang direncanakan semula, pemerintah akan menyesuaikan pengeluaran agar tetap terjaga keseimbangan dan kesinambungannya. Demikian pula dalam hal penerimaan negara dimana bila melebihi yang direncanakan, maka dimungkinkan dibentuknya suatu dana cadangan yang akan dimanfaatkan pada saat penerimaan negara tidak cukup dalam mendukung program yang direncanakan sehingga keberlangsungan pembiayaan yang diiringi oleh stabilitas ekonomi yang mantap tidak terganggu.

Dengan prinsip anggaran berimbang dan dinamis tersebut, pemerintah selalu mengupayakan agar tabungan pemerintah semakin besar. Tabungan pemerintah yang merupakan selisih positif dari penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin akan sangat berarti dalam membiayai proyek-proyek pembangunan. Peningkatan tabungan pemerintah diupayakan dengan meningkatkan penerimaan dalam negeri, serta melakukan efisiensi dalam pengeluaran rutin, tanpa mengabaikan peningkatan kesejahteraan pegawai negeri dan tetap meningkatkan mutu pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat.

Didalam teori anggaran ada beberapa pendapat tentang anggaran negara ¹⁾ yaitu:

- *J.Burkhead dan J.Winer dalam buku “Public Expenditure” menyatakan : “Anggaran adalah rencana pengeluaran dan penerimaan negara untuk tahun mendatang dan harus dihubungkan dengan rencana dan proyek-proyek untuk jangka waktu yang lebih lama”*
- *Glenn A. Welsch dalam bukunya berjudul “Budgeting” menyebutkan bahwa : “Anggaran Belanja negara digunakan sebagai pedoman untuk membiayai*

¹⁾ Pedoman bendaharaan dan pengelolaan dana APBN. F.X. Yuwono dkk. Penerbit Panca Usaha hal 7-8. (1996)

tugas-tugas negara disegala bidang termasuk belanja pegawai untuk jangka waktu tertentu, lazimnya satu tahun mendatang. Tugas-tugas negara diselenggarakan demi kepentingan masyarakat (rakyat). Jadi masyarakat dibebani biaya untuk penyelenggaraan tugas-tugas itu. Itulah sebabnya masyarakat dikenakan pungutan-pungutan berupa pajak-pajak, bea dan cukai dan lain-lain pungutan. Untuk memperkirakan berapa besarnya iuran-iuran (pungutan-pungutan) itu maka direncanakan Anggaran Pendapatan.

- *Imam Bukhari dalam bukunya "Administrasi Negara dan Pembangunan" mengemukakan : "Anggaran merupakan kompas yang menunjukan arah yang harus dianut oleh pemerintah didalam menjalankan administrasi keuangan dan sekaligus merupakan roda yang dapat mengemudikan arah itu"*
- *M. Marsono dalam bukunya 'Tata Usaha Perbendaharaan RI" memberikan definisi sebagai berikut : "Anggaran ialah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada suatu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membayai kepentingan negara pada suatu masa depan, dan pihak lain perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin akan dapat diterima dalam masa tersebut"*

Secara umum dari beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan anggaran adalah sebagai berikut :

- a) mewujudkan suatu rencana keuangan negara/pemerintah.
- b) mewujudkan suatu rencana anggaran belanja negara.
- c) mewujudkan suatu rencana anggaran pendapatan negara
- d) berlaku selama satu tahun anggaran

Dengan demikian, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang

sering disebut secara singkat dengan budget, pada hakekatnya merupakan rencana kerja Pemerintah yang akan dilakukan dalam satu tahun yang dituangkan dalam rupiah. Dalam anggaran tersebut mengandung dua sisi yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran.

Pada *sisi penerimaan*, dapat dilihat sumber-sumber penerimaan apa saja yang diharapkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluarannya. Dalam hal ini, penerimaan dibedakan antara penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri serta penerimaan pembangunan.

Pada *sisi pengeluaran* dikenal juga adanya anggaran pengeluaran rutin misalnya untuk belanja pegawai, belanja barang, pembayaran cicilan hutang dan bunga serta pengeluaran pembangunan yang merupakan biaya pelaksanaan proyek-proyek pemerintahan misalnya untuk meningkatkan hasil pertanian, sarana perhubungan dan lain sebagainya.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang disusun oleh Pemerintah dan disetujui oleh DPR merupakan salah satu instrumen perencanaan tahunan yang dijabarkan dari perencanaan lima tahunan (Republik) yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah selama satu tahun anggaran yang dimulai tanggal 1 April hingga tanggal 31 Maret tahun berikutnya.

Secara konseptual, struktur APBN mengikuti struktur anggaran yang ada dalam The Government Finance Statistic (GFS) yang diperkenalkan IMF (International Monetary Fund) dan dalam The System of National Account (SNA) yang dikembangkan PBB. Struktur APBN dapat disusun menurut suatu T-account di mana di sisi kiri merupakan penerimaan dan sisi kanan merupakan pengeluaran.²⁾

¹ Lihat Miranda S. Gultom dan Jossy P. Moeis 1993, Kerangka Konseptual APBN, Buku Pegangan Pelatihan Staf Peneliti Di Komisi-Komisi DPR) LPEM-UI, Jakarta

Struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Indonesia

PENERIMAAN	PENGELUARAN
A. Penerimaan Dalam Negeri	C. Pengeluaran Rutin
1. Penerimaan Migas	1. Belanja Pegawai
2. Penerimaan non-migas	2. Belanja Barang
B. Penerimaan Pembangunan	3. Subsidi Daerah Otonom
1. Bantuan Program	4. Bunga dan Cicilan Hutang
2. Bantuan Proyek	5. Lain-lain
	D. Pengeluaran Pembangunan
	1. Pembiayaan Rupiah
	2. Bantuan Proyek.
Total = (A + B)	Total = (C + D)

Dari struktur anggaran diatas terlihat bahwa :

$$\text{Tabungan Pemerintah (S)} = A - C$$

$$\text{Dana Pembangunan (I)} = S + B$$

$$\text{Selisih (+ atau -)} = I - D$$

Dalam RAPBN, $(A + B)$ selalu sama dengan $(C + D)$, sedangkan dalam realisasi APBN, total penerimaan dan total pengeluaran dari tahun ketahun kurang lebih sama. Namun dalam kenyataannya telah terjadi defisit anggaran yang umumnya dibiayai oleh penerimaan pembangunan yang berupa hibah dan utang luar negeri.

Sebaliknya berdasarkan GFS dan SNA, yang dikatakan surplus atau defisit secara keseluruhan adalah, *selisih antara seluruh penerimaan di luar pinjaman dengan total pengeluaran. Bila selisihnya positif maka terjadi surplus anggaran, sebaliknya negatif maka terjadi defisit anggaran.*³⁾

³⁾ Ibid. hal 2

I.2 LANDASAN HUKUM APBN.

Dikaitkan dengan ketentuan perundang-undangan, maka landasan hukum Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara adalah sebagai berikut :

- GBHN adalah haluan negara tentang Pembangunan Nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun
- Repelita merupakan pelaksanaan daripada Pembangunan Nasional, Pembangunan Jangka Panjang, pembangunan lima tahunan.
- Repelita merupakan landasan dan pedoman bagi Pemerintah dalam melaksanakan Pembangunan Lima Tahun
- Pelaksanaan Repelita dituangkan dalam Rencana Tahunan yang tercermin dalam APBN dan kebijaksanaan Pemerintah lainnya

Sementara dikaitkan dengan ketentuan legislatif pemerintahan, maka dalam hal landasan Hak Budget Dewan Perwakilan Rakyat adalah Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi :

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.
- (5) Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika dikaji lebih jauh tentang pasal 23 ayat (1) di atas maka dalam penjelasannya berbunyi : "Cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja

adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam Negara yang berdasar facisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh Pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan Undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya.

Selanjutnya pasal 23 menyatakan, bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan Pemerintah. Ayat (5) dengan jelas menyatakan bahwa : “cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaiknya badan itu bukanlah pula badan yang berdiri diatas pemerintah. Oleh Sebab itu, kekuasaan dan kewajiban badan tersebut ditetapkan dengan Undang-undang.

Sebetulnya pengelolaan Keuangan Negara dalam arti anggaran negara atau APBN di Indonesia diatur dalam ICW 1925. Hal ini secara tegas ditetapkan dalam pasal 1 ayat (3) ICW yang menyatakan bahwa “keuangan negara Indonesia diurus dan dipertanggungjawabkan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini”⁴⁾

⁴⁾ Opcit

Dalam pasal 23 (1) Undang-Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu”. Dengan demikian, landasan hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah UUD 1945 dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemerintah membuat Undang-Undang, APBN dimaksudkan untuk menjadi pedoman, batasan dan program kerja yang harus dijalankan oleh para penyelenggara Pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan disegala bidang demi tercapainya cita-cita bangsa untuk itu, ketentuan setiap tahun harus diterbitkan Undang-Undang APBN dan bisa dikecualikan dengan menggunakan APBN tahun lalu (apabila Rancangan Undang-Undang APBN dimajukan Pemerintah ditolak oleh DPR).

Dalam perkembangan selanjutnya, pengelolaan APBN diatur oleh pemerintah dengan serangkaian Keputusan Presiden disamping peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Keputusan Presiden tersebut memuat ketentuan tentang bagaimana pengelolaan dan pertanggungjawaban APBN yang dilaksanakan.

I.3 PENYUSUNAN RANCANGAN APBN.

Rancangan Anggaran dan Belanja Negara (RAPBN) disusun setiap tahun oleh pemerintah berdasarkan konsep bottom-up dan top-down sekaligus. Bottom-up terlihat dari peran Bappeda, baik Tk. I maupun Tk.II dan sektoral. Di lain pihak konsep top-down diartikan karena pada akhirnya pemerintah pusatlah yang menentukan. Yang dimaksud pemerintah disini adalah BAPPENAS dan Departemen Keuangan. BAPPENAS sebagai instansi yang menentukan sesuai

dengan skala prioritas yang ingin dicapai pada tahun tersebut dan Departemen Keuangan sebagai instansi yang bertanggungjawab dalam penyediaan anggaran sesuai dengan kemampuan anggaran yang ada.

Dalam penentuan RAPBN sebelum dimajukan ke DPR untuk dibahas bersama, BAPPENAS mula-mula menentukan sasaran target pembangunan yang ingin dicapai ditahun depan dengan memperhatikan aspirasi dari daerah maupun sektoral. Setelah itu tahap berikutnya bersama dengan Departemen Keuangan, keduanya mengkalkulasi perkiraan dana yang dibutuhkan untuk mencapai target pembangunan tersebut. Dengan tercapainya kesepakatan tentang anggaran yang dibutuhkan BAPPENAS dan Departemen Keuangan ini, maka dibuatlah rencana anggaran pengeluaran, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Berdasarkan rencana anggaran pengeluaran ini, maka Departemen Keuangan memperkirakan target penerimaan dalam negeri untuk membiayai pengeluaran keseluruhan tahun depan. Perkiraan penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan minyak bumi dan gas (migas), serta penerimaan diluar migas. Dalam hal penerimaan diluar migas, pemerintah terlebih dahulu harus menentukan produksi migas dan harga rata-rata minyak mentah dan gas alam tersebut sesuai perkembangan yang paling realistik. Sedangkan perkiraan penerimaan diluar migas, terutama berkaitan dengan penentuan target penerimaan pajak. Karena dewasa ini pajak telah menjadi tulang punggung sumber dana yang diandalkan oleh pemerintah, sehingga perkiraan penerimaan dari sektor ini harus diusahakan seakurat mungkin.

Namun karena penerimaan dalam negeri selama ini tidak cukup untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan sekaligus, maka untuk membiayai pembangunan yang sudah direncanakan ini masih dicarikan dana tambahan dari luar negeri yang berupa pinjaman lunak; hibah maupun

pinjaman komersial melalui CGI. Perlu diperhatikan dalam kaitan ini adalah bahwa dalam hal memperkirakan penerimaan pembangunan disamping mempertimbangkan kemampuan pemerintah dalam menyediakan dana pembangunan sendiri, juga perlu mengantisipasi kesediaan negara-negara donor. Karena bagaimanapun juga penerimaan pembangunan sangat tergantung dari aspek kepentingan negara-negara donor itu sendiri, disamping prestasi Indonesia dalam memanfaatkan bantuan/pinjaman tahun-tahun sebelumnya.

Setelah pembahasan aspek teknis operasional dan aspek anggarannya selesai antara BAPPENAS dan Departemen Keuangan, maka RAPBN ini diajukan ke DPR untuk dibahas bersama oleh DPR dan Presiden, jika berjalan lancar maka APBN ini menjadi Undang-undang tentang APBN yang berlaku sejak tanggal 1 April hingga 31 Maret tahun berikutnya.

I.4 KEBIJAKAN MAKRO APBN

Kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang tertuang dalam anggaran negara diantaranya bersifat makro. Hal ini disebabkan oleh rencana-rencana belanja nasional dalam mencapai target pembangunan ekonomi masyarakat atau secara makro disebut peningkatan pendapatan nasional. Disamping itu, dari sisi penerimaan negara, memuat tentang kebijaksanaan perpajakan dan bea cukai sehingga pengenaan pajak/cukai kepada masyarakat sebagai sumber pendapatan negara diharapkan tidak mempunyai dampak ekonomis yang tidak diinginkan. APBN sebagai salah satu bagian dari kinerja perekonomian nasional merupakan instrumen penting dalam mempengaruhi besaran ekonomi. Misalnya, dalam perekonomian yang lesu, tambahan pengeluaran pemerintah secara tepat dapat menstimulasi permintaan (aggregat). APBN juga dapat digunakan sebagai

instrumen untuk mengatur uang beredar. Penurunan defisit domestik anggaran dapat menurunkan pertumbuhan uang primer yang pada gilirannya akan menurunkan jumlah uang beredar. Namun untuk Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya, pendapatan pemerintahnya sangat tergantung pada rente dari minyak, hasil tambang atau pajak ekspor/impor, maka penerimaan pemerintah akan sangat bergantung pada perkembangan neraca pembayarannya, yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap neraca lainnya termasuk neraca pendapatan nasional.

Sampai tahun 1980-an sektor pemerintah bisa dikatakan berperan besar dalam penerimaan negara, *agent of development*. Dengan dana minyak yang cukup melimpah (akibat kenaikan harga minyak di satu pihak dan masih lemahnya peran swasta di lain pihak) pemerintah sangat aktif dalam menggerakan perekonomian, tidak saja membangun infrastruktur fisik dan sosial melainkan juga terjun langsung disektor produksi (riil). Ini tampak dari peningkatan pengeluaran pembangunan pemerintah yang berlipat ganda sejak Pelita I hingga Pelita V.

Namun sejak Pelita VI telah terjadi pergeseran dalam peranan pemerintah dimana peran pemerintah harus berubah akibat kecenderungan yang terjadi dewasa ini. Hal ini dikarenakan. Pertama, menurunnya harga migas dan menipisnya cadangan minyak akan mengurangi rente ekonomi yang selama ini dinikmati pemerintah untuk membiayai peranannya yang terlanjur besar dalam perekonomian. Oleh karena itu, pemerintah harus bersedia melepas kendali perekonomian kepada sektor swasta. Kedua, perubahan ekonomi kearah globalisasi menyebabkan kompetisi semakin meningkat. Peningkatan kompetisi menuntut suatu unit ekonomi bergerak lebih fleksibel, tanggap terhadap perubahan-perubahan. Ketiga, defisit anggaran dan hutang pemerintah yang besar mengakibatkan diperlukannya perubahan mendasar dalam pengeluaran

pemerintah. Keempat, intervensi pemerintah walaupun pada mulanya ditujukan untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar sering kali justru mendistorsi bekerjanya pasar secara tidak efisien.

Pada dasarnya, setiap sektor memiliki keterkaitan yang kuat satu sama lainnya. Walaupun derajat keterkaitannya sangat tergantung pada :

1. Derajat keterbukaan suatu negara, yang biasanya diukur sebagai rasio antara ekspor dan impor terhadap PDB. Semakin tinggi rasio ini, semakin tinggi pula keterbukaan ekonomi negara tersebut. Akibatnya, perekonomian domestik banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi internasional atau dikenal dengan istilah *repercussion effect*. Setiap goncangan (external shock apakah positif atau negatif) yang terjadi dalam perekonomian internasional memiliki pengaruh terhadap perekonomian domestik.
2. Peranan sektor pemerintah, termasuk di dalamnya ketergantungan pemerintah terhadap sektor luar negeri dan cara pembiayaan anggaran pemerintah. Faktor kedua ini memiliki pengaruh besar terhadap APBN dibanding neraca-neraca lainnya.
3. Tingkat monetisasi perekonomian. Faktor ketiga ini erat kaitannya dengan pengaruh sektor moneter terhadap sektor perekonomian lainnya.

Selain itu hubungan antara anggaran pemerintah dan neraca pembayaran dapat dijelaskan dengan 5 persamaan yang menunjukkan bahwa defisit transaksi berjalan dalam neraca pembayaran sama dengan penjumlahan defisit anggaran pemerintah dan kesenjangan tabungan investasi. Dengan kata lain, salah satu sumber defisit transaksi berjalan adalah defisit dalam anggaran pemerintah.⁵⁾

⁵⁾ Lihat, Darmin Nasution dan Mohamad Iksan. Keterkaitan antar sektor Dalam Perekonomian LPEM UI. Tahun 1993

Pertama, penerimaan pemerintah sebagian berasal dari pajak perdagangan internasional. Dalam keadaan lemahnya administrasi pemungutan pajak, pajak dari perdagangan internasional menjadi andalan penerimaan pemerintah seperti pajak ekspor, bea masuk dan sebagainya. Semakin besar volume perdagangan internasional maka semakin besar pula pajak potensial yang dapat dipungut oleh suatu negara sebagai penerimaan negara. Sebagai gambaran, untuk kasus negara berkembang, pajak impor mencapai 1-5 persen dari PDB, sementara pajak ekspor mencapai 1-3 persen dari PDB tergantung pada tahap pembangunan suatu negara dan derajat keterbukaan suatu negara. Makin maju suatu negara terdapat kecenderungan proporsi pajak dari perdagangan internasional makin mengecil. Begitu pula makin mengecilnya perdagangan internasional suatu negara terdapat kecenderungan makin kecil pula persentase pajak perdagangan internasional terhadap PDB. Hubungan lain yang lebih dominan adalah pada kasus negara-negara pengekspor migas seperti Indonesia. Karena sumber daya migas dikuasai negara, pemerintah memperlakukan secara khusus pajak terhadap minyak bumi. Pajak perseroan migas ini telah menjadi sumber utama penerimaan migas. Besarnya penerimaan ini sangat tergantung pada nilai ekspor migas. Penurunan atau kenaikan migas, ceteris paribus berdampak sama terhadap neraca pembayaran dan APBN. Perubahan penerimaan ini berpengaruh pula terhadap pengeluaran (dengan kebijakan anggaran berimbang) dan pinjaman neto untuk membiayai defisit anggaran.

Kedua, jika defisit anggaran dibiayai dengan bantuan luar negeri, maka baik neraca pembayaran maupun APBN akan terpengaruh. Pemasukan modal netto akan mempengaruhi neraca modal dalam neraca pembayaran dan pos pinjaman neto pada APBN. Pembiayaan defisit anggaran dengan bantuan luar negeri akan menimbulkan beban utang dimasa mendatang yaitu biaya bunga dan pembayaran

cicilan utang. Pertama akan mempengaruhi transaksi berjalan pada neraca pembayaran dan pos pengeluaran rutin pada anggaran pemerintah, sedangkan yang kedua akan mempengaruhi neraca modal pada neraca pembayaran pos pinjaman neto pada APBN.

Ketiga, melalui komponen hibah. Hibah merupakan jenis transaksi ekonomi yang tidak menimbulkan kewajiban bagi pihak yang menerimanya. Komponen ini tercakup dalam neraca pembayaran dan APBN. Jika hibah ini berasal dari luar negeri dan diberikan kepada sektor pemerintah, perubahan komponen ini memiliki pengaruh yang sama terhadap APBN dan neraca pembayaran.

Keempat, sebagian dari komponen pengeluaran rutin (diluar biaya bunga) dibelanjakan diluar negeri. Belanja barang luar negri akan meningkatkan impor.

Kelima, pengeluaran untuk pembentukan modal tetap bruto sektor pemerintah untuk negara berkembang umumnya harus dipenuhi dari luar negeri. Peningkatan pengeluaran modal dari luar negeri tidak hanya meningkatkan defisit anggaran (current account= penerimaan rutin - pengeluaran rutin), tetapi juga meningkatkan impor. Jika pembayaran untuk pengeluaran modal tersebut dikaitkan dengan bantuan luar negeri maka pos dalam neraca pembayaran yang terpengaruh tidak hanya impor tetapi juga neraca modal.

Adanya hubungan paralel antara neraca pembayaran dan anggaran pemerintah, mengimplikasikan besarnya kontribusi kebijakan fiskal yang ekspansi, yang dilakukan oleh banyak negara dewasa ini, terhadap keseimbangan dalam neraca pembayaran.

Sehubungan dengan fungsinya, penyusunan APBN mempunyai dua fungsi pokok yaitu :

1. Fungsi Alokasi, yaitu penyediaan dana bagi kebutuhan masyarakat banyak akan sarana dan prasarana yang tidak mungkin akan disediakan oleh swasta

- tanpa campur tangan Pemerintah.
2. Fungsi Distribusi, yaitu anggaran Pemerintah yang ditujukan untuk memelihara tingkat kesempatan kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang memadai.

Fungsi itu mengakibatkan APBN telah menjadi suatu instrumen kebijakan ekonomi makro, terlebih lagi semenjak turunnya harga minyak bumi dan kekurangnya sumber dana luar negeri. Pemerintah dalam hal ini dapat melakukan kebijakan yang bersifat ekspansif atau kontraksi dimana, kontraksi (+) atau Ekspansi (-) = { Penerimaan nonmigas - (Pengeluaran rutin - Pembayaran hutang LN + Pembiayaan Pembangunan dalam Rupiah) }

Anggaran pemerintah sangat mempengaruhi kondisi perekonomian tidak hanya di negara berkembang seperti Indonesia tetapi juga di negara maju seperti Amerika Serikat dan negara-negara industri lainnya. Di negara berkembang seperti Indonesia dimana peranan pemerintah tergolong besar, perubahan dalam APBN dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi makro yang biasanya mengikuti perubahan APBN tentunya akan besar sekali pengaruhnya terhadap perkonomian nasional.

APBN juga merupakan suatu produk yang berfungsi untuk menggambarkan arah kebijakan-kebijakan makro ekonomi yang hendak dijalankan pemerintah dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Bersama-sama dengan kebijakan moneter, kebijakan fiskal paling tidak memiliki fungsi-fungsi sebagai : (1) alat stabilisasi ekonomi (2) perangkat insentif (3) instrumen permerataan serta (4) penggerak dan pengarah pertumbuhan ekonomi pada umumnya dan industrialisasi pada khususnya (*Faisal H Basri, perekonomian Indonesia menjelang abad-abad XXI*).

RAPBN di Indonesia mempunyai keterkaitan yang besar dengan sektor lainnya seperti sektor moneter, neraca pembayaran dan tentunya sektor produksi. Keterkaitan sektor moneter jelas besar mengingat anggaran negara merupakan salah satu komponen dari uang primer dimana perubahan dalam komponen uang primer pada gilirannya akan mempengaruhi uang beredar. Terhadap neraca pembayaran, peranan APBN juga relatif besar karena beberapa hal yaitu :

1. sebagian komponen penerimaan negara berasal dari penerimaan ekspor migas dimana sebagian besar dari “economic rent” penjualan migas dinikmati oleh pemerintah.
2. defisit domestik APBN dan transaksi berjalan ditutupi oleh utang luar negeri
3. sebagai konsekuensi dari point ke-2 sebagian komponen pengeluaran APBN mencakup pembayaran kembali cicilan pokok dan bunga yang tercermin pula dalam neraca pembayaran.
4. komponen pengeluaran pemerintah juga mengandung import content yang besar. Misalnya bantuan proyek yang merupakan sumber untuk menutupi defisit APBN - mengandung komponen impor yang besar.

Seperti diketahui, telah banyak prestasi yang dihasilkan selama PIPT I. Tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata tahunan Indonesia selama 25 tahun terakhir mencapai di atas 6,0 persen, suatu tingkatan yang lebih tinggi daripada pertumbuhan rata-rata dunia dan juga negara-negara berkembang lainnya.

Indonesia juga dalam perekonomiannya telah mengalami perubahan struktural yang signifikan sifatnya. Kini peranan sektor industri manufaktur telah mampu melampaui sektor pertanian. Nilai ekspor nonmigas telah pula melampaui nilai ekspor migas yang selama beberapa dekade sempat menjadi tulang punggung bagi perekonomian nasional. Didalam ekspor nonmigas sendiri peranan ekspor manufaktur semakin diperhitungkan.

Selama PJPT I, penerimaan negara itu tergantung pada penerimaan migas serta bantuan dan pinjaman luar negeri. Mulai awal Pelita I, seluruh penerimaan negara dari bantuan dan pinjaman luar negeri hanya digunakan untuk membelanjai pengeluaran pembangunan. Oleh karenanya, penerimaan dari bantuan serta pinjaman luar negeri disebut sebagai penerimaan pembangunan dalam APBN. Kedua jenis penerimaan dari migas dan bantuan serta pinjaman luar negeri merupakan injeksi atau transfer positif dari luar negeri pada perekonomian nasional. Transfer tersebut masuk melalui APBN. Disebut sebagai injeksi karena kedua jenis penerimaan itu merupakan transfer pendapatan masyarakat luar negeri kepada ekonomi ekonomi nasional melalui anggaran negara.

Pada sisi penerimaan negara dari sektor nonmigas perpajakan tampaknya belum berjalan secara optimal. Dimana sistem perpajakan kita belum banyak berbeda dengan sistem pajak yang berlaku umum di negara-negara berkembang. Ciri-ciri negatif yang masih melekat dalam realita sistem pajak kita adalah : kurang efisien, kaku inelastisitas dan regresif. Inefisiensi karena biaya pemungutannya tidak sebanding dengan penerimaan pajak, dan bersifat kaku karena tidak segera dirombak sesuai dengan perkembangan keadaan perekonomian nasional dan tuntutan pengeluaran perekonomian negara. Disebut inelastis karena hampir tidak ada kaitan antara penerimaan pajak dengan peningkatan objek pemungutannya. Secara umum objek pemungutan pajak itu diukur berdaarkan tingkat dan distribusi pendapatan serta kekayaan riil masyarakat maupun tingkat laju inflasi. Bersifat regresif karena distribusi beban pajak lebih banyak ditanggung oleh golongan ekonomi lemah.

Di awal dekade 1970-an, penerimaan negara, neraca pembayaran luar negeri dan dana perbankan sangat bergantung pada dua sumber penerimaan eksternal . Pertama, penerimaan migas; kedua, penerimaan dari bantuan serta

pinjaman luar negeri. Mulanya bantuan luar negeri itu, teruama pinjaman pemerintah dari sumber resini dengan persyaratan yang sangat lunak. Sejak tahun 1987, Indonesia dapat memperoleh pinjaman khusus dari Jepang, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Pinjaman khusus itu sekaligus dapat digunakan untuk menguatkan neraca pembayaran dan anggaran negara serta sekaligus meningankan struktur utang luar negeri kita.

Kedua sumber pembelanjaan eksternal itu masuk pada neraca pembayaran melalui kas negara. Oleh karena itu, peningkatan tingkat harga migas selama periodew 1973-82 serta bantuan dan pinjaman dari IGGI, lembaga-lembaga keuangan multilateral dan pinjaman komersil telah meningkatkan peranan anggaran negara sebagai motor penggerak utama pembangunan nasional. Peranan Pemerintah bukan saja menonjol sebagai produsen jasa-jasa publik (public goods). Peranan Pemerintah juga bersifat sebagai regulator. Yang terakhir ini termasuk peningkatan kembali peranan pemerintah yang secara langsung mengatur alokasi faktor-faktor produksi.

Penerimaan dalam negeri sangat tergantung pada penerimaan sektor migas yang dalam tahun 1981/1982 mencakup 70,9 persen dari total penerimaan dalam negeri. Dengan adanya penurunan harga minyak mentah mulai tahun 1982 dan merosotnya secara drastis pada tahun 1986, maka penerimaan migas tidak dapat lagi dijadikan tujuan utama. Oleh karena itu penerimaan nonmigas, terutama dari sektor perpajakan memperoleh perhatian yang lebih besar.

Sehubungan dengan hal tersebut, guna lebih meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan dalam jangka menengah dan panjang, maka pemerintah memperkuat kelembagaan pembangunan dalam menghadapi perkembangan ekonomi menuju era globalisasi pada tahun 1994 pemerintah telah melakukan penyempurnaan atas ketentuan peraturan perpajakan,

khususnya dalam rangka menampung kegiatan-kegiatan yang tidak tertuang dalam Undang-undang perpajakan tahun 1983.

Selanjutnya stabilitas ekonomi makro yang berhasil diciptakan telah memungkinkan ekonomi Indonesia tumbuh dengan laju yang relatif tinggi. Selain pertumbuhan ekonomi tinggi yang dapat dicapai dalam tiga tahun pertama Repelita VI, struktur ekonomi telah berubah ke arah struktur ekonomi telah berubah ke arah struktur ekonomi yang lebih baik dan lebih seimbang terutama antara sektor pertanian dan industri pengolahan. Pada akhir PJP 1 (tahun 1993), peranan sektor pertanian sebesar 17,9 persen dan industri pengolahan 22,3 persen. Berdasarkan harga konstan tahun 1993, pada tahun 1996 peranan sektor pertanian menjadi 15,2 persen dan peranan industri pengolahan bertambah menjadi 24,6 persen.

Dalam tahun anggaran 1998/1999 yang merupakan tahun terakhir Pelita VI, maka tahun ini mempunyai makna tersendiri bagi bangsa Indonesia karena kinerja pembangunan yang dilaksanakan ini akan melengkapi, menutup, serta menentukan apakah sasaran-sasaran dala repelita VI dapat tercapai atau tidak.

Dalam tahun pertama Repelita VI (tahun anggaran 1994/1995), tingkat inflasi di Indonesia sebesar 8,57 persen dan defisit transaksi berjalan US\$ 3.488 juta atau 2 persen dari PDB. Defisit transaksi berjalan ini merupakan selisih dari ekspor dan impor barang yang sebesar US\$ 8.039 juta dengan defisit jasa yang sebesar US\$ 11.527 juta. Dalam tahun anggaran 1995/1996, inflasi meningkat menjadi 8,86 persen sedangkan defisit transaksi berjalan meningkat menjadi US\$ 6.987 juta atau 3,4 persen dari PDB.

Peningkai defisit transaksi berjalan yang cukup besar ini disebabkan oleh menurunnya laju pertumbuhan ekspor dari 15,5 persen menjadi 13,3 persen dan dilain pihak meningkatnya laju pertumbuhan impor dari 17,2 persen menjadi

21,6 persen serta meningkatnya defisit laju pertumbuhan jasa-jasa dari 11,7 persen menjadi 14,9 persen. Dengan kondisi seperti ini pemerintah perlu mengendalikan defisit transaksi berjalan sehingga tidak mengganggu stabilitas ekonomi. Namun perlu dipahami bahwa kenaikan defisit neraca transaksi berjalan tidak selalu berkonotasi negatif, tetapi dapat pula sebagai tanda positif karena kenaikan investasi. Apalagi kalau kenaikan investasi tersebut digunakan untuk memproduksi barang ekspor.

Gejala meningkatnya defisit transaksi berjalan secara nyata yang disertai dengan tingginya inflasi yang dialami ekonomi Indonesia menunjukkan ekonomi Indonesia masih mengalami pemanasan atau “overheating”. Pemanasan ekonomi bersumber dari naiknya permintaan agregat secara kurang proporsional dengan penawaran agregat. Oleh karena itu pengendalian pemanasan ekonomi harus dilakukan dengan mengendalikan permintaan agregat. Dalam jangka pendek, permintaan agregat dapat naik dengan cepat sedangkan penawaran agregat relatif tetap karena menyangkut kapasitas produksi. Permintaan agregat yang naik sebagian dipenuhi oleh barang-barang domestik dan sebagian lagi oleh barang impor, yang dapat mengakibatkan memburuknya defisit transaksi berjalan.

Unsur permintaan agregat ($Y = C + I + G$) terdiri atas konsumsi, investasi masyarakat serta belanja pemerintah. Oleh karena itu, untuk mengendalikan permintaan agregat, konsumsi, investasi dan belanja pemerintah perlu dikendalikan. Secaragaris besar, konsumsi dan investasi dapat dikendalikan melalui kebijaksanaan moneter, sedangkan belanja pemerintah dengan kebijaksanaan fiskal terutama yang menyangkut pengeluaran negara.

I.5 KETERKAITAN DENGAN EKONOMI GLOBAL

Pertumbuhan perekonomian dunia dalam tahun 1997 diperkirakan mencapai lebih dari 4%. Relatif tingginya pertumbuhan tersebut ditandai dengan tetap tingginya volume perdagangan dunia yang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Selain itu, ditandai dengan tetap rendahnya inflasi global dan terjaganya stabilitas harga pada tingkat yang wajar, membaiknya keuangan beberapa negara untuk mengurangi ketidak simbangannya fiskal sehingga dapat menahan naiknya suku bunga jangka panjang, serta mendorong peningkatan investasi. Demikian pula nilai kurs mata uang utama dunia masih dapat dipertahankan pada tingkat yang wajar.

Kondisi perekonomian dunia tersebut telah membawa pengaruh yang baik terhadap perekonomian Indonesia. Sebagaimana perekonomian negara-negara di Asia pada umumnya dan ASEAN pada khususnya. Perekonomian Indonesia tumbuh cukup tinggi pada semester pertama tahun 1997, namun demikian pada akhir bulan Juli, yang diawali dengan merosotnya nilai tukar mata uang Bath Thailand terhadap dollar Amerika Serikat, dengan disusul beberapa mata uang negara ASEAN lainnya, nilai mata uang rupiah juga ikut terdepresi sehingga pertumbuhan ekonomi menurun drastis.

Sedemikian besarnya penurunan nilai mata uang tersebut sehingga timbul krisis nilai tukar. Krisis nilai tukar tersebut telah mengganggu jalannya roda perekonomian beberapa negara di Asia Tenggara dan Timur yang selama ini merupakan pendukung utama tingginya laju pertumbuhan ekonomi dunia.

Selanjutnya sebagai dampak dari krisis moneter yang melanda Indonesia dan beberapa negara tetangga lainnya, maka lalu lintas modal neto dalam tahun anggaran 1997/1998 menurun drastis yaitu dari US\$ 12.668 juta yakni daripada

tahun anggaran 1996/1997 menjadi defisit US\$ 3.992 juta tahun 1997/1998, yang terdiri atas pemasukan modal pemerintah US\$ 11.247 juta, pembayaran hutang pokok US\$ 4.884 juta dan defisit lalu lintas modal lainnya US\$ 10.355 juta. Defisit lalu lintas modal tersebut antara lain disebabkan oleh menurunnya lalu lintas modal lainnya dari US\$ 13.488 juta dalam tahun anggaran 1996/1997 menjadi defisit US\$ 10.355 juta.

Melihat kondisi demikian maka diperlukan perhatian yang lebih besar dari segi anggaran melalui :

1. Konsistensi kebijakan fiskal dengan kebijakan makro ekonomi lainnya
2. Penggalangan sumber dana dalam negeri dan melepasan ketergantungan yang lebih besar terhadap utang.
3. Penajaman prioritas pengeluaran.

Ketiga unsur ini akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap usaha untuk menciptakan lingkungan yang sehat bagi pengembangan sektor swasta untuk mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan.

Khusus dalam bidang pendanaan pembangunan, kemandirian yang mengacu kepada kemampuan perekonomian untuk lebih banyak mengandalkan sumber-sumber dana sendiri harus lebih diupayakan secara nyata. Sekalipun mengalami fluktuasi, akan tetapi secara keseluruhan porsi tabungan pemerintah mengalami peningkatan yang cukup berarti. Disamping itu walaupun angka pinjaman luar negeri secara nominal mengalami peningkatan, namun peranannya dalam pembangunan menunjukkan kecenderungan menurun. Namun dalam situasi saat ini nyatanya jumlah pinjaman kembali meningkat terutama dengan adanya komitmen bantuan IMF yang secara akumulatif mencapai US\$ 43 miliar.

Dua hal yang dapat di cermati sehubungan dengan utang luar negeri ini adalah. *Pertama*, dalam beberapa tahun terakhir ini komposisi pinjaman luar negeri yang

bersifat komersial dan setengah lunak (suku bunganya relatif tinggi) cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan ini terutama berasal dari pinjaman pihak swasta. Sekalipun beban pembayaran utang luar negeri diperkirakan menurun, namun pinjaman jenis ini lebih sensitif terhadap gejolak-gejolak eksternal. Oleh karena itu kendali pemerintah akan menjadi makin terbatas.

Kedua, dinamika arus finansial global setelah paruh kedua 1980-an telah jauh berubah apabila dibandingkan dengan periode sebelumnya. Porsi penanaman modal asing langsung, saham dan obligasi kesemuanya telah mencapai hampir sepertiga dari danjangka panjang total yang masuk kenegara-negara berkembang, padahal di awal dekade lalu belum mencapai 10 persen. Sayangnya, kecenderungan umum di dunia ini justru bertolak belakang dengan apa yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Pinjaman komersial Indonesia justru meningkat, namun sebaliknya, arus penanaman modal asing langsung cenderung menunjukkan penurunan. Perubahan komposisi ini tentu akan berdampak kepada besarnya dan kerentanan beban pinjaman luar negeri Indonesia.

I.6 SITUASI KRISIS YANG BERKEPANJANGAN

Berbagai indikator ekonomi menunjukkan bahwa krisis ekonomi mengalami kemerosotan yang terus memburuk sejak Juli 1997, dan hampir bisa dipastikan terus berlanjut. Dengan memperhatikan perkembangan indikatorekonomi di tingkat makro dan mikro, tampaknya kemerosotan ekonomi jauh lebih besar lagi, paling tidak mencapai minus 15 persen bahkan bisa minus 20 persen. Tingkat inflasi selama delapan bulan pertama tahun 1998 telah mencapai 70 persen. Jika pemerintah tidak berhasil mengontrol kenaikan harga pada dua bulan mendatang, maka laju inflasi sepanjang tahun 1998 akan menembus tiga digit, atau paling tidak mendekati angka 100 persen.

Pengangguran terbuka telah mencapai tingkat yang sangat mengkhawatirkan. Kalau pertumbuhan ekonomi mencapai minus 20 persen, berarti PHK akan mencapai 9,6 juta pekerja. Ditambah dengan penganggur sebelumnya dan pencari kerja pertama, maka jumlah penganggur pada akhir tahun diperkirakan mendekati 20 juta orang. Demikian pula gambaran pasaran tenaga kerja lebih suram lagi jika diperhitungkan jumlah under-employment (orang yang bekerja di bawah 35 jam seminggu), yang paling tidak akan mencapai separuh dari jumlah orang bekerja. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan telah meningkat berlipat ganda. Keberhasilan dari program-program pemberantasan kemiskinan seperti IDT dan Takesra-Kukesra lewat yayasan Dana Sejahtera Mandiri (YDSM), transparansi hanya bersifat tambal sulam, dan hanya mencoba untuk mengatasi eksesnya saja tanpa mau menyadari atau menyentuh akar permasalahannya, sehingga hasilnya kurang memuaskan. Dengan kondisi seperti ini, maka jumlah orang miskin akan bertambah jika pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin hanya 22 juta orang atau 11,3 persen dari total penduduk, maka jumlahnya akan meningkat secara potensial menjadi 118 juta orang atau 60,6 persen dari jumlah penduduk Indonesia pada tahun 1998.

Kondisi semakin berat karena saat ini sangat sulit memperoleh pemasukan dari berbagai sumber. Seperti investasi yang menjadi komponen permintaan agregat yang sangat penting mengalami kerosotan paling tajam, sehingga mencapai tingkat yang paling rendah selama 30 tahun terakhir. Investasi pemerintah praktis mendekati nol, karena tuntutan mengarahkan seluruh dana APBN bagi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat. Investasi domestik dan asing, baik investasi langsung maupun tidak langsung (portfolio investment) tidak mungkin mencapai sekedar 50 persen dari tingkat yang terjadi tahun sebelumnya. Maka hampir tidak terhindarkan bahwa stok modal (capital stock) akan berkurang

secara absolut, ketidakpastian politik selalu menjadi momok bagi kalangan pengusaha untuk melakukan investasi dalam rangka perluasan ataupun proyek-proyek baru.

Sementara itu, ekspor pun mengalami kelesuan, terutama ekspor produk-produk manufaktur. Penghambatnya semakin kompleks, mulai dari pendanaan, misalnya karena penolakan L/C untuk pembelian bahan baku impor. Di sisi lain, impor semakin sulit untuk terus ditekan. Akibatnya, transaksi berjalan akan tetap berpotensi besar mengalami defisit.

Bersamaan dengan itu, tekanan pada APBN sangat luar biasa. Di satu sisi, target penerimaan pajak dan penerimaan lainnya praktis tidak akan ada yang terpenuhi. Sementara itu, pengeluaran rutin semakin sulit terus ditekan, bahkan cenderung meningkat karena kenaikan gaji pegawai negeri dan penambahan subsidi Sembako. Di sisi lain, persoalan utang luar negeri swasta sudah berada pada tingkat yang sangat kritis. Sebab lebih separuh perusahaan yang memiliki utang luar negeri dalam valuta asing, tidak dapat lagi mencicil utangnya. Walaupun pada akhir minggu pertama Juni 1998, telah tercapai kesepakatan mengenai penyelesaian utang dengan lembaga-lembaga keuangan internasional di Frankfrut, tampaknya roda produksi tidak akan segera pulih. Karena pemenuhan kewajiban utang swasta hanyalah salah satu persoalan, dari sejumlah permasalahan yang dihadapi dunia usaha Indonesia. Salah satu persoalan kunci untuk memperlancar proses produksi adalah masih sangat tingginya suku bunga untuk pendanaan modal kerja.

Hal ini semakin memperkuat konstataasi bahwa pemulihan ekonomi, khususnya nilai tukar rupiah harus mensyaratkan kestabilan dan kepastian politik, paling tidak kepastian tentang format penyelesaian politik secepat mungkin.

I.7 PERUBAHAN APBN

Perubahan APBN terakhir didasarkan atas Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara TA 1998. Perubahan APBN 1998/1999 merupakan tambahan dana yang telah disediakan baik dalam sektor, subsektor. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk mencapai target yang telah ditetapkan sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 1998/1999

Perubahan itu juga meliputi penundaan kegiatan proyek yang belum mendesak, pengadaan tanah, studi/pengkajian, seminar dsb. Selanjutnya melakukan realokasi dan menyediakan tambahan anggaran untuk memperkuat jaringan pengaman sosial (social safety net) di bidang pendidikan dan kesehatan, memperluas penciptaan lapangan kerja serta meningkatkan produksi pangan.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka mengoptimalkan penerimaan pajak antara lain :

1. Melaksanakan ekstensifikasi terhadap wajib pajak (WP) yang terkait dengan pencabutan fasilitas perpajakan.
2. Melaksanakan intesifikasi pungutan pajak terhadap kegiatan usaha yang berpeluang besar dalam situasi moneter saat ini, seperti eksportir, perusahaan yang menggunakan bahan baku dalam negeri, perusahaan yang menggunakan pembayaran dengan standar mata uang asing (gaji, sewa, royalti dalam US dolar), kontraktor bagi hasil yang menggunakan mata uang asing.
3. Meningkatkan pelaksanaan pengawasan bagi usaha-usaha di bidang valuta asing, bank (dengan naiknya tingkat bunga deposito baik dalam rupiah maupun dalam mata uang asing).

-
4. Meningkatkan penagihan secara aktif sesuai Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan surat Paksa.
 5. Melaksanakan ekstensifikasi dan intensifikasi terhadap perusahaan yang selama ini mempunyai hambatan psikologi dalam penagihan pajaknya.

Disaat krisis seperti sekarang ini yang disertai dengan tingkat suku bunga yang tinggi , beberapa wajib pajak mengalami kesulitan likuiditas dan kerugian karena gejolak nilai tukar. Hal ini mengakibatkan mereka mengajukan permohonan untuk ditinjau kembali atau menunda pembayaran pajak yang terutang, mengingat hal tersebut diperkenankan Undang-undang, dengan kondisi seperti ini penerimaan pajak pada tahun anggara 1998/1999 akan menurun dari yang telah dirancanakan. Dalam pos penerimaan pembangunan yang jumlah sebelumnya Rp 32,3 trilyun melonjak menjadi Rp 127, 8 trilyun atau meningkat 239,3 persen. Secara lebih rinci penerimaan pembangunan tersebut yang merupakan bantuan luar negeri dari badan-badan Multilateral maupun Bilateral (anggota CGI maupun Non CGI) serta lembaga keuangan asing lainnya sebesar Rp 87,3 trilyun berupa bantuan program. Sedangkan Bantuan Proyeknya sebesar Rp 40,5 trilyun.

Selain pihak otoritas moneter memprioritaskan pemecahan masalah dan melakukan koordinasi antar kebijakan dengan lebih memfokuskan pada tiga permasalahan yang mendesak , yaitu :

1. upaya meredam laju inflasi dan belum stabilnya nilai tukar rupiah agar pemulihan ekonomi cepat berakhir.
2. upaya untuk mengurangi dampak negatif dari krisis terhadap masyarakat.
3. upaya untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan agar fungsi inter mediasi perbankan dalam mendukung kegiatan perekonomian dapat segera normal kembali.

Jadi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Keppres Nomor 16 Tahun 1994 tentang pelaksanaan APBN sebagaimana telah diubah dengan Keppres Nomor 8 Tahun 1997, pada prinsipnya setiap penerimaan dan pengeluaran telah tercantum dalam APBN. Demikian pula dengan adanya rencana penjualan (privatisasi) 12 BUMN penerimanya ditampung melalui penerimaan negara bukan pajak. Sedangkan cicilan utang luar negeri yang merupakan kewajiban atas utang-utang luar negeri yang telah jatuh tempo selalu diakomodasikan dalam pos anggaran bunga dan cicilan utang. Sementara itu, bantuan luar negeri yang berupa bantuan program maupun bantuan proyek, penerimanya didalam APBN dicatat di dalam penerimaan pembangunan. Dengan demikian penerimaan pinjaman luar negeri maupun pinjaman cicilan utang luar negeri telah tercantum dalam penerimaan dan pengeluaran negara.

I.8 KESIMPULAN DAN SARAN

I. 8. 1 Kesimpulan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu hal yang sangat penting karena anggaran negara merupakan salah satu sarana, dimana rakyat melalui wakil-wakilnya melaksanakan haknya untuk menentukan pelaksanaan pembangunan yang disertai dengan suatu dukungan anggaran.

Didalam sistem manajemen pembangunan nasional, APBN ditempatkan sebagai suatu rencana operasional tahunan dari pembangunan lima tahunan (Repelita) serta diarahkan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

APBN yang disusun oleh Pemerintah dan disetujui oleh DPR itu merupakan salah satu instrumen perencanaan tahunan yang dijabarkan dari perencanaan lima

tahunan (Republik) yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah selama satu tahun anggaran yang dimulai tanggal 1 April hingga tanggal 31 Maret tahun berikutnya.

Dengan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, pemerintah selalu mengupayakan agar tabungan pemerintah semakin besar. Tabungan pemerintah yang merupakan selisih positif dari penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin akan sangat berarti dalam membiayai proyek-proyek pembangunan. Peningkatan tabungan pemerintah diupayakan dengan meningkatkan penerimaan dalam negeri, serta melakukan efisiensi dalam pengeluaran rutin, tanpa mengabaikan peningkatan kesejahteraan pegawai negeri dan tetap meningkatkan mutu pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat.

Dalam realisasi APBN, total penerimaan dan total pengeluaran dari tahun ketahun kurang lebih sama. Namun kenyataan sebenarnya adalah terdapat defisit anggaran yang dibiayai oleh penerimaan pembangunan yaitu berupa hibah dan utang luar negeri.

Sebagai salah satu bagian dari kinerja perekonomian nasional APBN juga merupakan instrumen penting dalam mempengaruhi besaran ekonomi. Misalnya, dalam perekonomian yang lesu, tambahan pengeluaran pemerintah secara tepat dapat menstimulasi permintaan (aggregat). APBN juga dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengatur uang beredar. Penurunan defisit domestik anggaran dapat menurunkan pertumbuhan uang primer yang pada gilirannya akan menurunkan jumlah uang beredar.

Sampai tahun 1980-an sektor pemerintah bisa dikatakan berperan besar dalam penerimaan negara (*agent of development*). Dengan dana minyak yang cukup melimpah (akibat kenaikan harga minyak di satu pihak dan masih lemahnya peran swasta di lain pihak) pemerintah sangat aktif dalam menggerakan

perekonomian, tidak saja membangun infrastruktur fisik dan sosial melainkan juga terjun langsung disektor produksi (riil). Ini tampak dari peningkatan pengeluaran pembangunan pemerintah yang berlipat ganda sejak Pelita I hingga Pelita V.

I. 8. 2 Saran

Terdapat beberapa alasan pokok dimana peranan pemerintah dalam penyusunan APBN harus mengikuti perkembangan dewasa ini. Hal ini dikarenakan. *Pertama*, menurunnya harga migas dan menipisnya cadangan minyak akan mengurangi rente ekonomi yang selama ini dinikmati pemerintah untuk membiayai peranannya yang terlanjur besar dalam perekonomian. Oleh karena itu, pemerintah harus bersedia melepas sebagian kendali perekonomiannya kepada sektor swasta. *Kedua*, perubahan ekonomi kearah globalisasi menyebabkan kompetisi semakin meningkat. Peningkatan kompetisi menuntut suatu unit ekonomi bergerak lebih fleksibel, tanggap terhadap perubahan-perubahan. *Ketiga*, defisit anggaran dan hutang pemerintah yang besar mengakibatkan diperlukannya perubahan mendasar dalam pengeluaran pemerintah. *Keempat*, intervensi pemerintah walaupun pada mulanya ditujukan untuk mengarasi kegagalan mekanisme pasar seringkali justru mendistorsi bekerjanya pasar secara efisien.

Sebagai akibat dari gejolak sosial dan politik pada bulan Mei, keadaan dan prospek ekonomi makin memburuk dan ekonomi Indonesia dihadapkan pada krisis yang sangat serius. Jaringan distribusi macet, secara keseluruhan kegiatan ekonomi termasuk ekspor terganggu dan kepercayaan dunia usaha terguncang. Sebagai akibatnya, nilai tukar rupiah terus melemah dan hal ini berlawanan dengan harapan yang digambarkan dan laju inflasi jauh lebih tinggi dari perkiraan semula. Karena sumber penerimaan dalam APBN makin tidak mencukupi dan keterkaitannya

terhadap defisit anggaran sangatlah besar untuk itu perlu dimbangi dengan adanya tambahan dana dari luar negeri.

Depresi nilai tukar yang dampaknya dirasakan pada pengeluaran untuk subsidi dan pembayaran utang luar negeri, turunnya lebih lanjut harga minyak, serta melemahnya kegiatan ekonomi, semua itu secara substansial menambah besarnya defisit. Selanjutnya, dengan krisis yang memburuk dan dampaknya yang lebih besar terhadap golongan penduduk miskin, maka mendesak untuk memperkuat jaring pengaman sosial guna menanggulangi dampak meningkatnya pengangguran dan setengah pengangguran serta meningkatnya jumlah penduduk miskin.

Peningkatan efisiensi perlu dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk melalui renegotiasi kontrak-kontrak yang ada dan dari sumber-sumber penerimaan yang semula diluar anggaran.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Hamzah Haz dan Umar Basalim, "kebijaksanaan fiskal dan moneter". PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1993
- Yuwono dkk, "Pedoman Bendaharawan dan Pengelolaan Dana APBN". Panca Usaha, Jakarta , 1996
- LPEM-UI, " Buku Pegangan - Pelatihan Staf Peneliti di Komisi-komisi DPR", FE - UI , Jakarta, 1993
- INDEF, "Prospek Ekonomi Indonesia 1998 - Tahun Krisis Kepercayaan", INDEF, Jakarta 1997
- Pemerintah Indonesia 1998." Nota Keuangan dan RAPBN 1998 (yang disempurakan)", Jakarta 1998
- Miranda Gultom dan Jossy P Moeis, Makalah "Kerangka Konseptual APBN, Jakarta 1993
- Mubha Kahar Muang, SE. "Pendalaman Proses Penyusunan RAPBN Oleh Anggota FKP di Masing-Masing Komisi Sebagai salah Satu Upaya Peningkatan Kualitas Penggunaan Hak Budget DPR.RI" Tim Pengkajian Masalah Strategis dan Aktual FKP DPR.RI dan PPPI Setjen DPR.RI, Jakarta 1994.
- Faisal H. Basri, SE, MA, "Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI - Distorsi, Peluang dan Kendala" Erlangga , Jakarta 1995
- Darmin Nasution dan Mohamad Ikhsan, Keterkaitan antar sektor Dalam Perekonomian, LPEM UI, Jakarta 1993

Lampiran 1

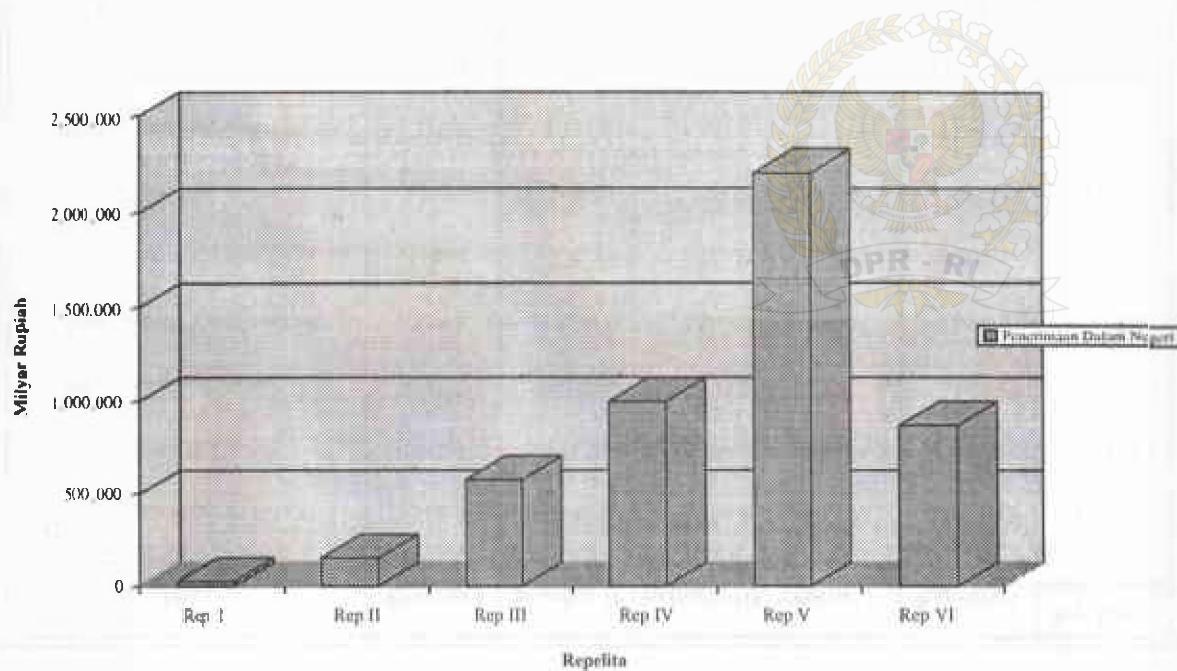
PELAKSANAAN APBN DALAM REPELITA I, II, III, IV, V DAN VI (1969/1970 - 1997/1998)
(Dalam Milyar Rupiah)

Jenis	Repelita I	Repelita II	Repelita III	Repelita IV	Repelita V	Repelita VI (94/95 - 97/98)
• Penerimaan Dalam Negeri	2.565,5	14.640,0	57.569,4	99.400,5	221.254,9	88.060,7
• Pengeluaran Rutin	1.980,3	8.582,6	33.674,2	73.404,5	156.404,6	62.158,8
• Tabungan Pemerintah	585,2	6.057,4	23.895,2	25.996,0	64.850,3	25.901,9
• Penerimaan Pembangunan	554,6	1.674,2	8.003,4	25.803,1	48.537,3	13.026,0
a. Bantuan Program	(418,0)	(176,2)	(203,5)	(5.280,1)	(4.214,5)	
b. Bantuan Proyek	(136,6)	(1.498,0)	(7.799,9)	(20.523,0)	(44.322,8)	(13.026,0)
• Dana Pembangunan	1.139,8	7.731,6	31.898,6	51.799,1	113.387,6	38.927,9
• Pengeluaran Pembangunan	1.080,4	7.479,2	31.753,8	51.293,2	112.053,6	38.927,9
a. Rupiah	(943,8)	(5.981,2)	(23.953,9)	(31.488,4)	(67.730,8)	(25.901,9)
b. Bantuan Proyek	(136,6)	(1.498,0)	(7.799,9)	(19.804,8)	(44.322,8)	(13.026,0)

Sumber: RAPBN 1998/1999 & Angka berdasarkan Realisasi PAN

Lampiran 2

Perkembangan Penerimaan Dalam Negeri
Repelita I - Repelita VI (1994/95 - 1997/98)

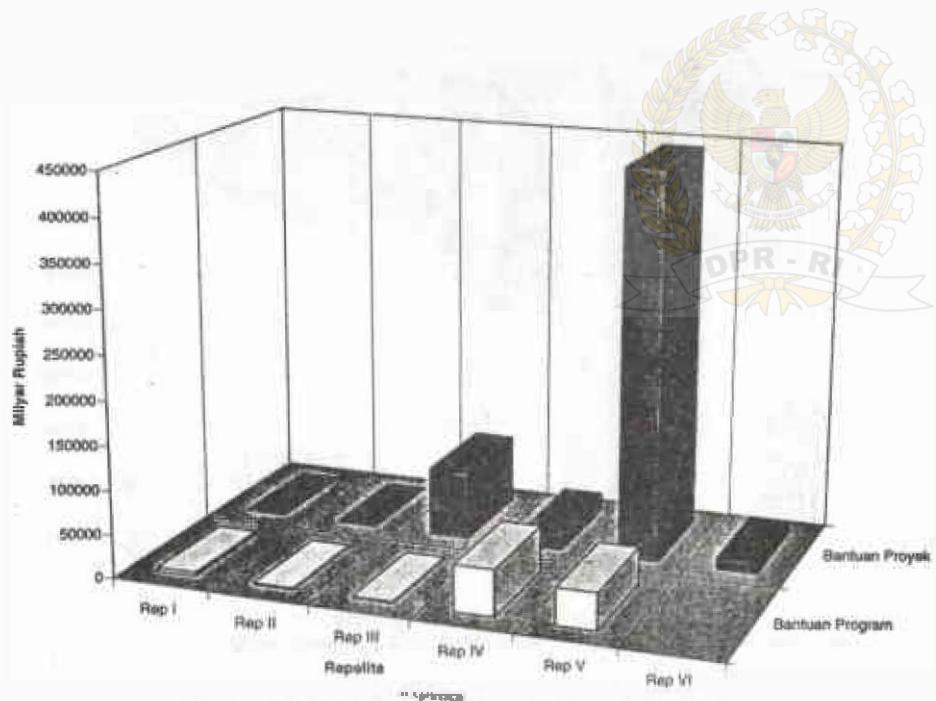


Ket: Repelita VI 94/95 - 97/98

Sumber: RAPBN 1998/1999 (angka berdasarkan Realisasi PAN)

Lampiran 3

Perkembangan Bantuan Program & Bantuan Proyek
Repelita I - Repelita VI (1994/95- 1997/98)

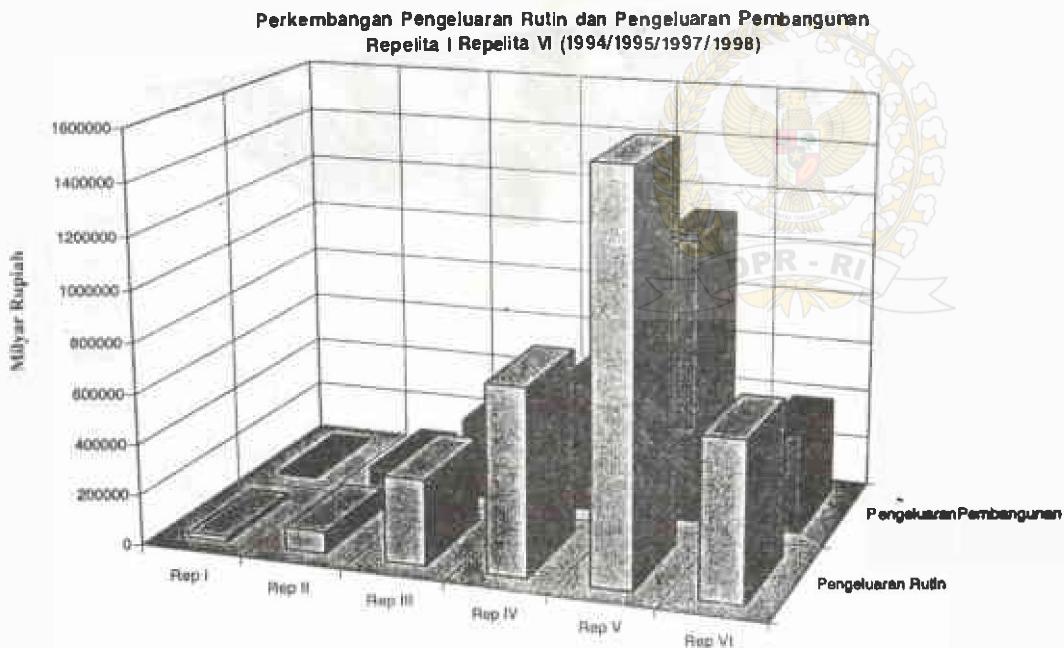


Ket : Repelita VI 94/95 - 97/98

Sumber: RAPBN 1998/1999 (angka berdasarkan Realisasi PAN)

Lampiran 4

**Perkembangan Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan
Repelita I - Repeltia VI (1994/95 - 1997/98)**

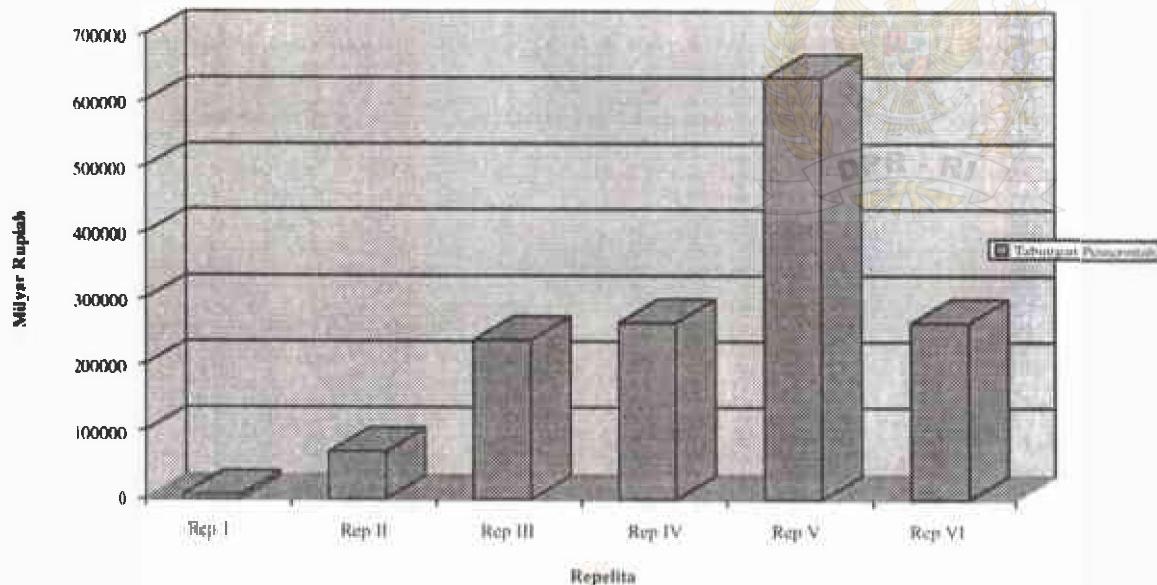


Ket: Repelite VI 94/95 - 97/98

Sumber: RAPBN 1998/1999 (angka berdasarkan Realisasi PAN)

Lampiran 5

**Perkembangan Tabungan Pemerintah
Repelita I - Repelita VI (1994/95- 1997/98)**



Ket : Repelita VI 94/95 - 97/98

Sumber : RAPBN 1998/1999 (angka berdasarkan Realisasi PAN)

II

KEBIJAKAN FISKAL DAN PERAN PAJAK DALAM PENERIMAAN NEGARA

Oleh Juli Panglima Saragih ^{*)}

II.1.PENDAHULUAN

Kebijakan fiskal atau kebijakan perpajakan (fiscal policy) sebagai salah satu kebijakan ekonomi-makro dalam **anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN)**, merupakan kebijakan yang signifikan dan penting dalam perekonomian. Kebijakan ekonomi makro lainnya yang juga merupakan lokomotif di dalam menunjang perekonomian adalah kebijakan di bidang moneter atau keuangan (*monetary policy*).

Kebijakan moneter berkaitan dengan bidang keuangan atau finansial, perbankan, perkreditan, asuransi, termasuk perhitungan jumlah permintaan dan penawaran uang di pasar baik Mo (uang kartal yang terdiri dari uang kertas dan uang logam), M1 (deposito, tabungan, giro, eek. billiyet), dan $M2 = (Mo + M1)$ maupun $M3 = (Mo + M1 + M2)$. Berbagai kebijakan fiskal dan moneter yang dibuat oleh pemerintah berimplikasi terhadap sektor-sektor ekonomi lainnya seperti terhadap sektor riil (produksi, distribusi, perdagangan dalam dan luar negeri), sektor pertanian, kehutanan, sektor pertambangan, dan sektor lainnya. Oleh sebab itu formulasi kebijakan fiskal dan moneter dalam kerangka ekonomi makro tidaklah berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari kebijakan ekonomi secara keseluruhan. Kebijakan fiskal dan moneter berorientasi kepada upaya untuk

^{*)} Penulis adalah Asisten Peneliti Madya Bidang Ekonomi Pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI

mendorong perkembangan ekonomi pada umumnya dan meningkatkan ketahanan ekonomi mikro seperti dunia usaha swasta pada khususnya.

Dalam GBHN tahun 1998 ditegaskan bahwa *“kebijaksanaan fiskal, moneter dan neraca pembayaran dilaksanakan secara serasi untuk mendukung pemerataan pembangunan dan keselarasan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, perekonomian yang stabil dan dinamis dalam rangka memantapkan sistem ekonomi Pancasila”*.

Kemudian lebih jauh dijelaskan bahwa *“Penggalian dan pengerahan sumber penerimaan dalam negeri terutama dari pajak ditingkatkan untuk pembiayaan pembangunan ... Pemungutan pajak dilaksanakan berdasarkan asas keadilan dan dengan meningkatkan peran penerimaan pajak langsung sehingga mampu berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan dan memeratakan kesejahteraan rakyat. Sistem dan prosedur perpajakan disempurnakan dan disederhanakan dengan memperhatikan asas keadilan, pemerataan manfaat dan kemampuan masyarakat... serta melalui penyempurnaan sistem administrasi”*.

Sejak pertama kali APBN disusun pada tahun anggaran 1969/70 (awal PJP I), pemerintah masih memberlakukan sebagian besar kebijakan fiskal masa Orde Lama. Beberapa perubahan dari kebijakan fiskal pada masa Orde Lama lebih didasarkan kepada situasi perekonomian saat itu. Secara umum kebijakan fiskal, khususnya di awal PJP I, diorientasikan untuk mendorong kegiatan ekonomi nasional agar dapat tumbuh dan berkembang, khususnya dunia usaha swasta. Sebagaimana diketahui pertumbuhan ekonomi masa Orde Lama masih relatif lamban akibat sering terjadinya pergantian sistem pemerintahan/kabinet sehingga konsentrasi untuk membangun perekonomian sangat terganggu.

Kebijakan perpajakan dalam APBN tahun anggaran 1969/70 berpedoman

pada kebijakan makro-ekonomi dalam PELITA I. Prioritas pembangunan pada PELITA I adalah pembangunan bidang ekonomi. Dalam struktur APBN pertama tersebut, pemerintah menetapkan jenis-jenis pajak yang masuk ke dalam pendapatan negara antara lain 1) *Pajak Langsung* dan 2) *Pajak Tidak Langsung*. Struktur pajak diatas masih tetap berlaku hingga akhir PELITA II. Pajak Langsung terdiri dari Pajak pendapatan, Pajak Perseroan, Pajak perseroan minyak, Menghitung Pajak Orang (MPO), dan pajak langsung lainnya. Sedangkan Pajak Tidak Langsung terdiri dari Pajak penjualan, Pajak penjualan impor, Cukai, Bea Masuk, Pajak Ekspor, dan penerimaan pajak tidak langsung lainnya.

Dalam mendukung upaya pemerintah meningkatkan penerimaan pajak setiap tahunnya dalam APBN, maka pada tahun 1970 misalnya, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan perpajakan antara lain *UU No. 9/1970 tentang Perubahan dan Tambahan Ordonansi Pajak Pendapatan tahun 1944*. Substansinya antara lain adalah perubahan tarif progresif pajak antara 15% hingga 50% diturunkan menjadi 10% hingga 50%. Tujuannya untuk merangsang swasta meningkatkan bisnis mereka melalui ekspansi usaha. Selain itu pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan perpajakan yakni pemberlakuan *UU No. 8/1970 tentang Perubahan dan Tambahan Ordonansi Pajak Perseroan tahun 1925*. Tujuannya adalah untuk mendorong peningkatan tabungan pemerintah, dan mendorong investasi serta produksi di segala bidang/lapangan usaha.

Disamping itu instrumen kebijakan pajak langsung lain yang dipandang penting adalah *UU No. 10/1970 tentang Perubahan dan Tambahan atas UU Pajak Dividen tahun 1959* yang pada intinya adalah memperluas objek pajak dividen sehingga mencakup dividen, bunga, dan royalties.

Sesuai dengan perkembangan dan kemajuan ekonomi yang dicapai selama PJP I, maka kebijakan perpajakan juga mengalami reformasi agar mampu

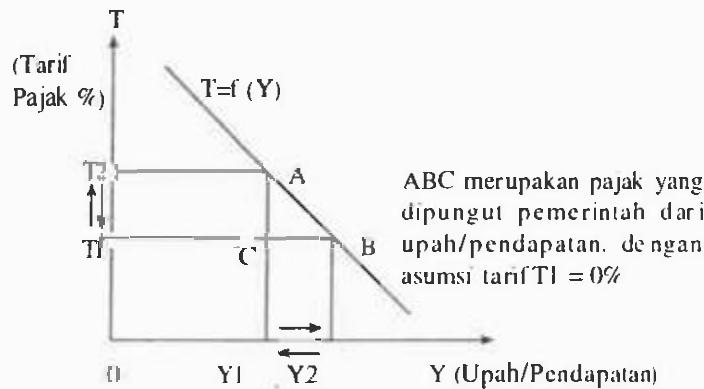
mengantisipasi ke depan. Reformasi kebijakan perpajakan yang dilakukan pemerintah tetap memperhatikan berbagai masukan terutama dari kalangan dunia usaha. Sebab pajak yang dipungut negara dari masyarakat seyoginya diusahakan tidak membebani dan membatasi aktivitas ekonomi masyarakat.

II. 2. PAJAK DALAM TEORI EKONOMI MAKRO

Dari sudut pandang teori Ekonomi Makro, pajak berkorelasi positif terhadap pendapatan atau upah. Pajak (pendapatan) yang dipungut oleh pemerintah merupakan sebagian dari pendapatan (*income*) masyarakat dan/atau badan usaha yang tidak dikonsumsikan.

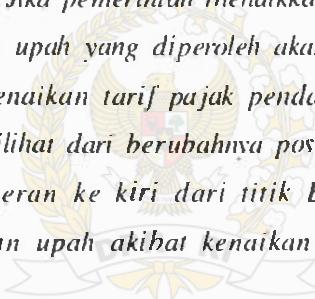
Sebagian pendapatan yang tidak dikonsumsikan tersebut disebut disposable income (Y_d). Atau dapat dinotasikan dalam $Y_d = Y - Y_t$, dimana $Y_t = \text{pendapatan yang dikenai pajak}$. Pendapatan netto adalah pendapatan yang sudah dipotong pajak, yang selanjutnya dapat dikonsumsikan atau ditabung.

Semakin tinggi pajak yang dikenakan, maka pendapatan netto atau upah riil semakin berkurang. Sebaliknya jika tarif pajak diturunkan, maka pendapatan netto/riil masyarakat atau badan usaha akan bertambah. Hubungan antara pajak dengan pendapatan/upah dapat dilihat dalam Gambar di bawah :



Keterangan Gambar :

Padu situasi tarif pajak pendapatan T1, jumlah upah yang dapat diperoleh adalah Y2 yang berpotongan di titik B. Jika pemerintah menaikkan tarif pajak pendapatan (PPh) dari T1 ke T2, maka upah yang diperoleh akan berkurang sesuai dengan besarnya persentase kenaikan tarif pajak pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari berubahnya posisi Y2 ke Y1 yang berpotongan di titik A.. Pergeseran ke kiri dari titik B ke titik A mengindikasikan terjadinya penurunan upah akibat kenaikan tarif pajak pendapatan oleh pemerintah.



Di dalam merumuskan pendapatan/upah yang dikenai tarif pajak pendapatan, maka pemerintah harus melakukannya dengan sangat hati-hati tanpa mengurangi kecenderungan peningkatan konsumsi masyarakat (*relatively high propensity to consume*).

Jika konsumsi masyarakat (*marginal propensity to consume/MPC*) cenderung berkurang akibat besarnya pajak yang dikenakan, maka hal ini akan membuat perekonomian cenderung lesu. Akibatnya produksi barang dan jasa akan berpengaruh pula. Namun demikian pemerintah sampai kini masih tetap memberlakukan pajak pendapatan badan/instansi dan pajak penghasilan perorangan sebagai bagian dari struktur penerimaan negara dalam APBN.

Berbagai jenis pajak yang dipungut negara setiap tahunnya merupakan investasi pemerintah untuk dialokasikan dalam kegiatan pembangunan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pajak merupakan sumber pembiayaan pembangunan yang sangat penting dan strategis bagi setiap negara termasuk Indonesia.

Karena sifatnya yang strategis dan penting, maka setiap formulasi kebijakan fiskal oleh pemerintah hendaknya menuntut adanya penyesuaian terhadap

situasi dan kondisi ekonomi agar tidak menimbulkan distorsi bagi kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Oleh sebab itu, formulasi kebijakan fiskal harus lebih transparan dan hati-hati tanpa menghambat pelaksanaan pembangunan.

Investasi pemerintah yang diperoleh dari penerimaan pajak yang digunakan untuk membiayai pembangunan merupakan pengeluaran pemerintah (*government expenditure*). Dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah ini merupakan salah satu elemen dalam menghitung pendapatan nasional (national income).

Secara matematis, pendapatan nasional di dalam sistem perekonomian tertutup adalah :

$Y = C + I + G(e)$, dimana ,

C = konsumsi masyarakat

I = Investasi swasta

$G(e)$ = Pengeluaran pemerintah.

Disini perekonomian suatu negara bersifat tertutup karena tidak didukung oleh aktivitas perdagangan luar negeri atau ekspor-impor. Untuk itu, formulasi diatas dapat dinotasikan dengan persamaan berikut :

$$C + I + G(e) = Y$$

$$G(e) = Y - (C + I)$$

$$G(e) = Y - C - I$$

Ini berarti, pengeluaran pemerintah sama dengan total pendapatan nasional dikurangi konsumsi dan investasi masyarakat. Seperti diketahui, pengeluaran pemerintah diperoleh dari investasi pemerintah (I_g)+ konsumsi pemerintah (C_g). Sementara dalam sistem perekonomian terbuka, (*DORNBUSCH, R dan FISCHER, S; Macroeconomics, 1996*) menunjukkan bahwa pendapatan nasional digambarkan ke dalam persamaan berikut :

$Y = C + I + G (e) + (X - M)$, di mana,

C = konsumsi masyarakat

I = investasi swasta

G(e) = pengeluaran pemerintah

X = ekspor barang & jasa

M = impor barang & jasa.¹⁾

Dari rumusan diatas, dapat diartikan bahwa besar kecilnya pendapatan nasional antara lain dipengaruhi oleh perubahan dalam jumlah pengeluaran pemerintah. Sedangkan besar kecilnya jumlah pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, ditentukan oleh perubahan jumlah pajak yang dipungut oleh pemerintah.

Dari sisi pembentukannya, pendapatan nasional merupakan penggabungan dari variabel :

konsumsi (C),

investasi (I),

pengeluaran pemerintah (G)

dan Ekspor (X),

persamaannya adalah $Y = C + I + G + X$(1)

Sedangkan dari sisi penggunaannya adalah pendapatan nasional (Y) merupakan penggabungan dari konsumsi (C), tabungan (S), pajak (T) dan Impor (M), dimana persamaannya dapat dinotasikan sebagai berikut :

$Y = C + S + T + M$ (2)

¹⁾ RUDIGER DORNBUSCH & STANLEY FISCHER (MACROECONOMICS), Alih Bahasa Julius A Mulyadi, Edisi Keempat, Penerbit Erlangga Jakarta, Cetakan Keenam, 1996

Jika digabungkan persamaan (1) dan persamaan (2) diatas, maka akan menghasilkan persamaan : $(T-G) = (S-I) + (X-M)$.

Pada kondisi penerimaan pajak lebih kecil dari pengeluaran negara ($T < G$), maka pajak progresif akan memperkecil defisit anggaran negara. Sebaliknya, jika penerimaan pajak lebih besar dari pengeluaran negara ($T > G$) maka akan menciptakan surplus anggaran negara. Namun dalam kondisi yang lain, semakin besar jumlah pajak yang dipungut negara akan mendorong untuk menaikkan jumlah pengeluaran negara dalam APBN. Meningkatnya jumlah pengeluaran negara dalam APBN merupakan cermin dari APBN yang cenderung ekspansif. Tetapi APBN yang ekspansif tidak selalu mengindikasikan jumlah pengeluaran lebih besar daripada jumlah penerimaan. Sebab dalam menyusun rancangan anggaran negara jarang terjadi lebih besar pasak dari pada tiang.

Sejak APBN tahun 1969/70, kebijakan APBN tetap memberlakukan sistem anggaran berimbang (balanced budget) yang dinamis, dimana jumlah penerimaan negara adalah sama dengan jumlah pengeluaran negara. Dalam APBN 1969/70, pemerintah sudah memasukkan pinjaman luar negeri ke dalam struktur penerimaan dalam APBN. Sehingga APBN dari tahun ke tahun tetap dalam posisi berimbang. Tetapi jika pinjaman luar negeri dikeluarkan dari struktur APBN, maka APBN akan menjadi defisit atau tidak sesuai dengan prinsip anggaran berimbang yang selama ini diterapkan.

II. 3. SISTEM TARIF DALAM PERPAJAKAN

Tarif merupakan salah satu unsur dalam penerimaan negara. Sebagai salah satu unsur dari pendapatan negara, pendekatan tarif adalah berkaitan dengan aspek perdagangan internasional.

Setiap negara dapat mengenakan tarif berupa bea masuk yang dikenakan terhadap barang dan jasa yang dimpor. Pendekatan tarif merupakan salah satu fokus pembahasan penting di dalam teori ekonomi internasional.

Secara umum tarif dapat dibedakan ke dalam :

1. **Tarif Ad-valorem;**
2. **Tarif Spesifik.**

Yang dimaksud dengan tarif ad valorem adalah, pungutan yang dikenakan kepada barang-barang impor berdasarkan pada persentase nilai barang tersebut, termasuk ongkos-ongkos yang dibebankan kepadanya seperti *Cost, Insurance and Freight (CIF)*. Sedangkan tarif spesifik adalah pungutan yang dikenakan kepada barang-barang impor didasarkan kepada besar kecil volumenya. Misalnya, tarif yang dikenakan sebesar Rp.1.000,- per satuan barang.

Kadang-kadang beberapa negara ada yang mengenakan **tarif majemuk** yang merupakan kombinasi dari kedua jenis tarif diatas. Tujuan dasar dari pengenaan tarif barang impor tersebut adalah untuk menambah pendapatan negara serta alasan untuk melindungi barang yang dihasilkan di dalam negeri.

Efek dari pengenaan tarif terhadap suatu barang impor adalah terjadinya perubahan harga dan jumlah barang yang diimpor. Artinya semakin tinggi nilai tarif yang dikenakan kepada setiap barang maka akan mengakibatkan kenaikan harga barang tersebut di pasar dalam negeri. Tarif yang tinggi juga cenderung mengurangi kuantitas barang yang diimpor. Sebaliknya efek tarif ini merupakan beban yang dibayar konsumen. Efek tarif yang meningkatkan pendapatan bagi pemerintah disebut dengan efek penerimaan yang merupakan kerugian yang harus dibayarkan oleh konsumen.²⁾

²⁾ DR. Soelistyo. MBA: *EKONOMI INTERNASIONAL I*; Penerbit Karunika Jakarta, Universitas Terbuka, 1986

Menurut ALAN C. SHAPIRO, pada prinsipnya tarif merupakan pajak yang dipungut pemerintah untuk meningkatkan harga dari barang yang diimpor. Lebih jauh dijelaskan : *"A tariff is essentially a tax that is imposed on a foreign product sold in a country. Its purpose is to increase the price of the product, thereby discouraging purchase of that product and encouraging the purchase of a substitute, domestically produced product"*³⁾

Dalam konteks kebijakan ekonomi di Indonesia, pemerintah masih memberlakukan berbagai kebijakan tarif Bea Masuk terhadap sejumlah barang-barang impor. Sejak APBN 1969/70 sampai RAPBN 1998/99 pemerintah setiap tahunnya membuat target penerimaan dari Bea Masuk (BM) barang impor di dalam struktur penerimaan perpajakan yang jumlahnya cenderung berubah sesuai dengan perkembangan perdagangan luar negeri.

Secara rata-rata jumlah target penerimaan bea masuk yang ditentukan pemerintah dalam APBN setiap tahunnya meningkat. Hal ini seiring dengan perkembangan perekonomian di dalam negeri yang masih banyak tergantung kepada barang-barang impor baik yang berbentuk bahan baku, barang modal, maupun barang konsumsi lainnya.

II. 4. ANALISA PERKEMBANGAN PAJAK SELAMA PJP I

Selama PJP I pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata mencapai 6,8% per tahun. Salah satu indikator diatas adalah pertumbuhan PDB perkapita. Jika pada tahun 1969/70 pendapatan perkapita penduduk Indonesia baru mencapai 70 dolar AS per tahun, tetapi pada akhir PJP I mencapai 700 dolar AS.

³⁾ ALAN C. SHAPIRO, *MULTINATIONAL FINANCIAL MANAGEMENT*, Fifth Edition, by Prentice Hall Inc., USA, 1996

Pertumbuhan ekonomi tersebut juga didukung oleh meningkatnya pertumbuhan produk domestik regional bruto (PDRB) di setiap propinsi. Pertumbuhan PDRB di setiap propinsi bervariasi dari yang terendah sampai yang tertinggi. Secara rata-rata, pertumbuhan PDRB meningkat sebesar 17 kali selama periode tahun 1975 - 1990.

Sebagaimana dengan tujuan dari kebijakan fiskal yang tertuang dalam pelita-pelita sebelumnya, maka kebijakan fiskal khususnya pada REPELITA VI diarahkan kepada upaya untuk meningkatkan peran pajak dalam pembangunan yang tercermin dari peningkatan kontribusinya terhadap PDB. Kebijakan perpajakan yang dimaksud dalam REPELITA VI diatas bertujuan untuk meningkatkan eksistensifikasi dan intensifikasi terhadap berbagai jenis pajak dimana realisasi dibandingkan dengan potensinya (*coverage ratio*) belum digali secara optimal, seperti PPN, PPh dan PBB.

Sejak PELITA I, kebijakan perpajakan diarahkan kepada upaya : *pertama*, memperluas cakupan objek pajak, *kedua*, meningkatkan intensifikasi dan efisiensi pemungutan pajak. Intensifikasi dan efisiensi pemungutan pajak mengandung arti bahwa biaya pemungutan pajak diusahakan lebih rendah dari jumlah pajak yang berhasil dipungut. *Ketiga*, penyesuaian tarif pajak progresif, tarif bea masuk, dan cukai sesuai perkembangan ekonomi. Memperluas cakupan objek pajak bertujuan untuk meningkatkan penerimaan pajak dengan melihat potensi dari berbagai jenis objek pajak.

Penyesuaian tarif pajak, bea masuk (BM) dan tarif cukai yang dilakukan sejak PELITA I bertujuan agar harga barang dan jasa relatif stabil di pasar. Karena dengan stabilnya harga barang dan jasa di pasar maka akan mendorong sektor industri dan perdagangan serta investasi lebih berkembang. Intensifikasi dan efisiensi pemungutan pajak juga diorientasikan kepada upaya untuk meningkatkan

penerimaan pajak tidak langsung.

Selama PELITA I (1969/70 s/d 1973/74), pembangunan ekonomi dititikberatkan pada pembangunan sektor pertanian. Pembangunan ekonomi lima tahun (PELITA I) masih belum mampu merubah struktur ekonomi pada waktu itu. Sedangkan dalam memasuki PJP II, perekonomian Indonesia sudah memasuki tahap tinggal landas dan menuju pada negara industri baru.

Meningkatnya kontribusi usaha swasta dalam pembangunan yang terlihat dari peningkatan PMDN dan PMA setiap tahun sejak PELITA I dapat diindikasikan dengan semakin meningkatnya jumlah pajak yang berhasil dipungut oleh pemerintah, khususnya pajak penghasilan badan, pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan barang mewah.

Realisasi penerimaan pajak dan bukan pajak (nonmigas) selama lima tahun PELITA I lebih besar dibandingkan dengan penerimaan migas. Total penerimaan nonmigas selama PELITA I berjumlah Rp.1.656,5 miliar. Atau setiap tahun rata-rata sebesar Rp.331,3 miliar. Pajak yang dipungut pemerintah setiap tahun tersebut merupakan kontribusi dan partisipasi dari pihak swasta dan masyarakat lainnya dalam pembangunan ekonomi.

Kontribusi penerimaan nonmigas pada APBN tahun 1969/70 terhadap total produk domestik kotor harga berlaku (PDB) sebesar Rp.2.718,3 miliar baru mencapai 6,5%, tetapi pada akhir PELITA I kontribusinya meningkat menjadi 8,7% terhadap PDB. Peran penerimaan nonmigas dalam APBN terhadap total PDB selama PJP I setiap tahunnya juga terus meningkat.

Di akhir PJP I (tahun 1993/94) peran penerimaan nonmigas sudah mencapai 13,2% dari total PDB yang sebesar Rp.329.775,9 miliar. Sedangkan kontribusi penerimaan pajak terhadap PDB mencapai 12,1% (*lihat Tabel*).

TABEL 2.1. PERAN PENERIMAAN PAJAK TERHADAPPDB

1969/70 - 1996/97

Tahun	PDB Nonmigas harga berlaku (Rp.Miliar)	Peran Pajak Terhadap PDB (%)
Pelita I		
1969/70	2.718,3	6,4 %
1970/71	3.339,7	6,6 %
1971/72	3.793,9	6,8 %
1972/73	4.548,0	7,5 %
1973/74	6.753,4	8,1 %
Pelita II		
1974/75	10.708,0	6,8 %
1975/76	12.642,5	7,4 %
1976/77	15.466,7	7,4 %
1977/78	19.010,7	7,5 %
1978/79	21.967,4	7,6 %
Pelita III		
1979/80	32.025,4	7,1 %
1980/81	54.445,7	6,4 %
1981/82	54.027,0	5,9 %
1982/83	59.362,6	6,3 %
1983/84	71.214,7	5,8 %
Pelita IV		
1984/85	89.885,1	5,3 %
1985/86	96.996,9	6,5 %
1986/87	102.682,6	8,2 %
1987/88	124.816,9	7,9 %
1988/89	142.108,8	8,7 %
Pelita V		
1989/90	167.184,7	9,6 %
1990/91	195.597,2	11,2 %
1991/92	227.450,2	11,0 %
1992/93	259.884,5	11,6 %
1993/94	302.017,8	12,1 %
Repelita VI		
1994/95	377.354,3	10,7 %
1995/96	454.514,1	9,9 %
1996/97	532.630,8	10,5 %
1997/98**)	570.627,7*)	12,76 %

Sumber : Ditolah dari berbagai sumber ; APBN 1969/70 s/d 1994/95,

Indikator Ekonomi Oktober 1997. BPS Jakarta; Data Pokok Rancangan Perubahan APBN 1998/99

Keterangan: *) Angka sangat sementara. **) APBN-Perubahan

Selain membandingkan peran pajak terhadap PDB sebagaimana disebutkan diatas, kontribusi pajak juga dapat diukur dari tingkat elastisitas pajak terhadap PDB seperti terlihat dalam perhitungan dibawah ini. Misalnya mengukur tingkat elastisitas PPh terhadap PDB (1990) :

$$\begin{aligned} e \text{ PPh} &= \frac{(PPh96 - PPh90)/PDB90}{(PDB96 - PDB90)/PDB90} \\ &= \frac{(25.496,1 - 8.250)/195.597,2}{(532.630,8 - 195.597,2)/195.597,2} \\ &= 0,088 \\ e \text{ PPh} &= \frac{1,72}{0,051} \text{ atau } 5,1\% \end{aligned}$$



Arti elastisitas pajak (pendapatan) diatas adalah :

bahwa setiap kenaikan PDB 1% akan meningkatkan 5,1% pajak penghasilan (PPh). Jika elastisitas kurang dari 1 maka kenaikan PDB tidak diikuti secara berarti oleh kenaikan pajak. Atau sebaliknya, jika elastisitas pajak lebih besar dari 1% ($E > 1$) maka peran pajak dalam pembentukan PDB relatif besar. Artinya perubahan dalam PDB banyak ditentukan oleh peningkatan penerimaan pajak.

Jika dianalisa perkembangan penerimaan dalam negeri dalam PELITA I, maka jumlah penerimaan di luar minyak & gas bumi selama lima tahun berjumlah Rp. 918,4 miliar (lihat Tabel dalam daftar lampiran). Penerimaan migas selama PELITA I ini hanya mencapai sekitar 27% dari total penerimaan dalam negeri (DN).

Jika dicoba dianalisa melalui pendekatan elastisitas pajak, maka peningkatan

penerimaan pajak selama Pelita I berkorelasi positif terhadap peningkatan PDB dalam Pelita I. Artinya peningkatan pajak cenderung mendorong peningkatan nilai PDB khususnya PDB nonmigas. Gambaran ini mengindikasikan bahwa peran pajak selama kurun waktu lima tahun (PELITA I) adalah sangat penting.

Jika diteliti lebih jauh maka jumlah penerimaan Pajak Langsung mencapai Rp.387,9 miliar selama PELITA I, sedangkan penerimaan Pajak Tidak Langsung mencapai Rp. 958,3 miliar. Dari kenyataan ini maka pajak tidak langsung mendominasi seluruh penerimaan pajak dalam APBN. Peran penerimaan pajak tidak langsung ini terhadap penerimaan dalam negeri sebesar 42,07%. Sedangkan peran pajak langsung sebesar 17,05%. Secara total peran pajak cukup signifikan yakni mencapai 60% dari penerimaan dalam negeri selama PELITA I. Ini berarti rata-rata perolehan pajak setiap tahunnya mencapai Rp.269,24 miliar. Selebihnya (40%) berasal dari penerimaan migas.

Perolehan pajak yang relatif besar dibandingkan penerimaan migas PELITA I mengindikasikan bahwa pemerintah sejak awal pembangunan telah berupaya untuk menggali sumber penerimaan dalam negeri dalam pembiayaan pembangunan. Kendati pada APBN 1969/70 pemerintah memasukkan penerimaan pembangunan dari pinjaman luar negeri ke dalam struktur penerimaan APBN tetapi pinjaman LN di dalam APBN tetap merupakan pelengkap dalam pembangunan.

Memasuki PELITA II (1974/75 s/d 1978/79), kebijakan fiskal dalam APBN tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan pada PELITA I. Masih dimasukkannya pajak ekspor dalam APBN tahun 1974/75 di satu sisi mengindikasikan pemerintah kurang sungguh-sungguh memacu ekspor nonmigas kendati nilai ekspor nonmigas meningkat setiap tahun. Namun di sisi lain, pengenaan pajak ekspor sangat memberatkan para eksportir dalam mengembangkan usahanya.

Pungutan atas ekspor secara bertahap juga telah diturunkan oleh pemerintah yakni dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 16/1970 yang isinya antara lain bahwa pungutan bagi eksportir sebesar 5% untuk pemerintah pusat dan pungutan ADO 10% untuk Pemda dihapuskan dan diganti dengan dikenakannya pungutan umum sebesar 10%.

Setiap tahun penerimaan negara dari pajak ekspor (export tax) dalam APBN sangat berfluktuasi tergantung kepada perubahan kebijakan ekspor yang dikeluarkan pemerintah. Total penerimaan pajak ekspor dalam APBN selama PELITA II mencapai Rp.441 miliar atau 7,4% dari total penerimaan pajak yang sebesar Rp.5,97 triliun. Sedangkan selama PJP I totalnya mencapai Rp.2.389,1 miliar.

Kebijakan pemerintah untuk menggenjot ekspor terutama nonmigas dalam upaya meningkatkan devisa dalam PJP I, sangat kontradiktif dengan diberlakukannya kebijakan pajak ekspor diatas di dalam APBN. Pungutan atas ekspor dalam APBN mencapai puncaknya pada tahun 1978-1980. Melihat kecenderungan tersebut, maka pemerintah pada akhir PJP I memutuskan untuk mengurangi pendapatan dari pajak ekspor dalam APBN.

Secara kumulatif penerimaan pajak selama PJP I terus meningkat. Beberapa jenis pajak di dalam struktur APBN ada yang mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan perubahan ekonomi. Sejak tahun 1969/70 sampai tahun 1983/84 struktur pajak penghasilan (PPh) dalam APBN tidak berubah. Jenis PPh yang dipungut pemerintah terdiri dari pajak pendapatan, pajak perseroan, MPO dan PBDR. Tetapi setelah tahun 1984/85 sampai akhir PELITA V mengalami perubahan.

Selama PJP I penerimaan pajak penghasilan yang meliputi pajak penghasilan badan dan pajak penghasilan perorangan mengalami pertumbuhan luar biasa yakni

rata-rata sebesar 27,7% per tahun yaitu dari Rp.41,7 miliar dalam tahun pertama PELITA I (1969/70) menjadi Rp. 14.758,9 miliar pada akhir PELITA V tahun 1993/94 (lihat tabel).

Tidak hanya struktur pajak penghasilan yang mengalami perubahan, struktur pajak pertambahan nilai (PPN) juga berubah. Hingga tahun 1984/85, PPN terdiri dari pajak penjualan dan pajak penjualan impor. Selain itu pajak bumi dan bangunan (PBB) sebagai bagian dari penerimaan negara sampai tahun 1984/85 terdiri dari Iuran Pembangunan Daerah (Ipeda) dan pajak kekayaan. Mulai APBN tahun 1985/86 pemerintah tidak lagi memungut Ipeda dan pajak kekayaan ini sebagai unsur penting dalam PBB.

**TABEL 2.2. PERKEMBANGAN PENERIMAAN PERPAJAKAN
PELITA I S/D REPELITA VI (Dalam Rp. Miliar)**

PELITA	PPh	PPN	Bea Msk	Cuka	Pajak Eksport	PBB	Pajak Lainnya	Jumlah
PELITA I	401,4	279,3	425,7	195,2	161,1	39,2	37,1	1.359,0
PELITA II	1.961	1.237,1	1.255,9	701,9	434,0	309,5	79,7	5.979,0
PELITA III	6.901,7	2.875,8	2.446,2	2.732,6	1.006	543,8	166,1	16.672,2
PELITA IV	14.024	14.243,6	5.302,5	5.272,1	535,5	1.190,5	1.312,1	41.880,6
PELITA V	51.007	47.937	14.341,7	10.064,4	252,7	4.925,9	1.242,2	129.770,8
PELITA VI	119.576,6	108.898	18.288,1	23.525,8	na	11.887	na	na

Sumber: Diolah dari APBN tahun 1997/98 dan APBN Revisi 1998/99

Sedangkan berdasarkan cakupan objek pajak, jenis objek pajak tidak langsung masih merupakan terbanyak dibandingkan dengan objek pajak langsung. Disamping itu jumlah perolehan pajak tidak langsung masih tetap mendominasi total penerimaan pajak dari tahun ke tahun.

Peningkatan penerimaan pajak selama PELITA II diatas juga diikuti dengan peningkatan penerimaan minyak dan gas khususnya sejak awal tahun 1974/75. Perolehan devisa dari ekspor minyak dan gas bumi ini disebabkan terjadinya lonjakan harga minyak mentah di pasar internasional sejak tahun 1974/75 sampai tahun 1981/82. Jika pada tahun 1974/75 harga minyak mentah di pasar internasional sebesar 11,70 dolar AS per barrel, maka tahun 1981/82 harga minyak mentah mengalami peningkatan luar biasa hingga mencapai 35,0 dolar AS per barrel.

Oleh sebab itu peran penerimaan migas terhadap penerimaan dalam negeri APBN tahun 1981/82 mencapai angka sebesar 70%. Sedangkan peran penerimaan pajak relatif kecil yakni sebesar 20%. Sedangkan penerimaan luar negeri mencapai sekitar 10%. Dari total APBN 1981/82.

Dalam era “Booming Minyak”, keberhasilan pembangunan banyak ditopang oleh perolehan dolar dari ekspor minyak mentah dan gas bumi. Tetapi masa booming minyak tersebut tidak bertahan lama diakibatkan oleh kecenderungan turunnya harga minyak mentah di pasar internasional sejak tahun 1982.

Memasuki PELITA III (1979/80 - 1983/84), era migas masih terus berlangsung. Tetapi dengan kejatuhan harga minyak mentah sejak tahun 1982, maka pemerintah tidak dapat lagi mengandalkan penerimaan migas dalam APBN. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah yakni melaksanakan reformasi dalam kebijakan perpajakan secara bertahap. Sebab sebagian peraturan perpajakan yang berlaku pada masa Orde Lama masih tetap diberlakukan.

Perubahan sistem perpajakan sejak PELITA I - PELITA IV masih bersifat tambal sulam. Selain itu perkembangan ekonomi ketika itu belum diantisipasi dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan secara menyeluruh. Dengan sistem perpajakan yang kurang sempurna tersebut jumlah

wajib pajak yang dapat dihimpun sampai Desember 1983 masih relatif kecil hanya berjumlah 435.517 wajib pajak.

Sementara tingkat kepatuhan membayar pajak oleh wajib pajak masih sangat rendah sehingga pada tahun 1983/84 target penerimaan pajak hanya sebesar Rp.4,4 triliun. Kendati sistem perpajakan sampai tahun 1983 belum banyak berubah, namun perolehan pajak selama PELITA III menunjukkan peningkatan yakni mencapai Rp.16.595,8 miliar atau rata-rata setiap tahun sebesar Rp.3,3 triliun. Dengan demikian kontribusi penerimaan pajak terhadap total APBN selama PELITA III meningkat cukup tinggi.

Dari jumlah penerimaan pajak selama lima tahun tersebut, jumlah penerimaan PPH mencapai Rp.6,9 triliun atau 41,6% dari total penerimaan pajak. Penerimaan PPh tetap dan terbesar, dimana setiap tahunnya rata-rata mencapai Rp.1,38 triliun. Sedangkan jumlah penerimaan pajak pertambahan nilai (PPN) dalam periode yang sama mencapai Rp.2,86 triliun atau memiliki peran sebesar 17,2 % terhadap total penerimaan pajak. Gambaran secara kuantitatif diatas mengindikasikan bahwa peran pajak selebihnya merupakan sumbangan dari penerimaan bea masuk, cukai, pajak ekspor, PBB dan pajak lainnya seperti bea meterai dan bea lelang PPh cukup strategis dan penting di dalam meningkatkan kinerja sektor fiskal. Secara kumulatif sumbangan penerimaan pajak selama PELITA III mencapai 60% dari seluruh penerimaan negara. Artinya pajak tetap diperhitungkan dalam meningkatkan penerimaan negara.

Di bidang pentarifan, misalnya, reformasi sistem pentarifan tetap mempertimbangkan perkembangan ekspor-impor. Pada Januari 1981, sistem tarif **Brussels Tariff Nomenclature (BTN)** telah digantikan dengan sistem **Customs Cooperation Council Nomenclature (CCCN)** , yaitu sistem pentarifan barang

baik impor maupun eksport yang lebih terperinci sehingga lebih menjamin ketepatan dan kemudahan dalam pelaksanaannya.

Dari total APBN 1986/87 yang sebesar Rp.21.892,8 miliar, porsi pajak mencapai 44,8% sementara 28,9% disumbangkan oleh penerimaan migas. Sisanya yang sebesar 26,3% merupakan sumbangan dari penerimaan luar negeri. Dalam APBN tahun 1984/85 dan 1985/86 pemerintah masih mengandalkan migas sebagai sumber pendapatan negara yang penting. Akan tetapi pada periode tahun 1987/88 - 1997/98, secara bertahap peran pajak semakin meningkat dalam upaya pembiayaan pembangunan. Jumlah perolehan pajak mencapai Rp. 47,62 triliun atau rata-rata setiap tahun mencapai jumlah Rp.9,5 triliun setiap tahunnya. Dilain pihak jumlah penerimaan migas sebesar Rp.47,48 triliun. Dari jumlah penerimaan migas di atas sumbangan migas cukup besar dalam APBN 1987/88 mencapai Rp.10,05 triliun. Posisi penerimaan migas paska "*Booming Minyak*" secara otomatis juga mengalami perubahan.

Seiring dengan fenomena diatas, maka pemerintah terus melanjutkan reformasi kebijakan fiskal. Selain itu jika dianalisa lebih jauh maka kontribusi *penerimaan negara bukan pajak (PNBP)* semakin diperhitungkan dan ditingkatkan dalam APBN guna mendukung penerimaan dalam negeri. Walaupun sejak APBN 1969/70 sampai saat ini penerimaan negara bukan pajak setiap tahun bertambah, tetapi mulai APBN tahun 1984/85 hingga APBN 1998/99 jumlah dan perannya semakin penting.

Hal ini mengindikasikan bahwa tertib dan disiplin anggaran semakin diperhatikan oleh pemerintah. Tetapi tidak berarti pula tidak ada kebocoran dalam alokasi anggaran APBN. Sebagaimana yang diungkapkan oleh begawan ekonomi Sumitro Djojohadikusumo, bahwa kebocoran anggaran diperkirakan mencapai

30% dari total APBN. Jika hal ini benar, maka tertib dan efisiensi anggaran masih jauh dari harapan.

Dalam rangka meningkatkan penerimaan PBB, maka pemerintah telah mengambil langkah-langkah seperti ekstensifikasi dan intensifikasi serta pemberian pelayanan yang optimal terhadap wajib pajak PBB. Sejak tahun 1989/90 telah dilakukan suatu pilot project PBB yang dikenal dengan sistem "payment point" yang diujicobakan di Dati II Tangerang, Jabar.

Dengan sistem ini memungkinkan wajib pajak PBB untuk membayar pajaknya di tempat-tempat pembayaran yang dekat dengan lokasi wajib pajak. Hasil ujicoba tersebut dinilai berhasil dimana tahun 1989/90 telah diterapkan di 12 Dati II. Kemudian pada tahun 1990/91 diterapkan di 60 Dati II di Indonesia.

Selanjutnya dengan SK Menkeu Nomor 617 tahun 1989 tentang Pendataan Objek dan Subjek PBB, telah dilakukan kegiatan pengumpulan dan pengadministrasian data objek PPB dan subjek PBB. Data objek dan subjek PBB yang diinventarisasi tersebut merupakan bahan atau dasar penetapan besarnya PBB yang terhutang.

Memasuki PELITA V penerimaan pajak dari tahun ke tahun terus meningkat. Secara keseluruhan, penerimaan pajak selama PELITA V mengalami pertumbuhan pesat yakni mencapai rata-rata sebesar 24,5% per tahun. Angka pertumbuhan pajak tertinggi terjadi pada tahun 1990/91 yang mencapai 36,8%. Sedangkan kontribusi penerimaan pajak terhadap APBN tahun 1993/94 atau pada akhir PELITA V sebesar Rp.66.865,6 miliar mencapai 54,8%. Padahal pada awal PELITA V kontribusinya baru mencapai 40,4% terhadap total APBN. Dari realita ini dapat disimpulkan, bahwa peran pajak semakin penting dalam upaya menggali sumber-sumber pembiayaan pembangunan dari dalam negeri.

Total pajak ekspor selama lima tahun sekitar Rp. 252,7 miliar, bahkan pada tahun 1992/93 peran pajak ekspor terhadap penerimaan dari pajak hanya 0,03%. Padahal pada tahun 1989/90 target pajak ekspor relatif besar yakni sekitar 1,07% dari penerimaan pajak yang sebesar Rp. 16,08 triliun. Pengurangan pajak ekspor dalam PELITA V diatas tidak lain bertujuan untuk meningkatkan daya saing produk ekspor nonmigas di pasar internasional. Selain itu adalah untuk merangsang pertumbuhan investasi asing (PMA) di sektor industri khususnya industri yang berorientasi ekspor. Selanjutnya, total penerimaan pajak dalam PELITA V mencapai Rp. 129,7 triliun atau rata-rata sekitar Rp.25,9 triliun per tahun. Peningkatan penerimaan pajak yang tinggi diatas disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi (PDB) selama PELITA V yang mencapai rata-rata 7% setiap tahunnya.

Jika pada awal PELITA I total penerimaan pajak baru sebesar Rp.173,1 miliar, pada akhir PELITA V mencapai Rp.36.665,1 miliar atau meningkat sebanyak 211 kali lipat. Kontribusi penerimaan PPh dan PPN termasuk PPn-BM pada tahun 1994/94 tetap mendominasi penerimaan pajak masing-masing sebesar 40,2% dan 38,0%. Selebihnya merupakan sumbangan pendapatan dari Bea Masuk, Cukai, Pajak Ekspor, PBB, dan Pajak lainnya.

II. 5. REFORMASI SISTEM PERPAJAKAN TAHUN 1984

Pada saat terjadinya penurunan harga minyak mentah di pasar internasional yang mengalami puncaknya pada Agustus 1986 serta dalam upaya untuk mengurangi ketergantungan terhadap penerimaan migas, maka pemerintah sejak tahun 1983 telah memberlakukan berbagai peraturan di bidang perpajakan untuk menggantikan sistem perpajakan yang lama.

Terdapat empat faktor penentu keberhasilan dari reformasi sistem perpajakan yakni :

- 1) Sistem Perpajakan yang menyangkut perangkat undang-undang dan peraturan pelaksananya, serta aparat pelaksananya,
- 2) Sistem penunjang, seperti sistem pembukuan, dan akuntansi termasuk sistem akuntansi perusahaan yang baik,
- 3) Faktor-faktor ekstern seperti ekonomi, sosial, budaya dan politik,
- 4) Wajib pajak termasuk di dalamnya sistem informasi dalam arti luas menyangkut tingkat kesadaran dan kepatuhannya.⁴⁾

Keempat faktor diatas tidak dapat berjalan sendiri-sendiri tetapi bersifat terpadu dan dilakukan secara terus menerus sesuai dengan perkembangan ekonomi dalam negeri dan ekonomi global.

Peralihan perundang-undangan perpajakan yang baru tersebut diantaranya, adalah : **UU No. 6/1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan** yang telah diubah menjadi **UU No. 9/1994** yang merupakan terobosan baru dalam pemerintahan Orde Baru. Pemerintah juga telah memberlakukan **UU No. 8/1983 tentang Pajak Pertambahan Nitai Barang dan Jasa serta Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPn-BM)** yang berlaku efektif sejak April 1985. **UU ini** telah diubah menjadi **UU No. 11/1994** yang berlaku efektif pada 1 Januari 1995. **UU ini** dibuat untuk menggantikan **UU tentang Pajak Penjualan** tahun 1951.

Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan **UU No. 7/1983 tentang Pajak Penghasilan** yang berlaku efektif pada tanggal 1 Januari 1984 tetapi diubah menjadi **UU No. 10/1994**; **UU No. 12/1985 tentang Pajak Bumi Bangunan (PBB)** yang telah diubah menjadi **UU No. 12/1994**, dan **UU No. 13/1985 tentang Bea Meterai** yang berlaku efektif pada 1 Januari 1986.

⁴⁾ *Prospek Dan Faktor Penentu Reformasi Perpajakan*. Yayasan Bina Pembangunan. Jakarta. 1988. Hal. 12

Sistem perpajakan yang baru tersebut lebih sederhana baik yang menyangkut jumlah, jenis pajak, tarif, maupun mekanisme pemungutannya. Disamping itu undang-undang perpajakan yang baru ini lebih mencerminkan asas pemerataan dalam pengenaan dan pembebanan pajak-pajak, lebih menjamin adanya kepastian hukum tidak hanya bagi wajib pajak (WP) tetapi juga terhadap aparatur pemerintah. Peraturan baru diatas juga bertujuan untuk mempersempit dan menghilangkan peluang atau kesempatan di dalam penghindaran pajak.

Sistem perpajakan yang baru ini juga memberikan kepercayaan yang besar kepada seluruh wajib pajak yaitu dengan menghitung pajak sendiri (MPS) dalam sistem “**Self Assessment**”. Sistem Asas “self assessment” yang menggantikan asas “**official assessment**” ini memberi kebebasan kepada wajib pajak untuk menghitung, memotong, dan menyetorkan sendiri pajak-pajaknya untuk diserahkan kepada kantor-kantor pajak dengan terlebih dahulu mengisi formulir yang diberikan oleh kantor pajak. Undang-undang perpajakan yang baru tersebut juga mengatur tentang mekanisme pengawasannya serta sanksi-sanksi administrasi dan pidana yang cukup berat bagi wajib pajak yang melalaikan kewajibannya membayar pajak.

UU No. 7/1983 tentang PPh yang telah diubah dengan UU No. 10/1994 misalnya, bertujuan mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat. Prinsip keadilan dan pemerataan yang terkandung didalam undang-undang PPh diatas tercermin pada beban-beban pajak yang ditanggung. Artinya semakin tinggi jumlah penghasilan seorang wajib pajak, maka semakin besar pula pajak yang dibebankan kepadanya. Tetapi bagi masyarakat yang berpenghasilan kecil atau rendah mendapat pembebasan PPh dalam bentuk *Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP)*.

Melalui SK. Menkeu Nomor 928 Tahun 1993, PTKP telah dinaikkan menjadi

Rp. 5.184.000 bagi wajib pajak yang memiliki 3 orang anak. Ketentuan ini berlaku sejak 1 Januari 1994.

Perubahan-perubahan pokok yang terdapat di dalam UU Nomor 10 Tahun 1994 tentang PPh menyangkut adanya penurunan tarif PPh serta perubahan terhadap tapisan penghasilan kena pajak. Artinya dengan berlakunya undang-undang tersebut maka tarif PPh yang berlaku berubah menjadi 10% atas penghasilan kena pajak (PKP) sampai dengan Rp. 25 juta; tarif sebesar 15% atas penghasilan kena pajak Rp. 25 Juta s/d Rp. 50 juta; tarif sebesar 30% atas penghasilan kena pajak diatas Rp. 50 juta. Penarikan tarif PPh diatas dimaksudkan untuk menunjang perekonomian dalam negeri khususnya untuk menarik investasi asing.

Secara garis besar, **kebijaksanaan umum perpajakan** pada REPELITA VI ditekankan pada hal-hal sebagai berikut :

- 1) pengembangan perpajakan;
- 2) meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membayar pajak;
- 3) menyempurnakan sistem dan tata cara pelaksanaan pajak penghasilan;;
- 4) meningkatkan penerimaan pajak pertambahan nilai;
- 5) meningkatkan penerimaan pajak bumi bangunan;
- 6) meningkatkan penerimaan bea masuk;
- 7) meningkatkan penerimaan cukai;
- 8) meningkatkan penerimaan pajak ekspor;
- 9) meningkatkan penerimaan bea meterai dan bea lelang; serta
- 10) meningkatkan penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

PERATURAN PERPAJAKAN YANG BARU REPELITA VI

(1994 S/D 1998)

PPh	PPN dan PPnBM	PBB	Kepabeanan & Cukai	Kel. Umum PNEIPDPL
UU No. 10/1994	UU No. 11/1994	UU No. 12/1994	UUNo. 10/1995 UUNo. 11/1995	UU No. 9/1994 UUNo.17/1997 UU No. 18/1997 UU No. 20/1997 UU No. 21/1997
PP No. 41/1994	PP No. 20/1996	PP No. 12/1994	PP No. 7/1995	
PP No. 42/1996	PP No. 36/1996	PP No. 27/1996	PP No. 42/1995	
PP No. 45/1994	KEPPRES		PP No. 21/1996	
PP No. 47/1994	No. 4/1996 dan		PP No. 22/1996	
PP No. 51/1994	No. 42/1996		PP No. 23/1996	
PP No. 4/1995			PP No. 24/1996	
PP No. 30/1995			PP No. 55/1996	
PP No. 27/1996				
PP No. 3/1996				
PP No. 45/1996				
PP No. 46/1996				
PP No. 57/1996				
PP No. 73/1996				

Sumber : Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tahun 1994 s/d 1997

Sejalan dengan reformasi sistem perpajakan yang telah dilakukan sejak akhir 1983, maka peran pajak di dalam mendukung pembiayaan pembangunan semakin besar. Salah satu dampak positif dari reformasi sistem perpajakan diatas adalah dihilangkannya pajak berganda (double tax) terhadap suatu objek pajak. Tarif PPh kini cenderung lebih progresif dan transparan. Konsep keadilan, kesederhanaan dan kepastian hukum yang dianut di dalam paket undang-undang perpajakan yang baru akan mengundang kesadaran dan kepatuhan yang tinggi

dari para wajib pajak. Undang-undang tentang pajak penghasilan yang baru misalnya, berorientasi untuk mencakup subjek dan objek pajak yang lebih luas.⁵⁹

Setelah kurun waktu satu dekade (1983-1993) undang-undang perpajakan baru diimplementasikan, namun karena perkembangan dunia usaha atau bisnis di tanah air serta perkembangan perekonomian di dunia yang semakin pesat, maka pemerintah melakukan perubahan terhadap undang-undang perpajakan diatas. Beberapa kekurangan substansi atau materi di dalamnya harus diganti agar lebih antisipatif dan akomodatif, sehingga mulai tahun 1994 pemerintah mengeluarkan berbagai undang-undang perpajakan yang baru yang berlaku hingga sekarang (*lihat Tabel*).

A. PAJAK PENGHASILAN (PPh)

Walaupun penerimaan PPh pada PELITA IV lalu mengalami pertumbuhan yang tinggi (rata-rata 21 % per tahun), tetapi implementasi UU No.7/1983 tentang PPh di lapangan menghadapi banyak kendala, seperti belum bayaknya cakupan objek pajak PPh yang dimasukkan ke dalam paraturan. Oleh karena itu lahirlah UU No. 10/1994 tentang PPh yang diharapkan dapat memperluas cakupan objek PPh.

Untuk mendukung hal tersebut pemerintah, telah memberlakukan berbagai peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksananya seperti PP No. 41/1994 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dari Transaksi Penjualan Saham di Bursa Efek atau dikenal dengan istilah pajak atas “*capital gain*”.

Ekstensifikasi PPh bertujuan meningkatkan penerimaan PPh dalam APBN. Pertumbuhan penerimaan PPh sejak tahun 1994, 1995, 1996 masing-masing

⁵⁹ Ibid. Hal 40

sebesar 27,1 %, 9,3%, dan 15,5%. Sedangkan target penerimaan PPh tahun 1997/98 mencapai Rp.29,1 triliun atau sebesar 39,8% terhadap penerimaan nonmigas.

Sejalan dengan pelaksanaan UU No.10/1994 diatas, maka pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan pelaksanaannya untuk mendukung kepastian hukum tentang PPh seperti *PP Nomor 27 tahun 1996 tentang Pengenaan PPh kepada penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan*.

Selain itu berbagai SK Menteri Keuangan telah dikeluarkan pemerintah antara lain *Sk Menkeu Nomor 392 Tahun 1996 dan SK.Menkeu Nomor 393 Tahun 1996* yang mengatur tentang pengenaan tarif PPh sebesar 5% dari jumlah bruto atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Kemudian SK.Menkeu. Nomor 416 Tahun 1996 mengatur tentang penghasilan wajib pajak dalam negeri yang bergerak di bidang usaha pelayaran dipungut PPh sebesar 1,2% dari jumlah peredaran bruto atau nilai pengganti berupa uang atau nilai uang yang diterima atau diperoleh.

Kemudian SK. Menkeu Nomor 394 Tahun 1996 mengatur tentang berbagai peraturan mengenai PPh. Pemerintah juga telah memberlakukan SK. Nomor 416 dan 417 Tahun 1996, SK Menkeu Nomor 507 Tahun 1996.

Sejak tahun 1995, pemerintah juga telah menurunkan tarif efektif PPh terhadap beberapa jenis usaha jasa kena pajak (JKP). Penurunan tarif PPh tersebut diatur dalam SK Dirjen Pajak Kep-10/PJ/1995 tertanggal 31 Januari 1995 tentang perkiraan penghasilan netto yang digunakan sebagai dasar pemotongan pajak penghasilan dan jenis jasa lain yang atas imbalannya dipotong PPh berdasarkan pasal 23 ayat (1) huruf c UU No.7/1983 tentang PPh sebagaimana diubah dengan UU No.10/1994.

Memasuki Semester II/1997, perekonomian nasional menghadapi persoalan yang cukup berat yakni terjadinya krisis moneter akibat gejolak nilai kurs rupiah

terhadap dolar AS yang tak terkendali. Krisis moneter tersebut menyebabkan terjadinya kelesuan dunia usaha baik BUMN maupun swasta di tanah air terutama yang berkaitan dengan penggunaan mata uang asing khususnya dolar AS. Dampak krisis moneter tersebut menyebabkan dilakukannya perubahan APBN 1998/99 oleh pemerintah. Secara keseluruhan perkiraan realisasi penerimaan nonmigas juga berkurang. Demikian pula realisasi penerimaan PPh diproyeksikan akan turun. Dalam RUU Perubahan APBN 1997/98 disebutkan, bahwa perkiraan realisasi penerimaan PPh tahun anggaran 1997/98 sebesar Rp.28.458,1 miliar atau turun 2,3% dari target sebesar Rp.29.117,7 miliar.

Adapun sumber-sumber penerimaan PPh yang diperkirakan terpengaruh krisis moneter adalah PPh pasal 22 atas impor, PPh pasal 21, pasal 23, dan pasal 26 misalnya dengan dicabutnya ijin usaha dari 16 bank swasta nasional. Pajak penghasilan dari laba usaha diperkirakan juga akan turun sejalan dengan penurunan daya beli masyarakat dan lesunya dunia usaha khususnya sektor konstruksi, properti, otomotif, serta sektor lain yang banyak mengandalkan impor. Akan tetapi penurunan PPh tahun 1997/98 diatas masih lebih besar dibandingkan dengan realisasi penerimaan PPh APBN tahun 1996/97 yang mencapai Rp.25.496,1 miliar yang berarti terjadi peningkatan sebesar Rp.2.962 miliar atau 11,6%.

Akibat dari krisis moneter yang mengakibatkan pemutusan hubungan kerja (PHK), maka pemerintah menurunkan target penrimaan PPh sebesar 12% menjadi sebesar Rp. 25.618 milyar. Sebelum RAPBN 1998/99 direvisi oleh pemerintah, penerimaan PPh dipatok sebesar Rp. 26,3 triliun atau Rp. 0,7 triliun lebih besar dari RAPBN 1998/99 sebelum revisi.

Untuk mendukung tercapainya target penerimaan PPh 1998/99 diatas, maka beberapa asumsi yang digunakan adalah adanya kerugian atas selisih kurs: pemungutan pajak secara withholding yang bersifat final; tingkat pertumbuhan

ekonomi; ekstensifikasi wajib pajak; dan intensifikasi pemungutannya; peningkatan mutu pelayanan kepada wajib pajak PPh serta peningkatan penegakan hukum..

B. PAJAK PERTAMBAHAN NILAI & PAJAK PENJUALAN BARANG MEWAH (PPN & PPn-BM)

Sebagaimana disinggung di depan, pemerintah telah memberlakukan UU Nomor 11 tahun 1994 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sejak tahun 1984. Di dalam ilmu hukum pajak, untuk dapat mengenakan atau melakukan pemungutan pajak harus ditetapkan siapa yang menjadi subjeknya. Karena tanpa diketahui siapa yang menjadi subjek pajak, maka akan sulit mengenakan serta membebankan pajak. Berdasarkan UU No. 11/1994 diatas, yang menjadi subjek PPN adalah pengusaha kena pajak (PKP).

Pengusaha kena pajak bisa orang pribadi atau individu atau badan dalam bentuk apapun yang dalam lingkungan perusahaan atau aktivitasnya menyerahkan barang kena pajak (BKP) dan/atau jasa kena pajak (JKP) yang dikanakan PPN. Tetapi tidak semua pengusaha termasuk dalam pengusaha kena pajak seperti pengusaha kecil. Untuk menentukan batasan tersebut, maka pemerintah telah mengeluarkan *SK Menkeu No. 648/KMK.04/1994* yang mengatur batasan pengusaha kecil yang tidak sebagai PKP (*lihat tabel*).

TABEL 2.3. BATASAN PENGUSAHA KECIL DAN PENGUSAHA KENA PAJAK (PKP)

Jenis Penyerahan	Pendapatan Bruto
1. Barang Kena Pajak (BKP)	Rp. 240 juta
2. Jasa Kena Pajak (JKP)	Rp. 120 juta
3. BKP > 50%, dan JKP < 50%	Rp. 240 juta
4. BKP < 50%, dan JKP > 50%	Rp. 120 juta

Sumber : SK Menteri Keuangan Nomor 648/KMK.04/1994

Sejak dikeluarkannya UU No. 8/1983 tentang PPN maka dapat dikatakan bahwa subjek pajak PPN mengalami perkembangan di dalam tiga periode yakni subjek PPN dalam PP No. 22/1985, subjek PPN dalam PP No. 28/1988 dan subjek PPN dalam PP No. 75/1991, yang termasuk ke dalam subjek dari PPN sejak diberlakukannya UU No. 8/1983 sebagaimana yang sudah diubah dengan UU No. 11/1994 adalah *pabrikan, importir barang kena pajak, indentor, agen atau penyalur utama, pemegang hak paten atau merek dagang dari barang kena pajak maupun jasa kena pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan pabrikan/ importir, pemborong bangunan, pegadang besar, pengusaha jasa kena pajak, dan pedagang eceran besar.*

Adanya perluasan subjek PPN diatas adalah untuk mengantisipasi perkembangan subjek PPN terhadap BKP dan JKP sehingga dirasakan lebih adil dan merata. Untuk itu selama PJP I pertumbuhan penerimaan PPN termasuk pajak penjualan rata-rata sebesar 27,9% per tahun. Sedangkan pertumbuhan PPN pada kurun waktu 10 tahun pelaksanaan undang-undang perpajakan baru (1984-1994) mencapai rata-rata 36% pertahun. Pada awal REPELITA VI (1994/95) penerimaan PPN mencapai Rp. 14 triliun lebih. Peningkatan penerimaan PPN tersebut dicapai melalui upaya penerapan peraturan perundang-undangan khususnya PPN yang lebih efektif terhadap para pedagang besar dan eceran yang masuk ke dalam pengusaha kena pajak (PKP) dan komputerisasi data yang berkaitan dengan PPN.

Untuk meningkatkan efisiensi dan pemanfaatan produksi industri kendaraan bermotor dalam negeri pemerintah juga memberlakukan *PP Nomor 36 Tahun 1993* sebagai perubahan dari *PP Nomor 22 Tahun 1985* tentang pelaksanaan UU PPN tahun 1984. Tarif PPn-BM yang sebelumnya terdiri dari tiga lapis tarif yakni 10%, 20% dan 35% diubah menjadi empat lapis yakni 10%, 20%, 25% dan 35%.

Kebijakan perpajakan dalam REPELITA VI bertujuan untuk memperbaiki dan menciptakan iklim usaha yang kondusif antara lain dengan dikeluarkannya kebijakan terhadap kegiatan ekonomi dan dunia usaha di daerah/lokasi tertentu seperti yang tertuang dalam KEPPRES Nomor 95 Tahun 1993 tentang Fasilitas dan Kemudahan Pabean, Perpajakan, dan tataNiaga Impor bagi Entreport Produksi Tujuan Ekspor (EPTE). Dalam kaitan dengan EPTE ini juga pemerintah telah mengeluarkan KEPPRES Nomor 96 tahun 1993 tentang Perlakuan PPN dan PPn-BM atas Penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) Ke, Dari, dan Antar Kawasan Berikat dan EPTE.

Perubahan undang-undang PPN juga dimaksudkan untuk mengendalikan pola konsumsi yang non-produktif dalam masyarakat seperti perlakuan pajak atas penyerahan dan/atau atas impor barang-barang mewah selain dikenakan PPN juga dikenakan PPn-BM yang dipungut pada pabrikasi atau pada waktu barang dimpor. Dengan maksud tersebut maka tarif maksimal PPn-BM di dalam undang-undang PPN yang baru adalah sebesar 50% yang dinaikkan dari 35%, sedangkan tarif minimum adalah 10%. Kebijakan ini dibuat untuk menghindarkan regresifitas dalam pemungutan PPN yakni untuk mencapai keseimbangan pembebanan pajak antara masyarakat yang berpenghasilan rendah dengan yang tinggi. Untuk mendukung hal tersebut, maka pelaksanaan pemungutan pajak-pajak PPN dan PPn-BM diusahakan lebih sederhana dan mudah.

Pada tahun anggaran 1995/96 dan 1996/97 penerimaan PPN masing-masing sebesar Rp.16,6 triliun dan Rp.21,7 triliun. Pada APBN tahun 1997/98 pemerintah mentargetkan penerimaan PPN sebesar Rp. 24,6 triliun meningkat sebesar 13,3%. Secara ata-rata pertumbuhan PPN selama tiga tahun REPELITA VI adalah sebesar 20,7%. Pertumbuhan PPN yang tertinggi terjadi pada tahun 1996/97 yakni meneapai 30,7% dari tahun anggaran 1995/96.

Jumlah penerimaan PPN pada APBN tahun 1997/98 ini merupakan 33,6% dari total penerimaan nonmigas. Posisi PPN merupakan urutan kedua terbesar dari seluruh penerimaan pajak. Sedangkan peran penerimaan PPh sebesar 40% dari penerimaan nonmigas merupakan jumlah terbesar dari seluruh penerimaan pajak pada APBN 1997/98, selebihnya sumbangan dari penerimaan pajak lainnya.

Dampak krisis moneter terhadap penerimaan PPN tahun 1997/98 yakni penurunan target menjadi hanya Rp.24,5 triliun atau turun sebesar 0,4% dari tahun 1996/97. Beberapa penyebab penurunan penerimaan PPN yakni penurunan nilai transaksi perdagangan barang dan jasa yang kena PPN dan anjloknya nilai impor akibat merosotnya nilai rupiah terhadap dolar AS.

Target PPN diatas merupakan penerimaan pajak terbesar dari seluruh penerimaan pajak dalam APBN Revisi 1998/99 sebesar Rp.66 triliun . Kontribusi PPN ini mencapai 42,1 %. Sedangkan peran PPh adalah sebesar 38,8%. Di tengah krisis moneter yang terjadi sejak bulan Agustus 1997, target penerimaan PPN dan PPh tahun 1998/99 pesimis tercapai kecuali jika perekonomian dapat normal kembali pada tahun 1998.

Dengan penetapan target PPN sebesar Rp.27,8 triliun, tampaknya pemerintah masih memburu para pelaku bisnis guna tercapainya target tersebut. Hal ini merupakan dilema di tengah krisis moneter. Sementara para pengusaha swasta memiliki jumlah utang luar negeri yang cukup besar khususnya yang jatuh tempo yang harus dibayar pada awal tahun 1998.

Oleh karena itu pemerintah seharusnya realistis melihat kondisi usaha swasta saat ini tanpa harus berambisi untuk menaikkan PPN di saat krisis moneter. Tahun 1998/99 peran penerimaan pajak sudah berkurang terhadap APBN. Secara keseluruhan peran pajak kini hanya sebesar 44,9% dari APBN Revisi 1998/99

ber jumlah Rp.147.220,8 miliar. Unsur PPN dan PPh menyumbang 80% terhadap penerimaan pajak setiap tahunnya selama REPELITA VI.

C. PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB)

Memasuki REPELITA VI, ekstensifikasi dan intensifikasi pemungutan pajak bumi dan bangunan (PBB) ditempuh melalui peninjauan kembali persentase penetapan nilai jual kena pajak (NJKP). Berdasarkan PP Nomor 12 tahun 1994 sebagai peraturan pelaksana dari UU Nomor 12/1994 tentang PBB dijelaskan bahwa besarnya tarif NJKP atas objek perumahan yang wajib pajaknya perseorangan dengan nilai jual objek pajak (NJOP) sebesar Rp. 1 miliar ke atas, tarif NJKP ditetapkan sebesar 40% dari NJOP.

Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi wajib pajak PNS, ABRI, pensiunan, dan janda/dudanya yang menguasai atau memanfaatkan objek pajak perumahan yang NJOPnya senilai Rp. 1 miliar ke atas, dimana tarif NJKPnya tetap sebesar 20% dari NJOP seperti diatur dalam PP Nomor 46 Tahun 1985 Tentang Penetapan besarnya persentase nilai jual kena pajak pada PBB.

Pada awal REPELITA VI (1994/95) dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan di Dati II dan untuk menunjang pelaksanaan Otonomi Dati II maka penerimaan PBB yang menjadi bagian Pemerintah pusat sebesar 10% diserahkan kembali ke Dati II. Kebijakan ini diatur di dalam SK Menkeu Nomor 83 Tahun 1994 tentang Penggunaan Penerimaan PBB bagian Pemerintah Pusat. Dengan dikeluarkannya kebijakan baru tersebut, penerimaan PBB oleh tiap propinsi cenderung meningkat (*lihat tabel*).

Salah satu substansi dari UU Nomor 12/1994 tentang PBB sebagai perubahan atas UU No.12/1985 yakni diperkenalkannya nilai jual objek pajak tidak kena

pajak (NJOPTKP) yang besarnya Rp.8 juta. Tujuannya untuk mencerminkan prinsip keadilan di dalam perlakuan PBB terhadap wajib pajak. Kendati UU No. 12/1994 diatas baru berlaku efektif bulan Januari 1995, namun sejak tahun 1992/93 penerimaan PBB dianggarkan sebesar satu Rp. 1 triliun lebih. Sejak itu pula penerimaan PBB terus meningkat sejalan dengan peningkatan kegiatan ekonomi khususnya peningkatan bisnis di sektor perumahan, properti, kondominium dan hotel-resort.

Di awal REPELITA VI pemerintah mentargetkan PBB sebesar Rp. 1,6 triliun. Sedangkan tahun 1997/98 target penerimaan PBB dalam APBN sebesar Rp.2,5 triliun. Kurun waktu lima tahun terakhir (1993 - 1997), pertumbuhan penerimaan PBB mencapai angka rata-rata 17,9% setiap tahun. Di dalam Revisi APBN 1998/99, pemerintah merencanakan jumlah penerimaan PBB sebesar Rp. 3,4 triliun atau naik sebesar 36,2% dari tahun 1997/98. Di dalam krisis moneter dan ekonomi tahun 1998 ini, sepertinya sangat sulit untuk memenuhi target diatas.

TABEL 2.4. REALISASI PENERIMAAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB) MENURUT PTOPINSI DALAM REPELITA VI ^{*)}
(Rp. Milyar)

Propinsi	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 ^{**)}
Di Aceh	61,98	63,47	69,72	57,40
Sumut	101,55	118,06	138,04	113,65
Sumbar	22,86	24,33	31,72	26,12
Riau	103,10	122,06	140,21	115,44
Jambi	31,10	36,99	41,77	34,39
Sumsel	112,89	102,61	121,84	100,31
Bengkulu	5,03	8,59	11,03	9,06
Lampung	23,57	26,14	33,55	27,63
DKI Jakarta	218,28	288,35	371,72	306,05
Jabar	182,51	224,23	253,01	208,32
Jateng	85,05	96,95	123,91	102,02
DIY	13,34	15,40	18,08	14,88
Jatim	150,48	184,02	212,10	174,63
Kalbar	30,43	31,75	42,63	35,10
Kalteng	71,79	73,39	81,85	67,39
Kalsel	59,27	69,34	81,21	66,87
Kaltim	155,60	153,16	176,94	145,68
Sulut	12,24	14,45	19,30	15,89
Sulteng	13,52	13,21	15,59	12,83
Sulsel	64,78	66,19	78,75	64,83
Sulteng	9,44	9,88	10,87	8,95
Bali	18,38	19,49	25,07	20,64
NTB	10,61	12,07	16,83	13,86
NTT	18,91	19,83	23,27	19,16
Maluku	29,09	26,60	35,33	29,09
Irian Jaya	72,60	78,90	91,96	75,71
Timtim	8,37	9,45	10,93	9,00
J U M L A H	1.686,85	1.904,01	2.277,3	1.875,00

Sumber : Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden Pada SU MPR 1998

Keterangan : ^{*)} Empat tahun Repelita VI

^{**) Angka sampai dengan bulan Desember Tahun 1997}

D. BEA MASUK (BM)

Bea masuk adalah pungutan atas barang-barang impor yang merupakan salah satu penerimaan pajak yang masih memiliki peran penting di dalam pembiayaan pembangunan. Pada awalnya bea masuk berfungsi sebagai penyumbang dana ke kas negara, tetapi dalam perkembangannya bea masuk juga dipandang sebagai media pengaturan (fasilitator) atas impor.

Besarnya penerimaan bea masuk dipengaruhi oleh tiga faktor:

- 1) besarnya nilai devisa untuk membayar impor (**dutiable import**);
- 2) tarif;
- 3) nilai tukar rupiah terhadap valuta asing seperti dolar AS

Jika salah satu faktor diatas berubah maka besaran bea masuk juga akan berubah. Semakin besar intensitas perubahan ketiga faktor tersebut, maka perubahan fluktuasi bea masuk juga semakin besar.

Selama PJP I penerimaan bea masuk tumbuh luar biasa. Indikasinya yakni pada APBN tahun 1969/70 bea masuk hanya berjumlah Rp. 58,3 miliar, tetapi akhir PJP I (1993/94) telah mencapai Rp.3,5 triliun. Pada awal REPELITA VI pemerintah mematok jumlah bea masuk sebesar Rp.3,4 triliun tetapi realisasinya di dalam perhitungan anggaran negara (PAN) tahun 1994/95 mencapai Rp.3,9 triliun atau naik sebesar 14,7%.

Sesuai dengan kebijakan untuk mendorong ekspor nonmigas di tanah air, maka selama REPELITA VI pemerintah terus secara gencar mengeluarkan berbagai kebijakan penurunan tarif bea masuk khususnya tarif impor barang modal dan bahan baku untuk kebutuhan industri. Pada 1994/95 dikeluarkan Paket Kebijakan Juni 1994 yang mencakup penurunan bea masuk dan bea masuk

tambahan (BM & BMT), penghapusan tata niaga tertentu, pengaturan soal EPTE dan Kawasan Berikat, dan perluasan penanaman modal.

Tahun 1995/96 pemerintah juga mengeluarkan Paket Kebijakan 23 Mei 1995 yang mencakup rencana penjadwalan penurunan tarif bea masuk secara bertahap yaitu kelompok tarif antara 5 - 15% diturunkan menjadi maksimum 5% pada tahun 2000. Kemudian kelompok tarif 20% - 30% diturunkan menjadi maksimum 10% pada tahun 2003. Penurunan tarif-tarif diatas sesuai dengan kesepakatan dalam perjanjian perdagangan bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Agreement*) tahun 2003.

Sebelum Deregulasi 1995 tarif tertinggi bea masuk tambahan (BMT) adalah sebesar 100% untuk produk kendaraan sedan dalam keadaan Completely Built-Up (CBU), maka setelah deregulasi BMT maksimum adalah 75%. Sedangkan untuk BMT sebesar 100% yang sebelumnya diberlakukan terhadap 19 pos tarif, namun setelah deregulasi dihapuskan (*lihat tabel*)

TABEL 2.5. PERUBAHAN TARIF BEA MASUK TAMBAHAN (BMT)

Tarif BMT	Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
5%	35 pos tarif	72 pos tarif
10%	14 pos tarif	7 pos tarif
15%	3 pos tarif	3 pos tarif
20%	11 pos tarif	7 pos tarif
25%	1 pos tarif	1 pos tarif
30%	2 pos tarif	23 pos tarif
35%		
40%	23 pos tarif	
75%		19 pos tarif
100%	19 pos tarif	
Jumlah	108 pos tarif	132 pos tarif

Sumber : Harian Republika, 24 Mei 1995

Sebagai tindak lanjut dari Pak Mei 1995 diatas, pemerintah mengeluarkan pula paket Kebijakan 26 Januari 1996 (PAKJAN) yang bertujuan antara lain:

- 1) perwujudan iklim usaha yang lebih menarik,
- 2) penurunan tarif bea masuk barang modal dan bahan baku yang terkait langsung dengan ekspor,
- 3) penghapusan pungutan yang menghambat ekspor dan efisiensi. Deregulasi diatas meliputi bidang industri, perdagangan dan finansial.

Kebijakan bidang bea masuk dalam Pakjan tersebut antara lain perluasan fasilitas kepabeanan seperti penurunan tarif bea masuk barang modal dan bahan baku yang terkait langsng atau tidak dengan keiatan ekspor. Jumlah pos tarif yang diturunkan adalah 428 atau 6% dari jumlah pos tarif sebesar 7.284. Dengan kebijakan ini, realisasi penerimaan bea masuk tahun 1995/96 hanya mencapai 91,7% dari target.

Dalam upaya menunjang pelaksanaan **UU Nomor 10/1995 tentang Kepabeanan**, maka pemerintah pada bulan Juni 1996 mengeluarkan Paket Kebijakan Juni 1996 (PAKJUN) yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing ekonomi dalam menghadapi pasar global.

PAKJUN tersebut antara lain menjadwalkan penurunan tarif bea masuk (BM) sesuai dengan kesepakatan dalam perjanjian perdagangan dunia (WTO) , APEC, dan AFTA. Jadwal penurunan tarif bea masuk tersebut yakni :

- a) Tahun 1996, untuk tarif yang pada tahun sebelumnya sebesar 5 - 15% tidak mengalami perubahan, sedangkan tarif 20 - 30% menjadi 15 - 25%.
- b) Tahun 1997, tarif yang tahun sebelumnya 5% tetap. Sedangkan tarif 10% - 15% menjadi 5% - 10% dan tarif yang besarnya 15 - 25% titak berubah.
- c) Tahun 1998, tarif yang tahun sebelumnya 5-10% tetap. Tarif yang besamya 15-25% menjadi 10-20%.

- d) Tahun 1999, tarif yang tahun sebelumnya 5%, 10-20% tetap. Sedang tarif yang besarnya 10% menjadi 5%.
- e) Tahun 2000, tarif yang sebelumnya 5% menjadi maksimum 5%, tarif yang 10% tetap. Sedangkan tarif 15-20% berubah menjadi 10-15%.
- f) Tahun 2001, tarif tidak mengalami perubahan.
- g) Tahun 2002, tarif yang besarnya 10% tidak berubah dan tarif yang besarnya 15% menjadi 10%.
- h) Tahun 2003, tarif yang tahun sebelumnya 10% menjadi maksimum sebesar 10%.

E. CUKAI

Sampai tahun 1994/95, kebijakan di bidang pungutan cukai masih menggunakan aturanjaman kolonial Belanda, anatara lain seperti *Ordonasi Cukai Minyak Tanah* (Stbl. 1886 Nomor 249), *Cukai Alkohol Sulingan* (Stbl. 1898 Nomor 249), *Cukai Bir* (Stbl. 1931 Nomor 488 dan 489), *Cukai Tembakau* (Stbl. 1932 Nomor 517), dan *Cukai Gula* (Stbl. 1933 Nomor 251).

Namun karena perkembangan ekonomi dan dunia usaha yang sangat cepat ditanah air sejak awal tahun 1970-an sampai saat ini, maka pemerintah menggantinya dengan **UU No. 11/1995 tentang Cukai** yang berlaku efektif sejak 1 April 1996.

Dalam UU No. 11/1995 diatas, jenis barang yang dikenakan cukai dikelompokkan ke dalam :

- 1) Hasil tembakau,
- 2) Etil alkohol (*etanol*),
- 3) Minuman serta konsentrat yang mengandung etanol.

Untuk minuman beralkohol yang banyak dipasarkan di hotel dan restoran seperti

wine, wiski, bir, dan jenis minuman alkohol lainnya telah diberlakukan tarif cukai baru berdasarkan *SK Menkeu Nomor 623/K.MK.05/1997* yang berlaku efektif 1 Januari 1998.

TABEL 2.6. TARIF CUKAI MINUMAN BERALKOHOL

Gol.	Harga Eceran Per Liter	Kadar	Tarif Cukai Per Liter
I.	s/d Rp.7.500	s/d 2%	Rp.750
II.	Rp.7.500 s/d Rp.15.000	2% s/d 5%	Rp.1.250
III.	Rp.15.000 s/d Rp.75.000	5% s/d 15%	Rp.2.000
IV.	Rp.75.000 s/d Rp. 200.000	15% s/d 25%	Rp.5.000
V.	Rp. 200.000 ke atas	25%	Rp.20.000

Sumber: *SK Menteri Keuangan No. 623/K MK. 05/1997*

Sementara kebijakan tarif cukai tembakau, maka telah dikeluarkan *SK Menkeu Nomor 229 tahun 1996 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Hasil Tembakau* yang ditetapkan secara **advalorem (persentase)**. Ketentuan ini mulai berlaku efektif sejak 1 Mei 1996. Ketentuan ini kemudian dirubah kembali dalam *SK. Menkeu Nomor 91 Tahun 1997 tentang Penetapan Tarif Cukai dan Harga Dasar Tembakau*. Sedangkan harga jual eceran hasil tembakau telah dikeluarkan *SK. Dirjen Bea Cukai Nomor 86/1997* tentang Penyempurnaan Harga Jual Eceran Hasil Tembakau untuk menyesuaikannya dengan perkembangan harga pasar.

Untuk jenis sigaret kretek mesin (SKM) tarif cukainya antara 20% s/d 36%, sigaret kretek tangan (SKT) tarif cukainya 2% s/d 16%, tarif cerutu sebesar 10%, kelebak menyan dan kelobot tarif cukainya 1% s/d 8% dan tembakau iris sebesar 1% s/d 10%.

Sedangkan untuk jenis sigaret putih mesin (SPM) tarif cukainya didasarkan atas harga jual eceran yang besamya 20% s/d 38%. Khusus untuk pungutan cukai

terhadap etanol dan minuman yang mengandung etanol, serta konsentrat yang mengandung etanol maka tarif maksimum adalah 250% bila harga dasar yang digunakan sebagai dasar pemungutan adalah harga jual pabrik (HJP). Sedangkan bila harga dasar yang digunakan adalah harga eceran (HE) maka tarif maksimum adalah sebesar 55%. Besarnya tarif tersebut dapat diubah dari tarif berdasarkan advalorem menjadi tarif spesifik untuk setiap satuan barang. Kemudian untuk menghitung besarnya cukai atas produk minuman dan konsentrat yang mengandung etanol, pemerintah mengeluarkan *SK Menkeu Nomor 231 Tahun 1996* tentang Penetapan Tarif Minimum yang Mengandung Etil Alkohol dan Konsentrat yang Mengandung Etil Alkohol dengan sistem spesifik.

Menurut Menteri Keuangan Marie Muhamad bahwa pengenaan tarif cukai yang tinggi diharapkan dapat membatasi produksi dan konsumsi produk yang kena cukai tersebut. Selama REPELITA VI, penerimaan cukai diperkirakan mencapai Rp.20.212,3 milyar (rata-rata setiap tahun Rp.4.042,4 miliar). Pertumbuhan penerimaan cukai periode 1994/95 - 1998/99 sebesar 13,45% per tahun. Pertumbuhan penerimaan cukai tertinggi selama lima tahun terakhir terjadi pada 1994/95 yang naik 20% dari tahun sebelumnya.

Sedangkan sejak 1996/97 s/d 1998/99 penerimaan cukai dalam APBN hanya tumbuh 10% per tahun. Target penerimaan cukai yang harus dicapai dalam APBN tahun 1998/99 di tengah krisis moneter yakni sebesar Rp.4,9 triliun. Jumlah penerimaan cukai tersebut diatas dinilai terlalu ambisius dan optimis dalam kondisi lesunya dunia usaha saat ini.

F. PAJAK EKSPOR

Kebijakan tentang pajak ekspor didasarkan atas perubahan kebijakan ekonomi yang diarahkan untuk meningkatkan ekspor terutama ekspor nonmigas. Oleh karena

itu besar-kecilnya pajak ekspor tergantung kepada kebijakan di bidang ekspor. Tidak semua barang ekspor dikenai pajak ekspor, kecuali barang-barang tertentu seperti Crude Palm Oil (CPO), kayu bulat (LOG), kayu gergajian, kayu olahan (processed wood) , rotan, kulit yang disamak , timah , dan lada.

Sejak September tahun 1994 pemerintah mengeluarkan ketentuan tentang pajak ekspor atas produk CPO dan Crude Olein (CO) yang tertuang di dalam SK Menteri Perdagangan No.439/KMK.017/1994 tertanggal 31 Agustus 1994.⁶⁾

Kebijakan ini bertujuan untuk mengendalikan harga minyak goreng di pasar dalam negeri. Bahkan sejak bulan Januari s/d Maret 1998 pemerintah melarang ekspor CPO, RBD PO dan RBD Olein serta Crude Olein. Pajak ekspor atas CPO ditetapkan sebesar 40 s/d 70% atau berkisar US\$ 90 - US\$ 130 per ton. Sedangkan untuk ekspor kulit, telah dikeluarkan pula SK Menkeu Nomor 46 tahun 1996 tentang penurunan tarif pajak ekspor untuk komoditi kulit ternak olahan, sisa aluminium, dan skrap alloy, dan aneka dupa wangi dari kayu cendana sampai 0% (tarif pos 3004, 5052, dan 5182).

Pajak ekspor di dalam struktur penerimaan pajak APBN dari tahun ke tahun mengalami pasang surut. Bahkan di tengah-tengah upaya menggiatkan ekspor nonmigas ke pasar global, kebijakan pajak ekspor sangat kontroversial, khususnya dalam memasuki era globalisasi.

Tahun 1997/98 target pajak ekspor berjumlah Rp.100 miliar, sedangkan untuk dalam APBN Revisi tahun 1998/99, pemerintah menaikkan target penerimaan pajak ekspor sebesar 15% dari tahun lalu menjadi Rp. 115 miliar. Kurun waktu lima tahun REPELITA VI, penerimaan pajak ekspor dalam APBN mencapai angka Rp. 706 miliar atau rata-rata setiap tahun sebesar Rp. 141,3 miliar. Dikhawatirkan pengenaan pajak ekspor terhadap barang-barang tertentu akan mengurangi daya

⁶⁾ Harian SUARA PEMBARUAN, 14 Februari 1995.

sang di pasar global. Seharusnya pajak ekspor tidak dinaikkan dalam tahun 1998/99 bahkan kalau bisa diturunkan sehingga dampaknya akan menggairahkan dunia usaha meningkatkan ekspor nonmigas guna meraup dolar AS lebih banyak lagi.

Perhitungan penerimaan pajak ekspor tahun 1998/99 diatas didasarkan atas asumsi sebagai berikut : peningkatan ekspor terhadap produk nonmigas yang terkena pajak ekspor; perubahan tarif pajak ekspor terhadap CPO, RBD PO dan RBD Olein; serta pengenaan pajak ekspor atas bahan mentah lainnya untuk mendorong ekspor barang jadi.

G. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP)

Penerimaan negara bukan pajak dalam APBN bersumber dari a) penerimaan departemen/lembaga pemerintah non-departemen, dan b) bagian laba atas BUMN. Berdasarkan perkembangan selama PJP I, PNBP yang bersumber dari bagian laba atas BUMN merupakan yang paling besar. Sejalan dengan hal tersebut, maka pemerintah terus mengupayakan peningkatan kinerja dan pengawasan terhadap BUMN terutama dalam hal pengelolaan keuangan BUMN.

Dari ratusan BUMN yang ada (kurang lebih 187 BUMN), PNBP dari bagian laba atas BUMN masih relatif kecil bila dibandingkan dengan aset BUMN itu sendiri. Ini berarti kinerja usaha sebagian BUMN masih parah. Bahkan masih banyak BUMN yang tidak sehat atau rugi setiap tahunnya sehingga acap kali butuh uluran dana dari pemerintah melalui penyertaan modal pemerintah untuk mendukung operasional dan meningkatkan usaha.

Di tahun pertama REPELITA VI, realisasi PNBP masih cukup menggembirakan yakni mencapai Rp.8,4 triliun atau hanya 19% dibandingkan dengan realisasi penerimaan pajak sebesar Rp.44,4 triliun. Memang jumlah diatas adalah termasuk laba bersih minyak (LBM). Tetapi pada tahun 1995/96 dan 1996/

97 jumlah penerimaan negara bukan pajak merosot. Hal ini merupakan dampak dari penurunan laba dan kinerja keuangan BUMN. Artinya semakin meningkat laba BUMN maka akan menambah jumlah penerimaan negara bukan pajak dari bagian laba atas BUMN di dalam struktur penerimaan APBN. Sebaliknya jika BUMN banyak yang merugi maka akan menurunkan jumlah penerimaan negara bukan pajak yang diperoleh dari bagian laba BUMN.

Salah satu kunci untuk meningkatkan PNBP adalah dengan meningkatkan laba bersih BUMN. Caranya yakni mengurangi biaya-biaya yang dapat membebani perusahaan. Dalam memasuki pasar global, BUMN mutlak melakukan konsolidasi, revitalisasi dan restrukturisasi usaha guna meningkatkan efisiensi agar dapat bersaing dengan perusahaan asing khususnya dalam lingkup kawasan ASEAN dan ASIA-PASIFIK.

TABEL 2.7. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP)
TAHUN 1969/70 S/D 1998/99 (RP. MILIAR)

PELITA	Penerimaan Pajak	PNBP	% PNBP Thdp PAJAK
PELITA I *)	1.359	252,8	18,6%
PELITA II*)	5.979	715,0	12%
PELITA III	16.672,2	1.724,9	10,3%
PELITA IV	41.880,6	7.858,5	18,7%
PELITA V	129.770,8	17.458,9	13,4%
REPELITA VI**)	279.604,2	47.392,7	17%

Sumber : APBN 1997/98 dan APBN REVISI 1998/99

*Kejelasan : *) Realisasi PAN;*

***) Realisasi PAN dan APBN 1997/98 & APBN 1998/99*

Dari tabel diatas dapat dianalisa bahwa kontribusi penerimaan negara bukan pajak rata-rata setiap PELITA sebesar 15,8% terhadap penerimaan pajak. Dalam REPELITA VI, penerimaan negara bukan pajak cukup menggembirakan. Selama REPELITA VI PNBP setiap tahun rata-rata mencapai Rp.9,4 triliun.

Mengingat pentingnya PNBP untuk mendukung pembiayaan pembangunan dalam PJP II, maka tahun 1997 pemerintah telah mengeluarkan UU Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Masa transisi pelaksanaan undang-undang penerimaan negara bukan pajak berlangsung selama 5 tahun sejak diundangkan tahun 1997. Masih ada kesempatan bagi departemen/lembaga non-departemen membenahi sistem administrasi serta memangkas berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan UU NO. 20/1997 diatas sampai tahun 2002.

UU Nomor 20/1997 ini telah pula dilengkapi dengan PP Nomor 22/1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak. Sedikitnya ada tujuh (7) kategori penerimaan yang dikelompokkan ke dalam PNBP (lihat tabel).

TABEL 2.8. TUJUH JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK YANG BERLAKU UMUM DI SEMUA DEPARTEMEN/LEMBAGA NON-DEPARTEMEN

No.	Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak
1.	Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan)
2.	Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara
3.	Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara
4.	Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro)
5.	Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan)
6.	Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah
7.	Penerimaan atas hasil penjualan dokumen lelang

Sumber : PP Nomor 22 Tahun 1997

Diharapkan dengan dikeluarkannya undang-undang tentang PNBP tersebut, maka target PNBP dalam APBN yang direvisi tahun 1998/99 sebesar Rp.14,3 triliun dapat dicapai. Selain itu tujuan dari undang-undang diatas adalah untuk memasukkan berbagai penerimaan negara yang selama ini tidak masuk ke dalam perhitungan APBN, seperti anggaran non-budjeter. Oleh karena itu tertib administrasi dan pengelolaan anggaran negara dapat ditingkatkan demi efisiensi anggaran.

Dari jumlah target PNBP dalam tahun 1998/99 sebesar Rp.14.344,1 miliar, sebesar 37,8% merupakan pendapatan dari investasi BUMN yang mencapai Rp.5,4 triliun. Dari jumlah ini sebesar Rp.3,5 triliun merupakan penerimaan kembali pinjaman dan Rp.1,9 triliun merupakan bagian laba dari BUMN. Sedangkan unsur pendapatan anggaran lainnya menyumbang sebesar 37,0% terhadap total PNBP atau berjumlah Rp.5,31 triliun. Selebihnya adalah pendapatan jasa, sewa, pendidikan, lelang, penjualan aset tetap, dan pendapatan bukan pajak lainnya.

Dalam revisi APBN 1998/99, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi besaran penerimaan negara bukan pajak (PNBP) untuk tahun 1998/99 antara lain :

- a) peningkatan efisiensi BUMN dalam rangka meningkatkan laba,
- b) intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan oleh departemen/lembaga non-departemen,
- c) peningatan pengawasan atas pungutan dan penyetoran berbagai penerimaan departemen/lembaga non-departemen,
- d) penyempumaan tarif pungutan yang berlaku,
- e) penarikan kembali pinjaman subordinasi kepada BUMN,
- f) pelaksanaan UU No. 20/1997.

11. 6 TANTANGAN PERPAJAKAN DI MASA DEPAN

Memasuki Semester II tahun 1997, perekonomian Indonesia diterpa krisis moneter akibat gejolak rupiah terhadap dolar AS yang hingga memasuki tahun terakhir REPELITA VI masih belum berakhir. Kondisi ini memaksa pemerintah untuk melakukan reformasi ekonomi secara menyeluruh.

Program reformasi ekonomi ini dilakukan setelah pemerintah menandatangani sebanyak 50 butir kesepakatan di dalam Letter of Intents dengan Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund) pada 15 Januari 1998. IMF berjanji akan membantu pemulihan ekonomi dengan bantuan dana sebesar 43 milyar dolar AS, jika Indonesia benar-benar melaksanakan 50 butir kesepakatan tersebut. Paket bantuan sebesar US\$ 3 miliar sudah diterima oleh Indonesia.

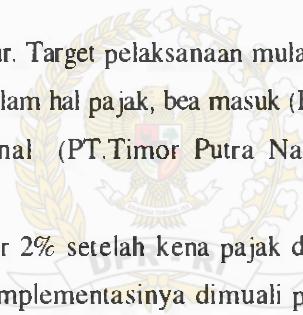
Dalam konteks reformasi perekonomian, ada beberapa sasaran fiskal yang diprogramkan bersama IMF yakni ; posisi kumulatif neraca anggaran negara diperhitungkan dari akhir Maret 1998. Sasaran fiskal pada akhir April 1998 (perkiraan) adalah Rp.2,7 triliun. Pada akhir Juni 1998 (indikatif) batasan sebesar Rp. 1,0 triliun. Sasaran fiskal pada akhir bulan Juli, Agustus, dan September 1998 (indikatif) adalah masing-masing sebesar Rp. 10 triliun; Rp.20 triliun; dan Rp.30 triliun.

Sedangkan sasaran akhir Desember 1998 (indikatif) adalah sebesar Rp.51 triliun dan pada akhir Maret 1999 (indikatif) adalah sebesar Rp. 81,3 triliun. Program reformasi struktural dibidang fiskal berdasarkan kesepakatan baru dalam MEFP bulan April 1998 antara lain :

1. Menghilangkan pengecualian terhadap PPN dengan target 1 April 1998
2. Meningkatkan NILAI JUAL KENA PAJAK (NJKP) atas PBB menjadi 40%

di sektor perkebunan dan kehutanan dengan target pelaksanaan dimulai pada 31 Maret 1998.

3. Menetapkan Nomor Pokok Wajib pajak Tunggal (NPWP), target pelaksanaan pada 30 Juni 1998.
4. Meningkatkan pendapatan pajak nonmigas melalui peningkatan cakupan audit tahunan, penyempurnaan program audit PPN dan peningkatan penerimaan dari tunggakan pajak. Target realisasi 30 Juni 1998.
5. Menaikkan cukai alkohol dan tembakau dalam dua tahapan agar mencerminkan perkembangan nilai tukar mata uang dan perkembangan harga-harga. Target realisasi pada 1 Desember 1997 dan 1 Juli 1998. Tahap I sudah dilaksanakan dan tahap II ditunda pelaksanaannya.
6. Meningkatkan penerimaan APBN dari laba BUMN termasuk pertamina. Target pelaksanaan adalah dalam tahun anggaran 1998/99 yang berakhir Maret 1999.
7. Menaikkan harga gula, tepung terigu, jagung, bungkil kedelai, dan tepung ikan mulai 1 April 1998.
8. Menghapus subsidi gula, tepung terigu, jagung, bungkil kedelai, dan tepung ikan. Target semula 1 Oktober 1998, namun direvisi kembali.
9. Mempercepat pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang menetapkan bahwa dana-dana dari luar APBN dimasukkan ke dalam APBN dalam waktu 3 tahun (rencana semula adalah 5 tahun). Program ini terus dilaksanakan sesuai pemberlakuan undang-undang.
10. Memasukkan rekening Dana Investasi (DI) dan Dana Reboisasi (DR) ke dalam APBN. Target pelaksanaan adalah dalam tahun anggaran 1998/99.
11. Menjamin penggunaan dana reboisasi untuk membiayai program reboisasi. Target pelaksanaan selama tahun anggaran 1998/99.

- 
12. Pemerintah pusat menanggung biaya subsidi kredit untuk pengusaha kecil yang disalurkan melalui bank BUMN. Target pelaksanaan dalam tahun anggaran 1998/99.
 13. Membatalkan 12 proyek infrastruktur. Target pelaksanaan mulai Januari 1998.
 14. Menghentikan perlakuan khusus dalam hal pajak, bea masuk (BM) atau kredit yang diberikan pada Mobil Nasional (PT. Timor Putra Nasional). Target pelaksanaan Januari 1998.
 15. Mencabut sumbangan wajib sebesar 2% setelah kena pajak dari perusahaan konglomerat/besar bagi yayasan. Implementasinya dimulai pada Mei 1998.
 16. Melaksanakan penelaahan atas penerimaan negara dengan bantuan IMF. Target pelaksanaan adalah dalam tahap I paling lambat akhir September 1998. Untuk hal ini bantuan teknis dari IMF sudah dimintakan.

Persoalan ekonomi yang dihadapi saat ini tidak hanya masalah fiskal, dan moneter. Tetapi penyesuaian struktural di berbagai sektor ekonomi lainnya perlu dilakukan termasuk upaya melakukan konsolidasi dan reorientasi bisnis dunia usaha swasta (mikro-ekonomi).

Persoalan membengkaknya utang luar negeri swasta US\$ 68,315 miliar, misalnya, khususnya utang luar negeri swasta yang sudah jatuh tempo yang mencapai US\$ 23 miliar merupakan beban berat yang harus diselesaikan. Utang LN swasta diatas merupakan 45,5% dari total utang LN Indonesia sebesar US\$ 136,1 miliar yang menjadi persoalan ekonomi.

Dalam mengairahkan kembali perekonomian dalam negeri, maka formulasi kebijakan di bidang perpajakan sebagai bagian reformasi ekonomi diorientasikan untuk tidak menimbulkan kontraksi fiskal yang berlebihan. Artinya kebijakan perpajakan di masa mendatang lebih fleksibel sesuai kondisi dunia usaha. Misalnya,

instrumen fiskal yang mendorong investasi baik langsung maupun investasi portofolio seperti pasar modal.

Kebijakan fiskal yang ketat cenderung dapat menghambat percepatan pertumbuhan dunia usaha. Selain itu sistem perpajakan diupayakan dapat menghilangkan pajak berganda. Artinya jika suatu objek pajak (OP) sudah dikenakan pajak tertentu, maka tidak dapat dikenakan pungutan pajak lainnya yang relatif sama.

11.7. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Dari uraian diatas, dapat ditarik beberapa kesimpulan antara lain :

1. Kebijakan perpajakan merupakan salah satu kebijakan ekonomi makro yang sangat berpengaruh terhadap sektor-sektorekonomi lainnya. Kebijakan fiskal yang dibuat pemerintah selama PJP I berorientasi kepada upaya untuk memperbesar penerimaan negara dalam APBN.
2. Data kuantitatif mengindikasikan, penerimaan negara dari pajak dalam APBN selama PJP I meningkat. Peningkatan ini dipengaruhi oleh perubahan (reformasi) kebijakan perpajakan yang ditempuh pemerintah khususnya reformasi perpajakan sejak tahun 1984.
3. Kendati penerimaan negara dari pajak meningkat setiap tahun selama PJP I, tetapi pada era “Booming Minyak”, penerimaan pajak relatif kecil. Tetapi pemerintah tidak otomatis menggantungkan sepenuhnya penerimaan negara dari migas. Paska era “Booming Minyak”, pemerintah terus meningkatkan penerimaan negara dari pajak untuk mengurangi ketergantungan APBN dari ekspor migas.

4. Memasuki PJP II atau awal Repelita VI penerimaan negara dalam APBN semakin meningkat. Hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh adanya penyempurnaan peraturan perpajakan baru dan percepatan pertumbuhan ekonomi di dalam negeri.
5. Sejak tahun 1994, pemerintah kembali merevisi berbagai peraturan perpajakan sebagai penyempurnaan dari peraturan perpajakan tahun 1984. Dalam reformasi perpajakan tahun 1994, pemerintah mengeluarkan berbagai undang-undang perpajakan baru seperti UU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak; UU tentang Pajak dan Restribusi Daerah; UU tentang Kepabeanan; UU tentang Cukai; UU tentang Penagihan Pajak Secara Paksa; UU tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB); dan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) untuk menyelesaikan perkara-perkara pajak sebelum diajukan secara juridis-formal ke peradilan niaga atau peradilan umum.
6. Sejak terjadinya krisis moneter-ekonomi, pertumbuhan ekonomi cenderung melambat bahkan diperkirakan mencapai minus (-) 16%. Hal ini jelas berdampak negatif terhadap penerimaan perpajakan dan bukan pajak. target penerimaan pajak dalam APBN 1998/99 (revisi) relatif cukup besar, sehingga dikhawatirkan target tersebut tidak tercapai. Oleh karena itu sasaran kebijakan fiskal dalam APBN 1998/99 disesuaikan dengan program reformasi struktural bidang fiskal IMF hingga April tahun 1999.
7. “Recovery” ekonomi sangat berpengaruh terhadap peningkatan penerimaan negara dari pajak dan bukan pajak dalam APBN. Selama pemerintah tidak mampu melakukan pemulihan ekonomi, maka penerimaan pajak dan bukan pajak relatif kecil sehingga target atau besaran yang direncanakan sulit dicapai.

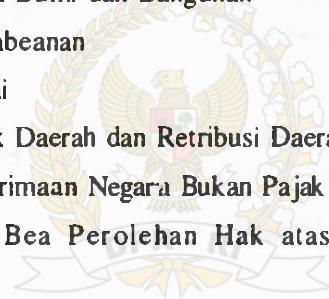
B. SARAN-SARAN

1. Sejalan dengan tuntutan reformasi struktural bidang perpajakan, maka beberapa peraturan perpajakan yang tidak sesuai hendaknya ditinjau kembali. Sebab hal ini bertujuan untuk mempercepat pemulihan ekonomi secara makro.
2. Dengan dikeluarkannya undang-undang perpajakan baru, maka sudah saatnya pemerintah secara sungguh-sungguh melakukan “law enforcement”, agar tidak terjadi kebocoran dalam pemungutan pajak.
3. Sebagai lembaga yang befungsi membuat undang-undang, maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang untuk melakukan supervisi terhadap setiap peraturan perpajakan yang masih berlaku. Sehingga efektivitas dari kebijakan fiskal tepat sasaran. Orientasinya tidak lain untuk menambah penerimaan negara dari pajak dan penerimaan bukan pajak dalam APBN.
4. Formulasi berbagai kebijakan fiskal hendaknya mendorong pertumbuhan ekonomi dan atau dunia usaha di tanah air, sehingga akan mendorong pertumbuhan investasi dan ekspansi usaha/bisnis. Oleh karena itu kebijakan fiskal cenderung bersifat ‘fleksibel’ disesuaikan dengan perkembangan dan kondisi perekonomian di tanah air.

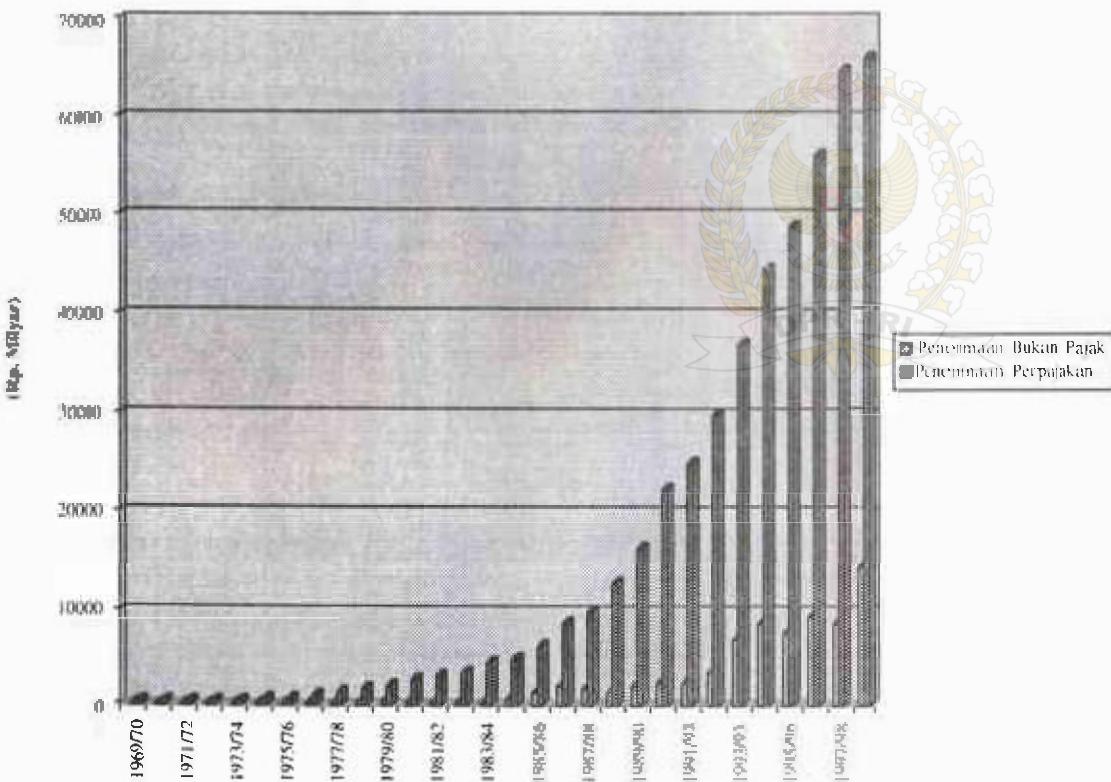
DAFTAR PUSAKA

1. APBN 1969/70
2. APBN 1970/71
3. APBN 1971/72
4. APBN 1994/95
5. APBN 1995/96
6. APBN 1996/97
7. APBN 1997/98
8. APBN 1998/99,
9. APBN 1998/99 (REVISI)
10. ALAN C. SHAPIRO, *MULTINATIONAL FINANCIAL MANAGEMENT*, Fifth Edition, 1996, Prentice Hall Inc. USA.
11. DR. BUDIONO, *EKONOMI MAKRO*, BPFE-UGM Yogyakarta, Cetakan Ke-8, 1990
12. DR. SOELISTYO, MBA, *EKONOMI INTERNASIONAL I*, Penerbit Karunika, Jakarta, Universitas Terbuka, 1986.
13. GBHN Tahun 1998
14. Lampiran Pidato Presiden pada SIUM MPR pada 11 - 11 Maret 1998
15. Prospek dan Faktor Penentu Reformasi Sistem Perpajakan, Penerbit Yayasan Bina Pembangunan, Jakarta 1998
16. RUDIGER DORNBUSCH & STANLEY FISCHER, *MACROECONIMICS*, Alih Bahasa Julis Mulyadi, Penerbit Erlangga Jakarta, Edisi Keempat, 1996
17. UU Nomor 9/1994 tentang Perubahan atas UU Nomor 6/1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
18. UU Nomor 10/1994 tentang Pajak Penghasilan.



- 
19. UU Nomor 11/1994 tentang Pajak Pertambangan Nilai Barang dan Jasa (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn-BM)
 20. UU Nomor 12/1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan
 21. UU Nomor 10/1995 tentang Kepabeanan
 22. UU Nomor 11/1995 tentang Cukai
 23. UU Nomor 18/1995 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD)
 24. UU Nomor 20/1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)
 25. UU Nomor 21/1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
 26. Buku "*Memorandum Tambahan Kedua tentang Kebijaksanaan Ekonomi dan Keuangan*"; Kantor Menteri Negara Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri; Jakarta; 14 Juni 1998.
 27. Harian Suara Pembaruan, 14 Februari 1995.

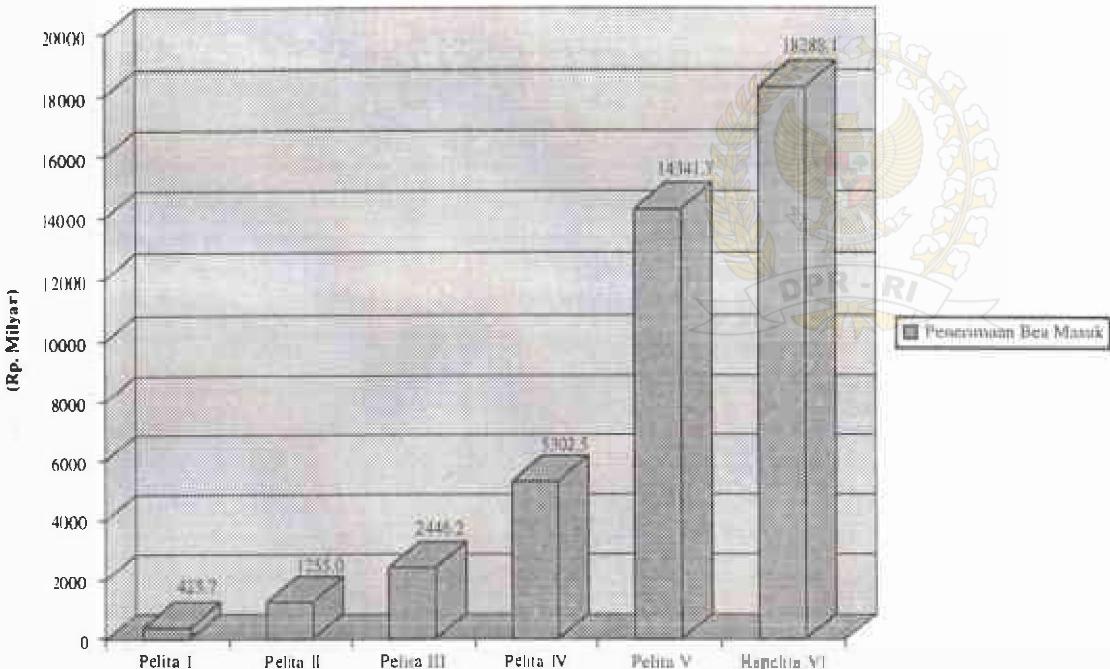
Perkembangan Penerimaan Pajak & Bukan Pajak (Tahun 1969/70- 1998/99)



Keterangan : *) APBN Revisi

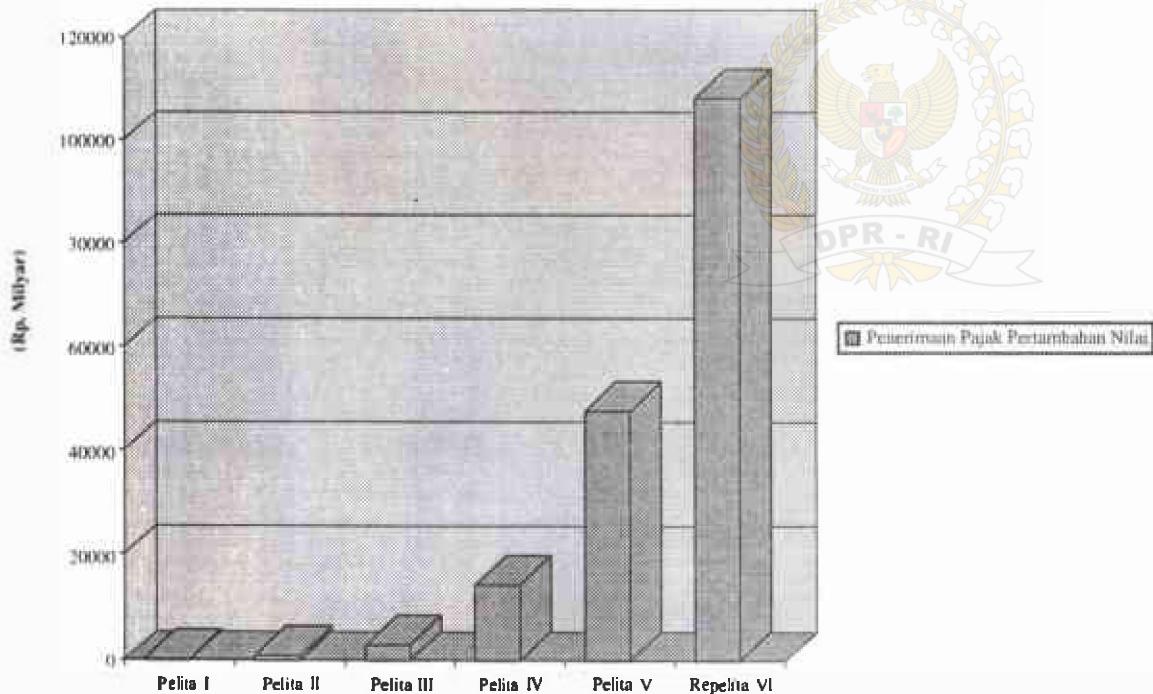
Sumber : APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Perkembangan Penerimaan Bea Masuk



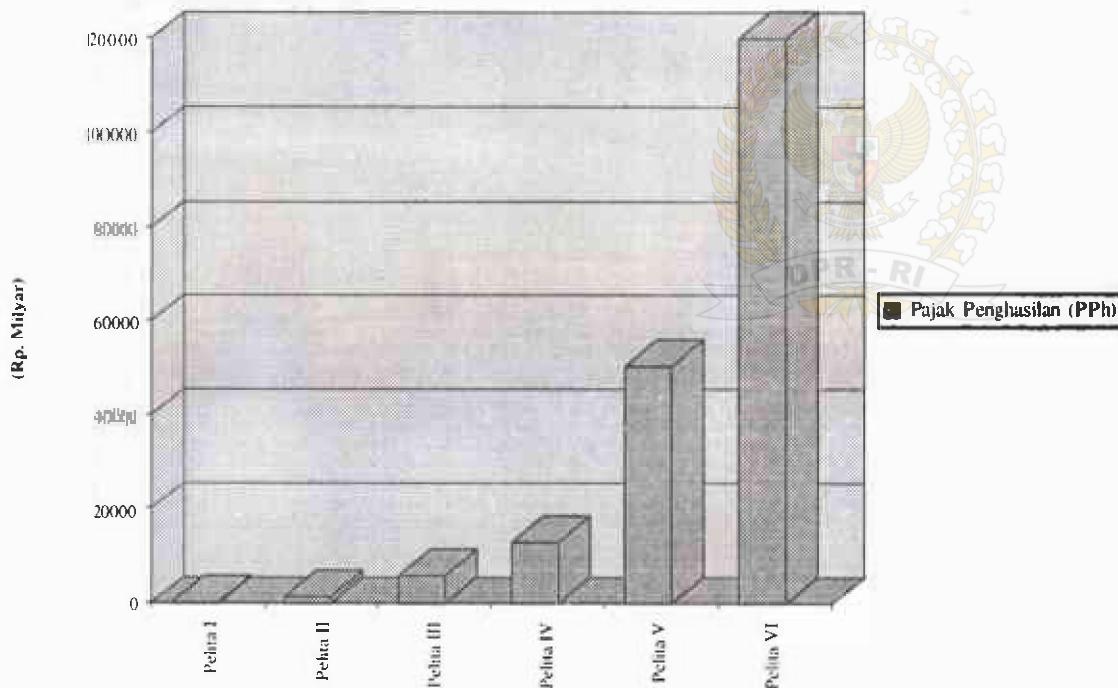
Sumber : APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Perkembangan Penerimaan PPN



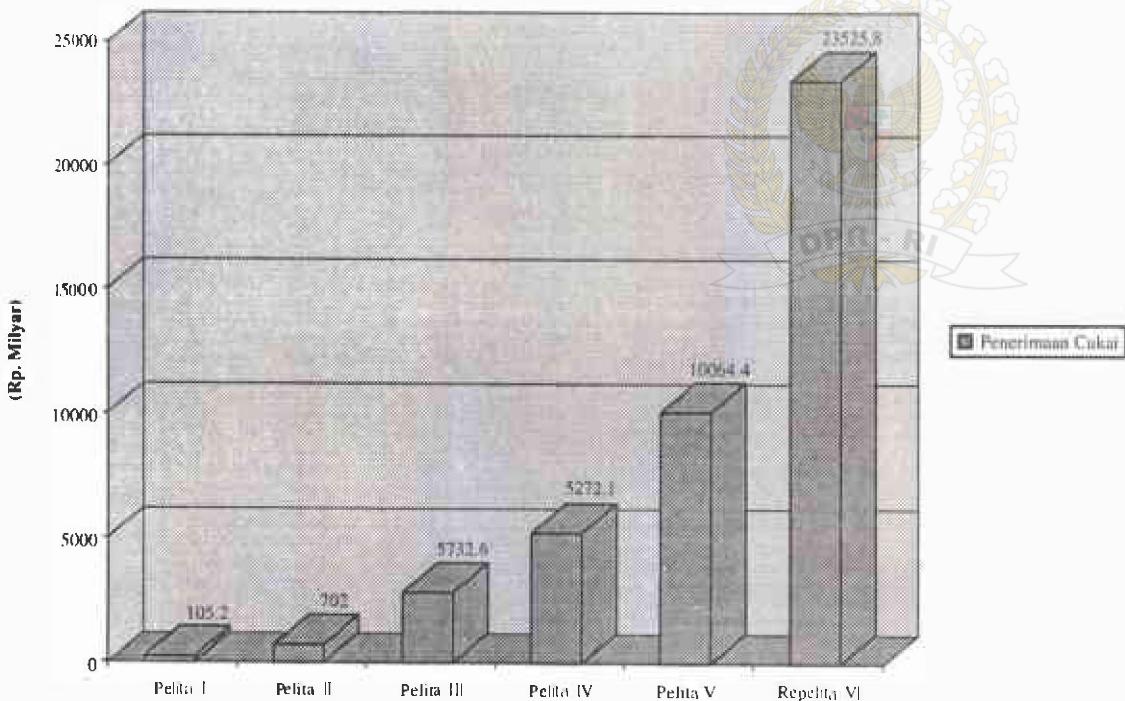
Sumber: APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Perkembangan Penerimaan PPh (Pelita I - VI)



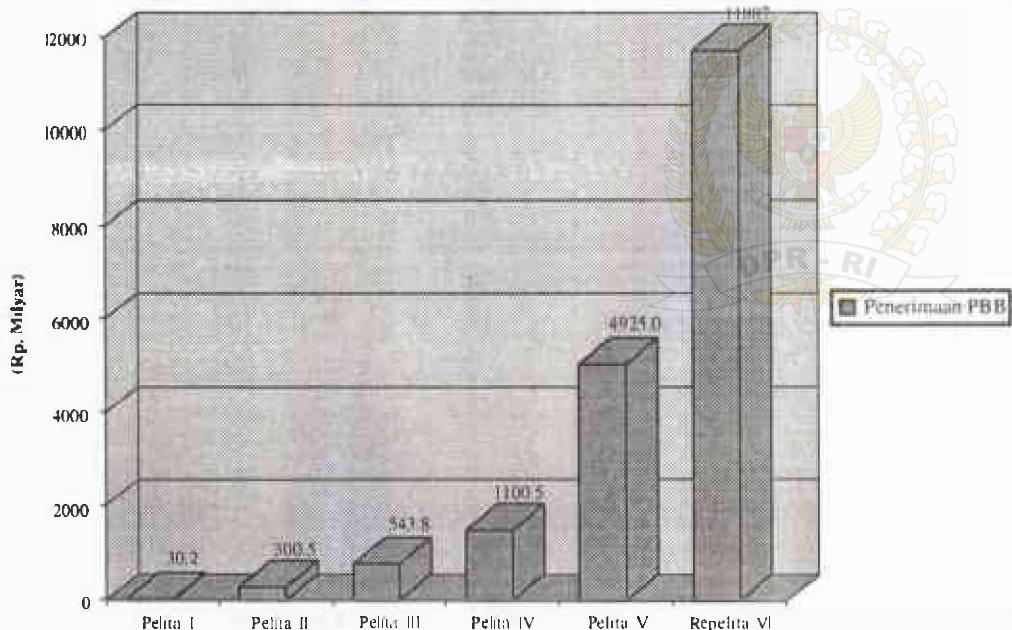
Sumber: APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Penerimaan Cukai (Pelita I - VI)



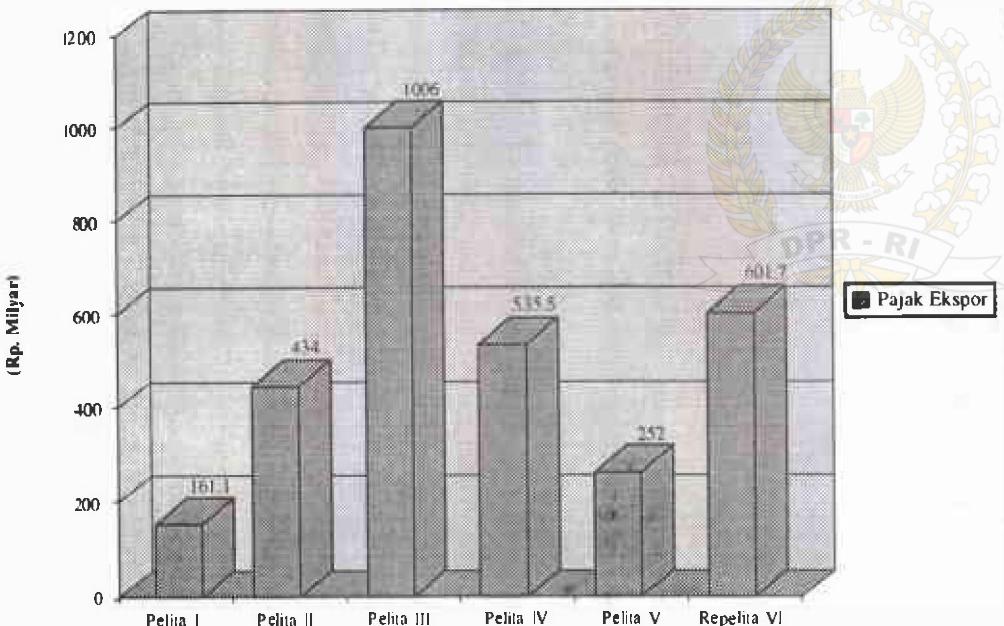
Sumber: APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Perkembangan Penerimaan PBB



Sumber: APBN tahun 1998/99 dan APBN tahun sebelumnya

Perkembangan Pajak Ekspor (Pelita I - VI)



Sumber: APBN tahun 1998/99 dan beberapa APBN tahun anggaran

III

PERANAN MINYAK DAN GAS BUMI TERHADAP PENERIMAAN NEGARA

Oleh : Mandala Harefa ^{*)}



III. 1 PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 33 pada hakikatnya merupakan upaya pengembangan sumber daya alam mineral dan energi yang potensial untuk dimanfaatkan secara hemat dan optimal bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat di seluruh pelosok negeri dengan melakukan serangkaian kegiatan eksplorasi, pengusahaan dan hasil tambang. Adapun kegiatan ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional dalam upaya mencapai pemerataan masyarakat makmur dan sejahtera. Dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN), menjelaskan bahwa pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dilakukan dengan terencana, rasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Tentunya hal lain yang perlu diperhatikan adalah kelestarian yang merupakan fungsi dari keseimbangan lingkungan hidup dari pembangunan berkelanjutan.

GBHN mengamanatkan pula bahwa pembangunan ekonomi yang menggunakan kekayaan bumi, harus juga memperhatikan berbagai hal, tidak saja memberi manfaat untuk masa sekarang saja, namun yang lebih penting harus

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

menjamin kehidupan di masa yang akan datang. Maka, sudah seharusnya kekayaan minyak bumi dan gas yang merupakan hasil sumber alam yang memiliki peranan dalam pembangunan Nasional harus dikelola secara hati-hati. Karena minyak dan gas bumi merupakan bahan baku untuk industri dalam negri dan sampai sekarang ini masih menjadi sumber penerimaan dan devisa negara.

Ditentukan pula bahwa komoditi sumber daya alam energi, eksplorasi dan pemasarannya dikuasakan kepada Pertamina sebagai Badan Usaha Milik Negara yang memonopoli dalam pemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat. Beberapa komoditi sumber daya alam, pemasarannya dikuasai lewat monopoli atau kartel, seperti minyak bumi, timah dan tembaga. Tetapi pada prinsipnya, bila dilihat secara analitis tidak ada perbedaan mencolok dengan pola pemanfaatan sumberdaya dalam pasar persaingan. Monopolis tetap saja memaksimalkan laba, mengabaikan nilai jasa lingkungan dan memakai tingkat bunga yang lebih tinggi dari tingkat diskonto sosial. Yang jelas monopolis bukan lagi sebagai penentu harga (*price taker*) namun mempengaruhi harga melalui tingkat produksinya.¹¹

III. 2 PEMANFAATAN MIGAS UNTUK PENERIMAAN NEGARA

Kegiatan eksplorasi dan produksi yang membawa hasil nyata meningkat tajam sejak pertengahan dasawarsa tahun 1970-an, dengan penemuan-penemuan sumber minyak baru yang dapat di eksplorasi secara produktif komersial. Hal itu berkaitan dengan melonjaknya harga minyak di pasar International, dan peran pemerintah dalam memberikan banyak insentif untuk eksplorasi minyak bumi. Namun pada awal tahun 1980-an, eksplorasi minyak oleh sejumlah kontraktor asing mengalami penurunan, akan tetapi, menjelang akhir tahun 1980-an

¹¹ Dr. Sukanto Reksohadiprojo, M.Com dan Drs Pradono, "Ekonomi Sumberdaya Alam dan Energi, Hal 41-42. BPE Yogyakarta, 1988

pengeluaran untuk eksplorasi meningkat akibat penemuan sekitar 60 sumber minyak yang baru. Kalau pada tahun 1987, pengeluaran untuk eksplorasi hanya bekisar US\$ 600 juta, maka pada tahun 1993 pengeluaran untuk eksplorasi dan pengembangan yang dianggarkan Pertamina dan kontraktor asing melebihi US\$ 1,4 miliar.²

Dalam kaitan ini, minyak dan gas bumi telah memberikan sumbangan yang sangat besar dalam pembangunan nasional. Jumlah pemboran eksplorasi minyak dan gas bumi selama PJP I telah menghasilkan 1.504 sumur temuan (*discovery well*) yang terdiri atas 1.069 sumur minyak dan 435 sumur gas. Dengan terus bertambahnya penyelidikan dan pengeboran, diketahui adanya 60 cekungan tersier, di mana 36 cekungan diantaranya telah dieksplorasi dan dilakukan pengeboran selama PJP I.

Dengan adanya peningkatan kegiatan pertambangan, maka produksi minyak bumi, termasuk kondensat, menunjukkan adanya kenaikan yang cukup tinggi. Pada tahun pertama PJP I (1969), produksi minyak bumi baru mencapai 284 juta barel, namun pada akhir PJP I produksinya (termasuk kondensat) mencapai 560 juta barel. Pengolahan minyak mentah terus mengalami peningkatan yang cukup besar, dimana pada tahun pertama Pelita V (1990) minyak mentah yang diolah sekitar 77,1 juta barel. Dengan terus dibangun dan diperluas, peningkatan dan perbaikan kilang diberbagai daerah selama PJP I, maka pada tahun terakhir Repelita V (1994) minyak yang diolah mencapai 311,9 juta barel atau meningkat 4 kali lipat selama PJP I.

Jumlah bahan bakar minyak (BBM) yang diproduksi oleh kilang minyak meningkat dari 52,2 juta barel pada tahun 1969 menjadi 232,2 juta barel menjelang

² Sumitro Djojohadikusumo, Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Dua Tantangan Perkembangan dan Ekonomi Pembangunan ", Hal. 288 . LP3ES. Jakarta 1994. Cetakan Pertama

tahun 1994. Bila dilihat dari sisi konsumsi BBM di dalam negeri maka terjadi peningkatan dari 6,2juta Kiloliter tahun 1969 menjadi 42 Juta kiloliter pada tahun 1994 yang artinya meningkat 7 kali lipat selama 25 tahun atau mengalami kenaikan rata-rata 8,5 % per tahun. Hal ini merupakan indikator yang menunjukan peningkatan kegiatan perekonomian nasional.

Selanjutnya, produksi gas bumi selama PJP I meningkat 22 kali lipat, yaitu dari 116 miliar kaki kubik pada tahun 1969 menjadi 2,502 miliar kubik menjelang tahun 1994. Adanya kenaikan tersebut terutama disebabkan oleh adanya pengembangan pemanfaatan gas alam cair (liquefied natural gas/LNG) sejak tahun 1977, disamping digunakan untuk pendukung pabrik pupuk, pabrik baja, atau pemanfaatan untuk berbagai produk di dalam negeri. Pemanfaatan, baik sebagai bahan bakar maupun bahan baku, meningkat cukup tinggi selama PJP I. Pada tahun pertama Repelita I, gas yang dimanfaatkan baru mencapai 51,6 % dari produksi gas, yang dicapai dalam membantu produksi minyak. Namun menjelang akhir PJP I, pemanfaatan gas bumi meningkat menjadi 94%.

Pengelolaan gas mengalami peningkatan sejak dimulainya produksi LNG di kilang gas Bontang pada tahun 1977 dan kilang Arun pada tahun 1978. Menjelang tahun 1994, produksi LNG mencapai 25 juta ton. Dilihat dari hasil penjualan gas untuk rumah tangga dan industri oleh Perusahaan Umum gas Negara (PGN), maka mengalami kenaikan hampir 29 kali lipat dari 25,6 juta meter kubik pada tahun pertama PJP I menjadi 733,9 juta meter kubik pada tahun akhir Repelita V. Jika dilihat dari jumlah produksi, penerimaan minyak bumi dan gas alam, memiliki peranan dalam memacu pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional. Hal ini telah mendorong perkembangan usaha swasta nasional, penyerapan tenaga kerja. Selama PJP I, telah ditanda-tangani sekitar 177 kontrak dengan pihak PMA dalam melakukan eksplorasi dan eksplorasi migas. Indonesia mulai tumbuh

perekonomiannya dengan cepat tidak lama setelah tahun 1965 berkat adanya *bonanza minyak* pada tahun 1973-1974 dan 1978-1979 yang membantu mengatasi krisis sosial-ekonomi pada waktu itu. Penerimaan devisa tambahan dari ekspor minyak pada tingkat harga yang lebih tinggi diperkirakan sebesar US\$ 4,1 miliar per tahun dalam kurun waktu 1973 dan 1974. Ini sama dengan kenaikan harga dari US\$ 2 per barel menjadi US\$ 11 per barel yang berasal dari ekspor 450 juta barel per tahun pada tahun 1978 dan 1979.³⁾

Selanjutnya, ekspor minyak dan gas meningkat menjadi US\$ 4,3 miliar dari tahun 1972 hingga 1974 dan US\$ 9,8 miliar dari tahun 1978 hingga 1980. Laju peningkatan tersebut sama dengan 18% dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia pada tahun 1980. Hasil dari ekspor minyak memiliki peranan penting dalam membiayai pembangunan. Dalam jangka menengah dan panjang, permintaan dipengaruhi oleh tingkat kegiatan ekonomi, pertambahan penduduk, dan proses industrialisasi. Di negara-negara OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), kebutuhannya berkaitan dengan penggunaan bensin dan beberapa produk minyak sebagai bahan bakar. Selain itu permintaan akan minyak bumi dan gas alam juga meningkat dengan cepat di Asia Timur dan Asia Tenggara. Semua itu ada sangkut pautnya dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi, pertambahan penduduk dan industrialisasi.⁴⁾

Hasil yang sangat besar ini dari ekspor migas berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia misalnya beberapa industri pengolahan berkembang sangat cepat selama tahun 1970 hingga 1980-an, terutama saat pemerintah melakukan kebijakan devaluasi pada tahun 1983 dan 1987, sehingga ekspor

³⁾ Shinichi Ichimura, *Pembangunan Ekonomi Indonesia, Masalah dan Analisis*, Hal. 1-2, Penerbit Universitas Indonesia, 1989.

⁴⁾ Sumitro Djohadikusumo, *Op.cit*, Hal. 285 - 286

nonmigas pada waktu itu dapat mengimbangi defisittransaksi perdagangannya.

Dilihat dari perkembangan harga minyak bumi Indonesia selatua ini, tuaka sejak tahun 1981 (Januari) harga tuinyak di pasar dunia mencapai US\$.35 per barel yang merupakan harga tertinggi pada waktu itu. Namun setelah itu, terjadi penurunan harga yang terus menerus dan menjadi US\$ 34,53 per barel pada bulan November 1982, US\$ 29,53 per barel pada bulan Maret 1983 dan paling rendah adalah US\$ 9,83 per barel pada bulan Agustus 1986. Setelah tahun itu, setiap bulan harga minyak pada tahun 1987 hingga 1989 tidak pernah mencapai US\$ 19 per barel. (lihat tabel 1)

TABEL 1 : HARGA MINYAK MENTAH INDONESIA, 1969- 1997 ¹⁾
(Dalam US\$ per barrel)

TAHUN	HARGA	TAHUN	HARGA	TAHUN	HARGA
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1969	1,67	1978	13,55	1987 April	17,57
1970	1,67	1979	15,65	1988 April	17,56
1971	2,21	1980	29,50	1989 April	17,93
1972	2,96	1981	35,00	1990 April	17,23
1973	3,73	1982	35,00	1991 April	17,05
1974	11,70	1983	29,53	1992 April	17,23
1975	12,60	1984	29,53	1993 April	18,80
1976	12,80	1985	28,53	1994 April	14,75
1977	13,55	1986 April	10,66	1995 April	18,08
				1996 April	19,21
				1997 April	18,35

Sumber : RAPBN 1998/99. yang disempurnakan

Pada tahun anggaran 1987/1988 dan 1988/1989, berfluktuasinya harga minyak di pasaran internasional sangat tergantung dari faktor eksternal. Dalam perkembangan ini, peranan sektor pendapatan minyak dan gas bumi menghadapi tantangan yang sangat berat, karena semakin banyak negara-negara yang meningkatkan persaingan dengan mengundang investor asing, meningkatnya biaya eksplorasi untuk menemukan ladang minyak baru dan semakin sulit mencapai daerah-daerah yang memiliki potensi migas yang tinggi. Apalagi dalam mengeksplorasi migas sangat membutuhkan dana yang besar berteknologi tinggi dan beresiko besar.

III. 3 PERANAN MIGAS SELAMA PJP I

Selain untuk memenuhi kebutuhan konsumsi energi di dalam negeri, sektor migas memberikan peranan yang besar dalam penerimaan negara bila dilihat dari struktur APBN. Dalam Repelita I, penerimaan migas sekitar 36% dari penerimaan dalam negeri, dan sebesar 28% dari penerimaan negara secara keseluruhan. Dalam pembangunan 5 tahun pertama, kenaikan rata-rata penerimaan migas sebesar 55,2% per tahun, yaitu dari Rp. 65,8 miliar dalam tahun anggaran 1969/70 menjadi sebesar Rp.382,2 miliar dalam tahun anggaran 1973/74. Hal ini dikarenakan harga minyak bumi di pasaran dunia pada periode tersebut relatif rendah, yakni sekitar US\$ 2 per barel. Dalam periode ini, produksi minyak yang tergabung dalam OPEC cukup dominan dalam memasok minyak mentah dunia secara keseluruhan, sehingga kelompok negara pengekspor minyak tersebut memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam menentukan tingkat harga di pasar Internasional.

Setelah memasuki Repelita II, telah terjadi peningkatan permintaan akan minyak bumi di pasar dunia sebagai akibat dari krisis energi pada tahun 1973

yang merupakan faktor pemicu meningkatnya harga minyak. Akibatnya dalam bulan April 1974, harga minyak bumi dunia melonjak hingga mencapai US\$ 11,7 per barel. Dengan adanya kenaikan tersebut, maka berdampak penerimaan migas dalam awal Repelita II meningkat hampir tiga kali lipat, ini berarti perannya semakin berarti dalam struktur APBN. Implikasi dari rezeki bom minyak tersebut sangat berpengaruh terhadap jumlah dana untuk pembangunan, di mana tabungan pemerintah meningkat. Dalam tahun-tahun berikutnya, harga minyak bumi terus mengalami kenaikan yang sangat signifikan dan mencapai puncaknya pada tahun 1981 di mana tingkat harga minyak di pasar internasional mencapai US\$ 35\$ per barel.

Namun, pada zaman keemasan waktu itu, hubungan antara pasokan dan permintaan kelihatannya kurang kuat. Pada tahun 1974-1977, harga riel minyak jatuh sekitar 20% dibanding tahun-tahun sebelumnya. Sebagian besar kemerosostan ini berhubungan dengan lesunya permintaan dan rendahnya harga penawaran di pasar dunia. Hal ini disebabkan oleh kerjasama vertikal lewat nasionalisasi industri minyak di negara-negara OPEC, dan adanya kemandirian timbal balik antara pembeli dan penjual, maka posisi pasar perantara menjadi semakin menentukan.⁵⁾

Pada masa kenaikan harga minyak bumi periode kedua pada tahun 1979 - 1981, peranan minyak bumi meningkat lagi menjadi 71% atau 62% dari total penerimaan negara. Walaupun penerimaan negara mengalami kenaikan yang cukup besar, dari Rp. 1 triliun menjadi sekitar Rp. 12 triliun pada periode di atas, dimana penerimaan dalam negeri tersebut berasal dari minyak dan gas bumi. Kondisi seperti ini memiliki makna, bahwa: pertama, bila terjadi penurunan harga minyak maka penerimaan pemerintah akan turun. Kedua, penerimaan negara

⁵⁾ Qystein Noreng, "Minyak Dalam Politik: Upaya mencapai konsensus International, Hal 132, Penerbit CV Rajawali Jakarta 1983)

dari minyak dan gas akan menimbulkan inflasi. Hal ini terjadi karena ekspansi pemerintah melalui APBN, akan meningkatkan anggaran pembangunan yang pada gilirannya akan meningkatkan jumlah uang beredar sehingga akan meningkatkan tingkat harga.

Kelesuan perekonomian dunia yang terus berlanjut dan adanya kelebihan pasokan minyak dunia akibat munculnya kekuatan non-OPEC mengakibatkan harga minyak tidak stabil dan cenderung turun. Upaya anggota OPEC dengan membatasi kuota produksi ternyata belum dapat mengendalikan gejolak harga minyak, dimana harga minyak mengalami penurunan ke titik terendah, yaitu hanya sekitar US\$ 9,83 per barel. Upaya untuk memulihkan harga minyak ke tingkat yang lebih baik dilakukan dalam sidang OPEC bulan Desember 1986 yang isinya antara lain membatasi kuota maksimal sebesar 15,8 juta barel per hari. Namun upaya tersebut belum dapat mengangkat harga minyak dunia, karena tingkat harga tetap bergejolak. Akibat gejolak minyak bumi tersebut menyebabkan terjadinya penurunan penerimaan migas dalam APBN 1986/87, dimana sejak itu, terjadi perubahan yang sangat menggembirakan dalam struktur APBN. Penerimaan migas yang masuk dalam penerimaan dalam negeri menjadi tidak dominan lagi dibandingkan dengan penerimaan nonmigas.

Disini terlihat ciri umum pasar minyak dunia di mana dalam hal produksi sumber-sumber energi, jarak antara batas harga tertinggi dan terendah sedemikian tajamnya.⁶⁾ Titik harga terendah bisa diduga berdasarkan pada biaya produksi minyak di negara-negara Teluk Parsi, yaitu sekitar US\$ 15 per barel, ditambah biaya transportasi, penyulingan dan pemasaran.

⁶⁾ Dankward A. Rostow and John F. Mugno, "OPEC - Success and Prospects," P 110, New York University Press, New York, 1976)

TABEL2: NILAI EKSPOR MINYAK BUMI DAN GAS ALAM, 1969/1970-1988/1989*)

(Dalam Juta US\$)

TAHUN	MINYAK BUMI	GAS ALAM	JUMLAH	Perubahan % (+/-)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PELITA I				
1969/1970	384	-	384	
1970/1971	443	-	443	15,4
1971/1972	590	-	590	33,2
1972/1973	965	-	965	63,6
1973/1974	1.708	-	1.708	77,0
PELITA II				
1974/1975	5.153	-	5.153	201,7
1975/1976	5.273	-	5.273	2,3
1976/1977	6.350	-	6.350	20,4
1977/1978	7.191	162	7.353	15,8
1978/1979	6.858	516	7.374	0,3
PELITA III				
1979/1980	10.995	1.345	12.340	67,3
1980/1981	15.187	2.111	17.298	40,2
1981/1982	16.482	2.342	18.824	8,8
1982/1983	12.283	2.461	14.744	- 21,7
1983/1984	12.050	2.399	14.499	- 2,0
PELITA IV				
1984/1985	10.625	3.369	13.944	- 3,1
1985/1986	8.816	3.621	12.437	- 11,1
1986/1987	4.798	2.168	6.966	- 44,0
1987/1988	6.159	2.682	8.841	26,9
1988/1989	5.007	2.633	7.640	- 13,6

Sumber : Revisi RAPBN 1998/99

Sementara biaya produksi di Eropa barat sekitar US\$ 60 per barel, termasuk di pantai Timur Amerika. Batas harga tertinggi belum bisa ditaksir secara tepat. Ini artinya, jika harga per barel di bawah US\$ 15 per barel, mereka akan mengalami kerugian, karena harga jualnya di bawah biaya produksi.

Dalam perkembangannya selama periode Repelita V (1989/90 - 1993/94), perubahan harga minyak di pasaran dunia tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, seperti permintaan dan penawaran di pasar dunia, tetapi juga dipengaruhi oleh perubahan faktor nonekonomi. Pada waktu terjadi krisis perang teluk dalam bulan Agustus 1990, pasokan minyak dari negara Irak dan Kuwait ke negara-negara industri menjadi berkurang, dan secara psikologis menimbulkan kekuatiran konsumen dalam memperoleh minyak mentah dan produk-produk minyak lainnya. Implikasi dari kondisi tersebut adalah melonjaknya harga minyak di pasar dunia secara tajam, sehingga dalam bulan Oktober 1990, harga ekspor minyak mentah Indonesia jenis Minas mencapai US\$ 35,29 per barel, yang mengakibatkan penerimaan migas pada waktu itu mencapai titik paling tinggi selama PJP I.

Dalam tahun anggaran 1990/91, penerimaan migas mencapai Rp. 177 triliun, yang terdiri dari penerimaan minyak bumi sebesar Rp. 14,6 triliun dan gas alam Rp.3,1 triliun. Dan sejak 1 April 1989 realisasi harga rata-rata minyak mentah Indonesia dihitung berdasarkan formula *Indonesia Crude Oil Price* (ICP). Dalam tahun anggaran 1991/92 dan 1992/93, realisasi harga rata-rata minyak Indonesia mencapai US\$ 18 per barel, yang berarti masih di bawah tingkat harga referensi minyak mentah yang ditetapkan OPEC sebesar US\$ 21 per barel dalam tahun 1990. Kebutuhan akan minyak dunia dalam tahun 1993 sekitar 66 juta barel per hari, dimana sekitar 60% di pasok oleh negara-negara nonOPEC dan sisanya oleh negara OPEC. Keprihatinan yang dihadapi negara-negara pengespor

minyak dimasa yang akan datang adalah rendahnya tingkat harga dan rendahnya permintaan minyak dunia yang disebabkan oleh belum pulihnya pertumbuhan ekonomi negara-negara industri maju, serta adanya rencana pengenaan pajak energi yang dilakukan oleh negara-negara tersebut.

Adanya perbaikan harga minyak dalam Repelita V, maka penerimaan migas yang sebesar Rp.9.5 triliun dalam tahun anggaran 1992/93, meningkat menjadi Rp.15.3 triliun. Ini berarti, bahwa selama periode tersebut penerimaan migas meningkat rata-rata 12,6% per tahun. Sedangkan kontribusi penerimaan migas terhadap penerimaan dalam negri sebesar 32,3 % atau 26,4% terhadap total penerimaan negara. Walaupun dalam Repelita V, penerimaan migas masih berperan cukup besar, namun secara relatif kontribusinya semakin menurun. Hal ini disebabkan oleh adanya peningkatan penerimaan dalam negri di luar migas, terutama penerimaan dari sektor pajak. Perkembangan harga ekspor minyak bumi Indonesia dapat di lihat pada (Tabel 2)

III. 4. PERAN MIGAS SELAMA PELITA VI

4.1 Jumlah produksi

Dalam lima tahun terakhir, potensi minyak dan gas bumi masih berperan penting dalam sumber energi primer. Demikian pula sebagai komoditas ekspor dimana perannya sebagai penghasil devisa sangat besar. Pangsa minyak bumi dalam konsumsi energi telah berhasil ditekan, namun jumlah pemakainnya masih terus meningkat setiap tahunnya. Kenyataan ini cukup mengkawatirkan, bila dalam waktu dekat tidak ada lagi sumber-sumber cadangan minyak baru, maka dalam waktu yang tidak terlalu lama, kemungkinan besar Indonesia akan menjadi pengimpor minyak.

Dari sisi produksi, pertambangan minyak dan gas bumi pada akhir Pelita VI bisa dipertahankan sekitar 547,5 juta barel per tahun atau 1.500 ribu barel per hari, produksi gas bumi 2.960 miliar kaki kubik atau 8,1 miliar kaki kubik per hari dan pemanfaatannya sebesar 7,7 miliar kaki kubik per hari. Jumlah penjualan BBM dalam negeri sebesar 52.283,7 ribu kilo liter dan gas bumi sebesar 3.670,7 meter kubik, Ekspor minyak mentah sebesar 263.107 ribu barel, produksi LNG sebesar 28 juta ton dan produksi LPG sebesar 3,5 juta ton. (lihat tabel 3). Dalam laporan pertangungjawaban Presiden tanggal 1 Maret 1998, produksi minyak bumi dan kondensat pada tahun 1997/98 (sampai bulan Desember 1997) mencapai 434,9 juta barel atau rata-rata 1,2 juta barel per hari. Produksi minyak ditargetkan sekitar 1,5 juta barel selama Repelita VI.

Proyeksi ini dapat tercapai apabila pembiayaan dan investasi dapat dipertahankan pada tingkat seperti yang terjadi selama ini. Kondisi inipun dapat dicapai jika permintaan akan minyak dan harga menjadi meningkat yang dibarengi dengan deregulasi dan pemberian insentif yang masih dibutuhkan untuk masa yang akan datang. Produksi minyak bumi dan kondensat selama Repelita VI sedikit melebihi sasaran. Pada tahun 1998/99, produksi minyak bumi dan kondensat diperkirakan dapat dipertahankan sesuai dengan sasaran tahun kelima repelita VI yaitu sebesar 547,5 juta barel. (lihat Tabel 4) Proyeksi produksi minyak bumi seperti yang telah dikemukakan di atas 1 juta barel pada akhir PJP II cukup beralasan karena selama 15 tahun terakhir, besar cadangan minyak relatif tidak berkurang dan dapat dipertahankan pada tingkat diatas 9 miliar barrel. Ini berarti jumlah penemuan cadangan minyak baru, termasuk penilaian ulang jumlah cadangan yang ada, dapat diimbangi dengan jumlah minyak yang diproduksi.

Dalam upaya mempertahankan tingkat produksi minyak bumi yang telah diproyeksikan, di samping meningkatkan kegiatan eksplorasi ke daerah

yang makin sulit baik kondisi geologi maupun lokasinya, juga dibutuhkan upaya peningkatan produksi minyak dari hasil *Enhanced Oil Recovery* (EOR) dari lapangan yang telah dieksplorasi. Upaya ini sangat dimungkinkan mengingat dari seluruh kandungan awal minyak yang telah ditemukan yaitu sekitar 56.82 miliar barel masih ada tersisa kandungan minyak sebanyak kurang lebih 35 miliar barel yang tidak dapat dikuras lebih lanjut tanpa menggunakan teknologi yang lebih canggih.

Dalam mempertahankan produksi minyak dan meningkatkan penemuan cadangan minyak dan gas alam untuk masa yang akan datang, harus dilakukan peningkatan kegiatan eksplorasi minyak dan gas alam yang meliputi penyidikan seismik dan pemboran. Pengelolaan minyak bumi di kilang-kilang minyak dalam negeri juga mengalami peningkatan yang sangat berarti. Jika dalam awal PJP I jumlah minyak bumi yang diolah baru mencapai 77,06 juta barel, maka pada akhir PJP I telah meningkat menjadi 294,4 juta barel, dan pada tahun ke III Repelita VI (1996) menjadi 337,12 juta barel. Sedangkan tingkat produksi minyak bumi dan kondensat pada tahun 1995 mencapai 589,9 juta barel yang berarti sedikit lebih tinggi dari produksi sebelumnya yang mencapai sekitar 588,6 juta barel.

Seiring dengan meningkatnya produksi minyak mentah dan kondensat, volume ekspor minyak mentah dan kondensat juga meningkat. Ekspor minyak mentah dan kondensat pada awal PJP I baru mencapai 149,1 juta barel, dan pada akhir Repelita V meningkat menjadi 294,3 juta barel yang kemudian mengalami peningkatan lagi menjadi 318,8 juta barel pada tahun pertama Repelita VI. Namun pada tahun ketiga Repelita VI menurun kembali menjadi 288,19 juta barel. Dengan semakin tingginya pertumbuhan ekonomi, maka akan berpengaruh pula terhadap peningkatan kebutuhan BBM dalam negeri. Jumlah penjualan BBM di dalam

negeri pada awal PJP I baru mencapai 39,27 juta barel dan meningkat menjadi 264,34 juta barel pada tahun terakhir Repelita V, kemudian turun menjadi 258,55 juta barel pada tahun pertama Repelita VI, namun kemudian meningkat lagi menjadi 291,07 juta barel pada tahun ke IIII Repelita VI.

**TABEL 3 : PERKIRAAN PRODUKSI MINYAK BUMI DAN GAS BUMI
1994/95 - 1998/99**

NASARAN	Satuan	Akhir Republik VI	REPUBLIK VI					
			1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	JUMLAH
Minyak Bumi	Juta barel	560.0	558.5	556.3	553.0	551.2	547.5	2.766.5
Gas Bumi	Miliar kaki kubik	2.502.0	2.945.5	3.066.0	3.025.8	2.890.0	2.960.0	14.888.1

Sumber : Repelita tahun ke VI, 1994/95 - 1998/1999, buku ke III

Sedangkan dari hasil LNG, produksi gas pada tahun ke II Repelita VI mencapai 26,2 juta ton atau naik 3,56% dibanding produksi tahun sebelumnya yang eksornya mencapai 25,3 juta ton. Ekspor LNG telah dilakukan sejak tahun 1977 di mana pada waktu itu hanya sekitar 0,542 juta ton. Seiring dengan peningkatan produksi LNG maka volume ekspor LNG juga mengalami peningkatan pada tahun ke III Repelita VI di mana eksornya sekitar 26,1 juta ton atau naik 5,24% dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar 24,8 juta ton . (Tabel 4)

**TABEL 4: PRODUKSI, PENGILANGAN DAN EKSPOR MINYAK BUMI
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98 (Juta Barel)**

NO	URAIAN	1992/93	Akhir Repelita V 1993/1994	REPUBLITA VI			
				1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998 ⁴⁾
1	Produksi Minyak Bumi ²⁾	550,4	559,9	588,6	588,5	581,8	434,9
2	Pengilangan dalam negri ³⁾	304,5	294,4	311,9	331,2	337,1	251,1
3	Eksport Minyak bumi ²⁾	284,0	294,3	318,8	298,0	288,3	215,9
	Hasil Minyak ³⁾	63,9	57,6	68,2	78,4	76,0	50,2

Sumber : Lampiran Pidato pertanggungjawaban Presiden/Mandatris MPR RI buku ke II, 1 Maret 1988 ter masuk feedstock

Termasuk kondensat

Tidak termasuk LPG

Realisasi April sampai dengan Desember 1997

4.2 Penerimaan sektor minyak dan gas

Dengan makin pesatnya perkembangan ekonomi Indonesia, sektor minyak dan gas bumi (migas), masih merupakan komponen penting dalam penerimaan dalam negri, selain sektor pajak. Selain merupakan pemasok bahan baku/bakar dalam industri dalam negeri, minyak bumi dan gas juga merupakan salah satu sumber penerimaan dalam negri didalam APBN. Sumbangan i sektor ini sejak PJPI masih relatif cukup besar, tetapi dalam PJP II, sumbangan sektor ini terhadap penerimaan dalam negri sedikit menurun. Sebaliknya, penerimaan pajak peranannya semakin meningkat.

TABEL 5 : PENERIMAAN DALAM NEGRI DARI MIGAS, PAJAK DAN BUKAN PAJAK DALAM PELITA V DAN VI 1989/90 - 1998/99 ¹⁾
 (dalam miliar rupiah)

	MINYAK DAN GAS BUMI	PENERIMAAN PERPAJAKAN	PENERIMAAN BUKAN PAJAK	PENERIMAAN DALAM NEGRI
PELITA V				
1989/1990	13.381,3	16.048,1	2.038,8	31.504,2
1990/1991	17.740,0	22.010,9	2.442,1	42.193,0
1991/1992	15.069,6	24.919,3	2.593,1	42.582,0
1992/1993	15.330,8	30.091,5	3.440,3	48.862,2
1993/1994	12.503,4	36.665,1	6.944,6 ²⁾	56.113,1
PELITA VI				
1994/1995	13.537,4	44.442,2	8.438,5 ²⁾	66.418,0
1995/1996	16.054,7	48.686,3	8.272,9 ²⁾	73.013,9
1996/1997 ³⁾	19.872,1	55.833,1	9.086,9	84.792,1
1997/1998 ⁴⁾	14.871,1	64.714,6	8.475,0 ²⁾	88.060,7
1998/1999				

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN tahun 1998/99 (yang disempurnakan)

¹⁾ Realisasi PAN

²⁾ Termasuk Laba bersih minyak

³⁾ APBN perubahan (APBN-P)

⁴⁾ APBN

Realisasi penerimaan secara absolut mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun pada tahun-tahun tertentu selama Repelita VI mengalami penurunan. Penurunan harga minyak di pasaran sangat mempengaruhi jumlah penerimaan negara, terutama pada bulan Maret 1994 dimana harga minyak mentah indonesia (ICP) mengalami penurunan hingga US\$ 14,18 per barel. Sedangkan pada akhir tahun Repelita VI harga minyak mencapai US\$ 17.79 per

barel. Selama tahun ke dua Repelita VI harga minyak mentah yang tertinggi mencapai US\$ 18,98 per barel, yakni pada bulan Januari 1996. Sedangkan selama tahun ke tiga , harga teringgi yang dicapai sebesar US\$ 23,90 per barel dan merupakan harag yang paling tinggi selama tiga tahun pertama dalam pelaksanaan PJP II.

Selanjutnya itu, hasil penerimaan negara dari minyak dan gas bumi selain dipengaruhi oleh harga minyak mentah di pasaran dunia dan jumlah produksi dunia, penerimaan negara dari sektor ini juga sangat dipengaruhi oleh gejolak nilai kurs rupiah terhadap dollar Amerika. Berdasarkan dari hasil pengamatan perkembangan harga minyak mentah, tingkat produksi, eksport dan penjualan BBM di dalam negeri, realisasi penerimaan minyak bumi pada awal PJP II mencapai Rp. 10 triliun atau terjadi kenaikan sekitar 5,9% jika dibandingkan dengan realisasi pada akhir PJP I. Walaupun demikian, pada tahun ke duaI dan tiga Repelita VI, realisasi penerimaan minyak bumi telah mencapai sekitar Rp. 12 triliun dan Rp. 14,5 triliun.

Sedangkan dari hasil penerimaan dari jumlah gas dengan jumlah produksi, realisasi penerimaan gas alam pada awal PJP II telah mencapai Rp. 3,5 triliun atau 15,6% lebih tinggi jika dibandingkan dengan realisasi pada akhir PJP I. Sedangkan realisasi penerimaan gas alam pada 2 tahun berikutnya mencapai Rp. 4,1 triliun dan Rp 5,4 triliun. (lihat Tabel 5)

Berdasarkan trend penerimaan negara selama ini, maka penerimaan dalam negeri masih didominasi oleh penerimaan migas dimana dalam tahun anggaran 1981/82 mencapai 70,9% dari total penerimaan dalam negeri. Tetapi karena terjadinya penurunan harga minyak sejak tahun 1982 akibat anjloknya harga di pasaran dunia pada tahun 1986, maka penerimaan migas mulai saat itu tidak dapat lagi dijadikan andalan utama penerimaan dalam negri. Dengan demikian sejak

tahun tersebut, maka penerimaan non migas dari ekspor komoditi unggulan dan penerimaan sektor pajak meningkat.

Dalam Repelita V dan VI, peranan sumber-sumber penerimaan dalam negri terus mengalami peningkatan, dimana struktur penerimaan mengalami perubahan yang signifikan. Masalahnya peranan minyak dan gas yang sangat berfluktuasi akan sulit diperkirakan harganya dalam APBN. Contohnya, realisasi penerimaan dalam negri mencapai Rp. 31,5 triliun, di mana peranan migas sebesar 33,0% terhadap APBN, dan 42,5 % terdapat penerimaan dalam negeri. Sedangkan pada tahun ke dua Repelita V, peranan migas terhadap APBN tidak jauh berbeda, yakni sekitar 33,1% dan 42% terhadap penerimaan dalam negeri. Namun pada tahun-tahun selanjutnya , peranan migas cenderung turun yakni masing-masing 28,7% dan 25,6%, bahkan pada tahun 1993/1994 hanya sekitar 18,7%. Demikian pula peranan migas terhadap penerimaan dalam negeri, cenderung menurun, yaitu masing-masing 35,39%, 31,75% dan 22,82% untuk priode utama.

**TABEL 6 : PRESENTASE PENERIMAAN MIGAS, TERHADAP APBN DAN PENERIMAAN DALAM NEGRI DALAM PELITA V DAN VI
1989/90 - 1998/99 1)**
(dalam miliar rupiah)

	REALISASI APBN (1)	PENERIMAAN DALAM NEGRI (2)	MINYAK DAN GAS BUMI (3)	PERBANDINGAN MIGAS		PENERIMAAN TERHADAP PENERIMAAN DALAM NEGRI (%) (5)
				APBN (%) (4)		
PELITA V						
1989/1990	39.834,5	31.504,2	13.381,3	33,60		42,47
1990/1991	50.574,5	42.193,0	17.740,0	33,08		42,04
1991/1992	52.557,1	42.582,0	15.069,6	28,67		35,39
1992/1993	59.960,1	48.862,2	15.330,8	25,57		31,75
1993/1994	66.865,6	56.113,1	12.503,4	18,70		22,82
PELITA VI						
1994/1995	76.255,8	66.418,0	13.537,4	17,75		20,38
1995/1996	82.022,7	73.013,9	16.054,7	15,57		21,99
1996/1997 ³⁾	95.840,2	84.792,1	19.872,1	20,73		23,43
1997/1998 ⁴⁾	101.086,7	88.060,7	14.871,1	14,71		16,89
1998/1999						

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN tahun 1998/99 (yang disempurnakan). diolah

1) Realisasi PAN

2) Termasuk Laba bersih minyak

3) APBN perubahan (APBN-P)

4) APBN

Demikian pula, pada tahun pertama PJP II (1994/95) peranan migas terhadap penerimaan APBN terus menurun menjadi 17,75% dan 20,38% terhadap penerimaan dalam negri. Tahun kedua, peranan migas turun menjadi 15,57% dan 21,99% terhadap penerimaan dalam negri. Tetapi pada tahun 1996/97

perannya kembali meningkat menjadi 20,7% dan 23,4% terhadap penerimaan dalam negeri. Namun peranan migas pada tahun anggaran 1997/98 mengalami penurunan yakni menjadi hanya 14,7% terhadap APBN dan 16,9%. Dengan gejolak harga minyak di pasaran dunia kemungkinan perolehan devisa dari sektor migas akan menurun terus. Hal ini disebabkan oleh naiknya jumlah kuota negara-negara OPEC, pasokan dari negara non OPEC dan Irak yang memperoleh izin PBB untuk mengespor produk minyak bagi kebutuhan pangan dan obat-obatan. (Tabel 6)

Selanjutnya pada tahun anggaran 1998/99 yang telah disempurnakan, penerimaan dalam negeri direncanakan mencapai Rp. 114,9 triliun, yang berarti mengalami kenaikan sebesar Rp. 26,9 triliun atau naik sebesar 30,6% dari APBN tahun 1997/98. Dari jumlah tersebut, penerimaan migas diperkirakan mencapai Rp.34,6 triliun. Berkaitan dengan hal itu, pemerintah perlu mengkaji kembali tingkat pendapatan migas, karena terjadi penurunan harga migas di pasaran dunia yang hampir mencapai US\$ 10 perbarel.

III. 5 PERAN MIGAS DALAM RAPBN 1998/99 DAN KESEPAKATAN KUOTA

APBN 1998/99 merupakan tahun anggaran ke 30 dalam strategi pembangunan jangka panjang yang telah berjalan sejak tahun 1969. Dalam PJP II, yang merupakan Repelita VI hingga X, dimana pemerintah bercita-cita untuk tinggal landas dalam perekonomiannya. Dalam memasuki Repelita VI, Indonesia telah mengalami berbagai kemajuan yang berlandaskan trilogi pembangunan ekonomi, yaitu pemerataan pembangunan ekonomi dan hasil-hasilnya yang lebih baik, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkelanjutan, serta stabilitas ekonomi nasional yang mantap dan dinamis.

Namun, pada saat penyusunan RAPBN 1998/99, kondisi perekonomian tengah mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan. Bahkan diperkirakan perekonomian nasional tidak mengalami pertumbuhan. Dengan kondisi seperti ini, ditambah dengan perekembangan harga minyak dunia yang tidak menentu, bahkan cenderung menurun. Pada tahun ke empat Repelita VI harga minyak mentah Indonesia mencapai US\$ 18,35 per barel, yang berarti masih di bawah harga bulan sebelumnya. Namun dengan adanya depresiasi rupiah terhadap dollar AS, ekspor migas sebagai sektor penerimaan meningkat pula menjadi Rp. 34,1 triliun .

Nampaknya, penerimaan migas pada RAPBN 1998/99 akan kembali dijadikan andalan utama , namun jika kondisi ini terus berlangsung maka akan berakibat rawan dan risikan, sebab dengan harga migas yang terus berfluktuasi tidak dapat dihitung dengan pasti. Seperti halnya pada penyusunan APBN tahun 1970, penerimaan dari sektor migas diharapkan menjadi tulang punggung RAPBN 1998/99. Dengan harga jual yang terus bergejolak dan ditetapkan dalam dolar AS, serta tambahan kuota baru dari OPEC menjadi 1,415 juta barel per hari, maka keberadaan migas praktis menjadi “dewa penyelamat” saat krisis sekarang ini. Dapat dibayangkan bila Indonesia menjadi negara “net-importer” migas seperti Singapura, Thailand, atau Korea Selatan, maka akan semakin sulit bagi Indonesia untuk keluar dari kesulitan ekonomi. Kenaikan harga minyak bumi besar-besaran yang mencapai 400% yang diumumkan oleh anggota negar OPEC pada tahun 1974 telah menambah penghasilan yang luar biasa pada APBN saat itu.⁷⁾

Aspek positif dari depresiasi rupiah terhadap dolar AS seharusnya akan membawa keuntungan karena nilai rupiah yang semakin merosot akan mengakibatkan pendapatan dari migas semakin meningkat. Hal ini terlihat dalam

⁷⁾ Michael Todaro-terjemahan Burhanuddin Abdullah, “Pembangunan Ekonomi Dunia Ke Tiga” hal.197, jilid II. Penerbit Erlangga. JL Kramat IV No.1 I.tahun 1990)

nota RAPBN 1998/99 di mana terjadi kenaikan anggaran sebesar 32,1 persen dibandingkan APBN sebelumnya. Hal ini sebagian akibat dari depresiasi rupiah di mana pendapatan migas naik sebesar 83,5 persen dari Rp 14,8 triliun menjadi Rp 22,3 triliun.

Keterangan pemerintah tersebut berdasarkan pada asumsi satu dolar AS sama dengan Rp 5.000. Padahal nilai rupiah di pasar uang masih terus turun dan setiap penurunan sebesar Rp 500/US\$, menyebabkan pendapatan migas dalam rupiah naik sebesar Rp. 9 triliun. Dengan demikian, keberadaan migas telah menjadi alat penyeimbang dalam penyusunan RAPBN 1998/99, sekaligus sebagai "tameng" dalam menghadapi gejolak moneter. Tetapi hal ini perlu diwaspadai, karena dalam pelaksanaan APBN dengan struktur pendapatan yang bertumpu pada peran migas seperti itu, maka pemerintah hendaknya selalu berhati-hati. Sebab, harga migas dipasaran dunia sangat bersifat tidak dan berfluktuaasi. Dalam hal ini, Indonesia pernah mengalaminya, di mana harga minyak jatuh menjadi hanya 8 dolar AS per barel pada 1980-an, padahal sekitar 60 persen pendapatan negara bertumpu dari perolehan migas. Akibatnya, dengan perubahan yang sangat drastis tersebut, neraca pembayaran memburuk, investasi menurun, laju pertumbuhan PDB menurun, sehingga perbedaan antara tabungan dalam negeri dan investasi menjadi sangat kecil. Karena aliran dana ke luar negeri makin membesar, maka Indonesia banyak melakukan pinjaman ke luar negeri pada awal tahun 1980⁸⁾.

Ketidakpastian ini semakin rumit dengan nilai tukar rupiah yang masih tak menentu, dan bila rupiah terus merosot maka subsidi migas dalam negeri dengan sendirinya akan ikut membengkak sehingga makin membebani APBN. Jadi penerimaan negara yang tergantung dari sektor migas seperti itu sangat rapuh dan penuh ketidakpastian, misalnya dalam setahun terakhir saja harganya bisa

⁸⁾ Shinichi Ichimura, Op cit. Hal. 3

berfluktiasi hingga 50 persen. Perbedaan dengan harga produk jasa dan manufaktur lain yang dapat dikendalikan, aspek kerawanan sektor itu terutama karena harga minyak sepenuhnya ditentukan oleh harga di pasar internasional yang berada di luar kontrol pemerintah. Sehingga setiap saat pendapatan dapat terancam turun, bila terjadi penurunan harga migas. Dalam kaitan ini, pemerintah mematok harga sebesar 17 dolar AS per barel dalam RAPBN 1998/99 yang dinilai terlalu optimis, karena harga minyak pada Januari 1998 di Tokyo sekitar 16,9 dolar AS per barel. Pemerintah beranggapan bahwa kemungkinan besar harga akan naik, karena pada saat itu sedang terjadi ketegangan antara Irak dan Amerika yang sewaktu-waktu perang teluk akan kembali terjadi. Namun kenyataanya harga minyak menjadi penurunan, bahkan anjlok jauh dibawah patokan.

Selanjutnya, kelebihan hasil migas tersebut hanya bisa digunakan untuk mengimbangi kenaikan cicilan utang akibat depresiasi dan bukan untuk membiayai pembangunan. Upaya mengatasinya, adalah pemerintah harus menyediakan dana cadangan dalam jumlah yang cukup besar yang dapat dicairkan setiap saat. Untuk menjamin APBN terhindar dari resiko ketidakpastian seperti itu, paling tidak jumlah dana cadangannya harus mencapai separoh dari nilai total perolehan migas, yaitu sekitar Rp 15 triliun. Dana itu baru untuk mem-'back-up' cicilan utang, sehingga untuk membangun masih perlu dasar yang lain.

Selain masalah fluktiasi harga migas, asumsi-asumsi dalam RAPBN 1998/99 juga sangat sulit untuk dilaksanakan. Karena dalam RAPBN yang telah disempurnakan atau direvisi oleh IMF untuk ketiga kalinya tersebut dollar AS diajukan Rp 10.600, padahal saat itu nilainya telah jauh melampaui. Jadi sebenarnya, dalam upaya menstabilkan kembali perekonomian nasional, yang paling dibutuhkan adalah bukan patokan-patokan asumsi yang tidak ada kepastiannya seperti itu.

III. 6 IMPLIKASI PENENTUAN KUOTA OPEC TERHADAP APBN INDONESIA

Dari hasil konferensi Negara-negara pengekspor minyak (OPEC), disepakati untuk menaikkan pagu produksi dari 25,033 juta barel per hari (bph) menjadi 27,5 bph untuk semester pertama tahun 1998. Keputusan anggota OPEC ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1998, dimana seluruh negara anggota OPEC menitikberatkan untuk memegang komitmen penuh menjalankan kuota 27,5 juta bph. Komitmen ini perlu ditaati, karena kuota sebelumnya yang sebesar 25,033 juta bph banyak dilanggar sehingga harga minyak dunia megalami fluktuasi yang cenderung menurun. Hal ini merupakan konsekewensi bertambahnya pasokan minyak dipasaran dunia. Kondisi ini diperburuk lagi dengan adanya pasokan dari non OPEC.

Sebenarnya keoptimisan harga tetap akan stabil seperti dalam tingkat yang sekarang yaitu sekitar US\$ 19/barel jika kuota yang ditentukan anggota OPEC dijalankan dengan benar. Walaupun keputusan yang diambil OPEC merupakan suatu kesepakatan, namun kenyataannya sangatlah sulit karena keadaan pasar sangat sulit untuk diprediksi. Pada tahun 1998, pertumbuhan produksi dunia sekitar 2 juta barel, sehingga keputusan untuk mengambil angka 27,5 juta barel merupakan kompromi yang moderat yang terlalu optimis. Hal ini mungkin didorong karena adanya ketegangan antara Amerika Serikat yang hendak mengintervensi Irak. Di sisi lain, pagu produksi yang sebesar 27,5 juta bph itu bisa jadi karena tekanan Arab Saudi sebagai produsen terbesar minyak. Karena bila tidak demikian produski, minyaknya tidak fisibel jika dibandingkan dengan harga jualnya.

Respon terhadap keputusan OPEC menaikkan pagu produksi sampai 27,5 juta bph memang agak mengejutkan, karena banyak negara seperti Iran, Libia dan Aljazair menolak untuk menaikkan pagu produksi sampai ke tingkat 27 juta

barel seperti yang diusulkan Arab Saudi, Kuwait, Uni Emirat Arab, Venezuela dan Qatar. Dengan adanya kenaikan pasokan yang tinggi maka harga minyak akan turun. Keadaan ini cukup rumit, karena dengan pemberian kuota yang sebesar 25.033 juta bhp saja dilanggar hingga 27,2 juta bph pada tahun 1997 (Lihat Tabel 7).

Tabel 7 : Rincian Kuota Produksi OPEC
(dalam ribuan barel per hari)

No.	Negara	Kuota 1997	Kuota 1998 (Maret)	Kuota 1998 (Juni)
1.	Aljazair	750	909	788
2.	Indonesia	1.330	1.456	1.280
3.	Iran	3.600	3.942	3.318
4.	Irak	1.200	1.314	2.100
5.	Kuwait	2.000	2.190	1.980
6.	Libya	1.390	1.522	1.323
7.	Nigeria	1.865	2.042	2.033
8.	Quatar	378	414	640
9.	Saudi Arabia	8.000	8.760	8.023
10.	Uni Emirat Arab	2.161	2.366	2.157
11.	Venezuela	2.359	2.583	2.845
Total		25.033	27.498	26.487

Sumber: Konfrensi ke 103 OPEC, November 1997 dan Kesepakatan Bulan Maret dan Juni 1998

III. 7 DAMPAK PELANGGARAN KUOTA

Dalam perubahan konteks kuota, pasar akan dipengaruhi sehingga harga menjadi turun. Namun baru pada bulan pada Januari 1998 diharapkan akan terjadi mekanisme pasar yang tergantung dari pasokan dan permintaan. Dengan produksi 27,5 juta bph, diharapkan harga akan kembali naik dan stabil sampai musim gugur. Pada bulan Januari sampai April 1998, harga akan membaik, karena saat itu permintaan akan minyak meningkat. Namun dalam kenyataannya kondisi ini tidak berjalan, sejalan dengan menyurutnya ketegangan antara Irak dan Amerika. Selain itu belum pulihnya kondisi perekonomian dunia yang dilanda kelesuan, karena masing-masing negara yang terkena dampak krisis mengurangi jumlah penggunaan minyaknya.

Jadi permasalahan anjloknya harga minyak dunia dalam hal ini bukan saja dari sisi pasokan, namun pengurangan jumlah pembelian minyak oleh negara-negara industri besar. OPEC dalam hal ini hanya melihat adanya peluang untuk menaikkan produksi pada tahun 1998 sebesar 1,86 juta bph, akan tetapi belum memperhitungkan krisis yang masih berlajut, ke negara Jepang dan Eropa lainnya. Apalagi jumlah ini lebih banyak diambil OPEC diraih non OPEC, terutama Laut Utara. Dengan adanya keputusan ini mereka berasumsi produksi Laut Utara sudah tidak bisa dinaikkan lagi. Dengan demikian OPEC yang masuk dengan produksi besar. Namun, perkiraan ini harus ditunggu dalam enam bulan terakhir. Dalam pertemuan ke-104 yang diselenggarakan di Wina bulan Juni 1998, OPEC telah menentukan pagu produksi sebesar 27,5 juta barel.

Bila produksi OPEC terus melebihi kuota, maka upaya pengurangan pasokan minyak akan terus merosot. Sebelumnya, Presiden OPEC, Ida Bagus Sudjana dari Indonesia, meminta penyelenggaraan sidang darurat OPEC sebagai

upaya menstabilkan harga.⁹⁾ Seperti kita ketahui selama ini OPEC lebih berorientasi pada produksi bukan pada harga. Hal ini yang membuat harga minyak anjlok hingga di bawah US\$ 14/barel. Bila saja negara-negara OPEC tetap bersitegh dengan produksinya yang jauh melebihi kuota, ditambah dengan pasokan minyak Irak (yang oleh PBB diperbolehkan menjual minyaknya 1,5 juta bph hingga 2 juta bph), maka harga akan turun US\$ 10/barel. Bila hal ini terjadi, akan mempengaruhi perekonomian Indonesia yang sangat menggantungkan diri pada Migas. Kekuatiran ini telah ada sejak kembalinya Irak pada tahun 1996 dimana embargo terhadap ekspor Irak dicabut.¹⁰⁾ Bila kita kembali pada tahun 1986, ketika harga minyak anjlok sampai US\$ 9/barel, kita melakukan devaluasi karena pada saat itu kita menganut nilai tukar tetap (*fix exchange rate*). Bila kondisi tersebut terjadi kembali, di mana Indonesia tengah menghadapi krisis ekonomi, akan semakin mempersulit pemulihan ekonomi.

Dalam kuartal I tahun 1998 produksi minyak dunia mencapai 75,8 juta barel/hari, sedangkan produksi non OPEC mencapai 45,3 juta barel. Jadi produksi OPEC mencapai 30,5 juta barel, padahal kuota produksi 27,5 juta bph. Angka ini sangat fantastis di tengah lesunya perekonomian Asia, karena dengan jumlah produksi sebesar itu pasar kelebihan akan pasokan, sehingga harga menjadi turun. Sedangkan dampak penurunan produksi minyak negara OPEC, tidak dimanfaatkan negara non OPEC untuk menaikkan produksinya, karena negara non OPEC sudah tidak bisa lagi menaikkan produksinya. Cadangan terbesar untuk minyak masih tetap berada di Timur Tengah.

Kuncinya sekarang ada di tangan OPEC, apakah OPEC mau menurunkan produksi untuk menstabilkan harga atau ingin tetap menggenjot produksi. OPEC,

⁹⁾ Harian Suara Pembaruan, 28 Februari 1998

¹⁰⁾ Subroto, "Buntung tapi Untung, Majalah mingguan Gatra, 8 Juli, 1995.

sebetulnya memiliki karakteristik yang aneh. Bila harga naik mereka memproduksi lebih, tetapi saat harga anjlok mereka juga meningkatkan produksi agar dapat memperoleh pemasukan yang tidak berbeda dengan harga yang naik. Hal ini disebabkan karena cadangan minyak OPEC sangat besar. Keadaan ini membuat posisi Indonesia berada dalam keadaan yang sulit kapasitas produksi Indonesia terbatas pada harga patokan RAPBN 1998/99 yang sebesar US\$17/barel. Oleh karena itu, saat sidang darurat OPEC , yang lebih difokuskan adalah bagaimana bisa menaikkan harga minimal seperti yang telah dicapai pada tahun 1997.

Jatuhnya harga minyak disebabkan oleh dinaikkannya kuota produksi OPEC pada November 1997 lalu. Ketika itu kuota dinaikkan menjadi 27,5 juta bph. Sebelumnya kuota 25,033 juta bph, tetapi produksi riil OPEC mencapai 27-28 juta barel. Tentunya hal ini memerlukan kerelaan hati anggota OPEC untuk menurunkan produksinya sebagai konsekewensi dari bertambahnya produksi minyak Irak. Irak mampu memproduksi 3,1 juta bph, sebelum perang. Ketika terjadi krisis Irak, produksi Irak diambil oleh anggota OPEC lain seperti Arab Saudi, Iran dan Kuwait. Jika Irak dibolehkan memproduksi seperti semula dan anggota OPEC tetap memproduksi berlebih maka harga minyak akan mencapai dibawah US\$ 10/barel.

Produksi OPEC menurut *International Energy Agency* (IEA), menunjukan bahwa realisasi minyak bumi Indonesia di atas kuota, sedangkan Venezuela merupakan pelanggar kuota terbesar. Kesulitan Venezuela memenuhi komitmen kuotanya, karena mereka memiliki banyak saham di kilang-kilang di luar negri. Oleh karena itu Venezuela harus memenuhi pengadaan kebutuhan minyak mentah. Sedangkan untuk merupakan negara Irak sebenarnya bukan kuota, hanya disiapkan, bila embargonya dicabut oleh PBB. Kenyataan ini diramalkan memicu adanya beberapa anggota OPEC yang mengundurkan diri, yang pada

akhirnya OPEC akan bubar. Jika kuota Indonesia yang ditetapkan 1,456 juta barel/hari, berarti produksi para kontraktor harus dikurangi. Kondisi ini akan mengurangi daya saing kontraktor minyak asing, karena produksi para kontraktor akan dijatah. (Lihat tabel 8)

TABEL 8 : PERBANDINGAN KUOTA PRODUKSI ANGGOTA OPEC DAN REALISASI/PELANGGARAN (JUTAAN BAREL/HARI)

NEGARA	KUOTALAMA	KWARTIL/97	OCTO.97	KUOTA BARU 1 1 JANUARI 1998
1. Aljazair	0,750	0,850	0,870	0,9085
2. Indonesia	1,330	1,390	1,380	1,45644
3. Iran	3,600	3,580	3,650	3,94224
4. Irak	1,200	1,220	1,630	1,31408
5. Kuwait	2,000	1,830	1,840	2,19013
6. Libya	1,390	1,430	1,390	1,52214
7. Nigeria	1,865	2,290	2,280	2,04230
8. Qatar	0,378	0,650	0,670	0,41394
9. Saudi Arabia	8,000	8,050	8,000	8,76053
10. Uni Emirat Arab	2,161	2,250	2,250	2,36644
11. Venezuela	2,359	3,220	3,260	2,58326
Total	25.033	27.27^{*)}	27,77^{**}	27,50000

Sumber : Bachrawi Sanusi. Diolah dari data IEA/OECD ke 13. Jakarta Indonesia

Dilihat dari perkiraan kebutuhan minyak dan permasok non-Opec dibandingkan dengan NLG OPEC yang produknya mencapai 3 juta barel/hari, perlu dipertanyakan apakah jurnlah kebutuhan dunia sebesar itu sesuai dengan pertumbuhan ekonomi yang kini cenderung turun. Selain itu, negara-negara non-OPEC seperti Rusia, Laut Utara, Cina Meksiko dan negara Arab yang tidak masuk OPEC, memiliki pemikiran untuk menaikkan produksinya. Apalagi jika

embargo terhadap negara Irak akan dilepas. Jadi masalah pasokan minyak dunia yang berdampak terhadap harga minyak, masih merupakan masalah yang dihadapi oleh OPEC. Selain itu, adanya pelanggaran kuota produksi. Karena yang terpenting dalam minyak dunia adalah ketstabilan harga yang menguntungkan bukannya kebijakan menaikan produksi. (lihat tabel 9)

TABEL9:
Kebutuhan Minyak dunia dan pemasok Non-Opec
Kwartal II dan IV 1997, Kwartal 1 - IV
1998 (Jutaan Barel/hari)

TAHUN	KEBUTUHAN DUNIA	KEBUTUHAN OECD	PASOKAN NON-OPEC
III/1997	73,5	41,8	44,4
IV/1997	75,7	43,1	45,6
I/1998	76,0	42,8	46,1
II/1998	73,8	41,1	46,0
III/1998	74,8	42,2	46,4
IV/1998	77,8	43,7	47,6

Sumber : Bachrawi Sanusi, Diolah dari data IEA/OECD -MOMR. 7th November 1997

Kondisi ini dapat di lihat dari berita di Kairo yang melaporkan, negara-negara Arab belum bulat menerima usul untuk diadakannya pertemuan darurat di Wina sehubungan dengan anjloknya harga minyak dunia. Dari pernyataan Menteri Perminyakan dan Pertambangan Uni Emirat Arab, Ubaid Bin Saif Al-Nasiri yang dikutip harian Al-Hayat, negaranya menyambut baik usul itu, namun dengan syarat semua negara anggota OPEC harus mentaati kuota yang ditetapkan. Pejabat Kementerian Perminyakan Arab Saudi mengatakan, seharusnya semua negara anggota OPEC melaksanakan dulu ketetapan kuota

masing-masing sebelum berpikir untuk mengadakan pertemuan darurat sebagaimana yang diusulkan .

Dengan anjloknya harga minyak dunia tentunya juga tergantung dari negara-negara non OPEC, karena itu Venezuela juga pernah mengusulkan agar beberapa negara penghasil minyak non-OPEC seperti Mesir, Rusia, Oman, Norwegia dan Mexico, diundang untuk menghadiri pertemuan itu. Tetapi Venezuela bersikeras menolak mengurangi produksi minyaknya yang mencapai 3,4 juta bph atau melebihi kuotanya yang sebesar 2,4 juta bph. Iran juga menyambut baik usul pertemuan darurat itu. Selain itu, juga adanya izin dari Dewan Keamanan PBB bagi Irak untuk meningkatkan ekspor minyak mentahnya berdasarkan program "minyak untuk pangan" (*oil for food*) dari 600.000 bph setiap enam bulan senilai dua miliar dolar menjadi 1,5 juta bph.

Namun dalam kenyataannya, harga minyak mentah dunia terus merosot, yang mencapai titik terendah dalam 45 bulan terakhir (sejak April 1994) . Bahkan harga minyak mentah bukan tidak mungkin bisa menembus angka di bawah 10 dollar AS per barel, apabila negara-negara produsen minyak OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) tidak segera mengambil langkah guna mengatasinya. Upaya ini tidak bisa hanya diselesaikan oleh negara-negara OPEC, tetapi harus melalui kerja sama dengan negara-negara produsen minyak non-OPEC. Jadi negara-negara OPEC dan non-OPEC perlu membicarakannya melalui pertemuan-pertemuan.

Diharapkan persoalan ini ditanggapi secara serius oleh OPEC dan non-OPEC. Sebab kalu tidak maka harga bukannya semakin membaik, tetapi akan terus menurun. Adanya kesalahan proyeksi dengan kenaikan pagu yang dilanda si dengan keyakinan bahwa permintaan minyak dunia tidak akan turun meskipun terjadi krisis finansial di Asia. Para analis berpendapat, OPEC terlalu meremehkan

dampak krisis dan telah “melangkah terlalu jauh” dengan keputusannya untuk menaikkan pagu produksi, karena Asia yang diharapkan bisa menyerap kelebihan produksi ternyata sebaliknya. Untuk non Asia, permintaan diperkirakan juga menurun, terutama dengan hangatnya suhu di belahan bumi bagian utara.

Dari sisi pasokan, negara-negara non-OPEC diperkirakan akan menaikkan tingkat produksi mereka secara substansial. Produksi Laut Utara diramalkan akan meningkat 8 persen menjadi 6,57 juta bph. Menurut *Steven Boyle*, analis *Royal Bank of Scotland* selama biaya produksi tetap rendah dan margin tetap menguntungkan, perusahaan-perusahaan minyak di Laut Utara akan terus memproduksi. Jadi hal ini akan berpengaruh terhadap pasokan minyak.

Dampak dari kondisi ini, *The Middle East Economic Survey* mengingatkan bahwa, penurunan harga bisa memicu krisis finansial di kebanyakan negara OPEC yang mendasarkan volume anggaran nasional mereka pada harga yang lebih tinggi. Beberapa analis yakin, para anggota OPEC kemungkinan akan dipaksa untuk membatasi produksi di bawah kuota atau mengurangi impor, guna menyelamatkan harga. Hal ini merupakan satu-satunya yang bisa mereka lakukan. Harga Brent yang 15,10 dollar/barrel - merosot 27 persen lebih dibandingkan Oktober lalu yang sekitar 21 dollar/barrel. Harga ini di bawah tingkat harga patokan APBN dan sejumlah negara OPEC lainnya seperti Iran, Aljazair, Indonesia dan Nigeria yang di atas 17 dollar/barrel.

Hal ini tidak menutup kemungkinan harga ini akan terus bergejolak. Karena dengan harga 15 dollar/barrel merupakan level psikologis yang penting, namun tak ada alasan untuk tidak menemui angka itu, dengan merujuk pada kondisi iklim di negara-negara Barat yang hangat, banyaknya jenis minyak mentah

yang beredar serta kelebihan pasokan di pasaran. Harga Brent mencapai rata-rata 19,32 dollar/barrel tahun lalu, dan bergerak di sekitar level 19-20 dollar/barrel sebelum Arab Saudi mengusulkan kenaikan pagu produksi OPEC.

III. 8 DAMPAK TERHADAP APBN 1998/99 YANG DIREVISI

Dengan adanya penurunan Harga Minyak dunia terhadap APBN 1998/99 yang rancangannya APBN 1998/1999 direvisi oleh IMF karena krisis ekonomi, tercatat dua unsur penting. Pertama, perkiraan nilai tukar dolar AS terhadap rupiah dan. Kedua, harga dan produksi minyak mentah sebagai salah satu andalan penerimaan negara, 17 dolar AS per barel sedangkan produksi minyak mentah termasuk kondensat 1,5 juta barel per hari sesuai kuota baru OPEC. Namun di tengah krisis ekonomi, muncul kesulitan baru yang perlu ditanggulangi segera karena turunnya harga minyak bumi akhir-akhir ini, yakni 5,5 dolar AS lebih rendah dari patokan APBN. Bahkan harga minyak mentah telah turun sampai ke bawah 10 dolar AS per barel, kalau OPEC tidak segera mengambil langkah efektif untuk menahan merosotnya harga minyak mentah seperti yang telah dikemukakan.

Kekawatiran tersebut muncul melihat gejolak perdagangan selama bulan Januari hingga bulan Mei 1998 lalu harga basket (harga rata-rata minyak anggota OPEC) turun sampai 11,5 dolar AS per barel. Ketika OPEC sepakat jumlah kuota produksinya dinaikkan dari 25 juta menjadi 27,5 juta barel per hari pada sidangnya di Jakarta November 1997 lalu, harga minyak masih sekitar 19 dolar AS per barel. Namun sejak itu harga minyak mentah di pasar dunia terus menurun sampai 30 persen. Kalau harga minyak mentah turun sampai 11 dolar AS per barel saja, misalnya, maka penerimaan APBN dari ekspor minyak mentah tinggal Rp 15,574 triliun. Padahal dalam APBN 1998/99 yang direvisi 23 Januari 1998 lalu, perolehan dari ekspor minyak mentah (patokan 17 dolar per barel) mencapai Rp 24,060 triliun

yang berarti turun Rp 8.495 triliun lebih. Sebagai catatan, penerimaan APBN 1998/99 yang sudah direvisi, berjumlah Rp 147,220 triliun dan penerimaan dari minyak bumi dan gas mencapai Rp 34,581 triliun di mana minyak bumi Rp 24,060 triliun (16,34 persen dari APBN) dan gas Rp 10,520 triliun.

Dengan melesetnya harga minyak mentah dalam dolar dari prediksi semula, maka volume APBN 1998/99 akan mengalami dampak buruk yang ganda. Jika kuota ekspor OPEC terpaksa dikembalikan ke tingkat lama (25 juta bph) untuk menstabilkan gejolak harga minyak mentah dunia, maka jumlah kuota Indonesia juga akan turun yang berarti pendapatan minyak dalam APBN 1998/99 akan berkurang. Pendapatan dalam dolar juga akan menurun akibat merosotnya harga minyak mentah. Sebaliknya, biaya produksi dengan komponen dolarnya akan melonjak tajam dalam mata uang rupiah, sementara konsumsi dalam negeri dibayar dalam rupiah. Perlu juga diperjelas aspek pengeluaran rutin dalam APBN 1998/99 untuk subsidi bahan bakar minyak (BBM). Sebab, dalam paket reformasi dan restrukturisasi ekonomi Indonesia yang disepakati dengan IMF 15 Januari 1998 lalu, disebutkan subsidi BBM akan ditinjau. Meski Dana Moneter Internasional (IMF) menghendaki agar pemerintah menghapus subsidi BBM untuk mengatasi krisis ekonomi saat ini, dalam APBN 1998/99 yang sudah direvisi ternyata subsidi itu masih tetap ada .

Dengan pandangan yang mendua itu menimbulkan ketakjelasan tentang dihapus atau tidaknya subsidi BBM. Di sini perlu transparansi agar masyarakat tidak bingung dalam kondisi ekonomi yang tidak menentu saat ini. Dalam RAPBN yang belum direvisi, disebutkan bahwa jumlah subsidi BBM akan mencapai Rp 10,1 triliun. Untuk subsidi yang sangat besar itu, dana untuk pembangunan menjadi sangat berkurang. Pada sisi lain, harga BBM yang terlalu rendah tidak merangsang penghematan dalam penggunaan BBM, padahal sebagian dari BBM harus diimpor

Hal ini tidak mendorong untuk mengembangkan energi alternatif yang sumber-sumbernya banyak tersedia. Harga BBM yang rendah juga akan mendorong penyeludupan BBM untuk dijual ke negara kawasan ASEAN.

Ketika RAPBN 1998/99 disusun mungkin krisis ekonomi belum parah dan penurunan harga minyak mentah dunia tidak diperhitungkan. Hal ini akibat terlalu yakinnya pemerintah pada saat itu. Penurunan itu mungkin saja disebabkan oleh kekurangtaatan OPEC terhadap kuota dan mulai dilonggarkannya embargo minyak Irak. Dalam keadaan penurunan harga minyak mentah itu, apa yang akan kita lakukan karena turunnya pendapatan APBN dari minyak.

Perlu juga diperhatikan apakah kenaikan harga BBM dalam kondisi krisis saat ini, karena jika subsidi BBM dihapus, akan menambah beban hidup masyarakat dengan melonjaknya harga, terutama harga sembako. Ongkos angkutan pasti naik sehingga harga barang dan jasa akan naik. Ini akan semakin memberatkan beban hidup masyarakat luas.

Mengingat sangat pekanya perekonomian Indonesia terhadap fluktuasi permintaan dan produksi minyak dan gas bumi, terutama pengaruhnya terhadap penerimaan pemerintah dan penerimaan devisa negara, maka akan mempengaruhi tingkat harga umum.¹¹⁾ Akibatnya, dengan kondisi yang sangat tergantung terhadap komoditi ekspor minyak bumi dan gas akan semakin menambah buruknya krisis ekonomi. Karena dengan turunnya harga minyak bumi dipasaran dunia maka penerimaan Indonesia menurun, sehingga makin memperbesar defisit perdagangan.

Dengan mengamati perkembangan yang sangat tidak menguntungkan ekonomi Indonesia ini akan berpengaruh terhadap APBN 1998/99 tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh Anwar Nasution. Karena apabila harga minyak

¹¹⁾ Anwar Nasution. "Aspek Ekonomi Anggaran Belanja", Majalah Prisma No. 5 tahun XIII. Mei 1984, hal. 21

benar-benar turun di bawah angka 15,10 dollar, Indonesia menghadapi masalah baru. Sebab penerimaan negara akan berkurang sekitar hampir dua dollar AS per barrel per hari. Maka dengan tingkat produksi 1,4 sampai 1,5 juta, penerimaan devisa berkurang sangat besar. Jadi setiap hari devisa akan semakin berkurang sebesar 2,8 juta dollar AS per hari. Sehingga dalam setahun, maka akan kekurangan 1,022 miliar dollar AS hal ini merupakan angka yang sangat signifikan.

Jika seperti, ini terus berlanjut maka akan berdampak terhadap tabungan pemerintah, memperkecil penerimaan ekspor, sehingga memperbesar defisit transaksi berjalan. Dampak berikutnya, Indonesia harus memperbesar penerimaan negara dari sektor non migas misalnya pajak, atau merevisi anggaran pembangunan atau menambah utang agar bisa tetap di tingkat Rp 133 trilyun. Masalah menurunnya harga minyak ini juga pada gilirannya akan mempengaruhi defisit transaksi berjalan. Untuk itu, Indonesia harus meningkatkan ekspor non migas, padahal dalam kurun waktu sekarang ini di mana krisis ekonomi dan politik masih terus berlanjut upaya ini bukanlah masalah yang mudah.

III. 9 PENGARUH TERHADAP HARGA BBM DAN SUBSIDI

Harga pokok bahan bakar minyak (BBM) untuk keperluan dalam negeri sangat tergantung pada harga minyak mentah (crude oil) internasional dan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Semakin tinggi harga minyak mentah dan nilai rupiah terdepresiasi, maka harga pokok BBM tersebut semakin besar. Akibatnya, apabila harga BBM dipertahankan dalam tingkat yang sekarang, pemerintah harus mengeluarkan subsidi yang sangat besar untuk mengganti kerugian. Menurut pertaininya, kedua komponen harga yaitu harga minyak mentah dan kurs tersebut bersifat (*uncontrollable*), karena semuanya terkait dengan dollar AS. Artinya,

Pertamina tidak bisa menekan kedua komponen itu supaya harga pokok BBM dalam negeri tidak membengkak.

Pemerintah tidak akan dapat berbuat apa-apa, kalau harga minyak mentah internasional tinggi dan rupiah melemah. Biaya pokok BBM akan tinggi sehingga pemerintah harus memberikan subsidi kepada Pertamina. Faktor yang mempengaruhi biaya BBM yaitu, pembelian minyak mentah (59 %), pembelian produk minyak (23 %), biaya pengolahan (7 %), biaya distribusi (4%), biaya angkutan laut (4%), dan biaya tidak langsung berupa penyusutan, administrasi, kantor (1 %). Seluruh pembiayaan ini terkait dengan nilai tukar dollar AS.

Dari struktur biaya produksi ini, pembelian minyak mentah dan produk minyak mentah sendiri sebesar 82 persen. Kalau harga minyak mentah tinggi dan kurs rupiah melemah, sudah pasti biaya produksi BBM sangat tinggi. Subsidi yang dikeluarkan akan sangat besar. Yang bisa dilakukan oleh Pertamina untuk menurunkan biaya pokok BBM ini adalah menekan komponen lainnya seperti biaya pengolahan (kilang), distribusi, angkutan laut, serta over head cost. Namun kalau kontribusi hanya 18 persen, maka efisiensi di kedua sektor ini sangat kecil pengaruhnya. Walaupun demikian, Pertamina terus berupaya menekan cost production dari komponen tersebut, diantaranya, melakukan restrukturisasi karyawan dari 46.000 orang menjadi 30.000 karyawan. Sesuai dengan UU No 8/1971 tugas Pertamina hanya melaksanakan pengusahaan minyak dan gas bumi, serta menyediakan dan melayani kebutuhan BBM dan gas bumi. Kalau harga produksi lebih kecil dari harga jual, maka Pertamina memperoleh laba bersih minyak (LBM). LBM ini harus diserahkan kepada pemerintah. Tetapi kalau harga jual lebih rendah dari biaya produksi, maka Pertamina menerima subsidi dari pemerintah.

Pada dasarnya pemberian subsidi oleh pemerintah diarahkan untuk menciptakan situasi stabilitas perekonomian nasional , agar harga barang-barang

kebutuhan masyarakat yang strategi tetap mantap dan stabil. Pemberian subsidi terhadap komoditi strategis ditujukan untuk menjamin tersedianya barang-barang kebutuhan pokok masyarakat dalam jumlah yang cukup dan harga stabil dan terjangkau. Namun di sisi lain, pemberian subsidi merupakan beban anggaran negara, mengingat adanya subsidi tersebut akan mengurangi anggaran pembangunan. Namun diharapkan pemberian subsidi dapat dikurangi secara bertahap.

Pertimbangan pemberian subsidi bahan bakar minyak (BBM) oleh pemerintah kerena merupakan sumber energi strategis bagi penggerak roda perekonomian nasional yang bila terjadi perubahan akan memberikan pengaruh cukup besar terhadap perekonomian. Subsidi merupakan selisih negatif antara hasil penjualan BBM dengan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk pengadaan dan distribusi BBM di dalam negeri. Seperti diketahui, penjualan harga BBM dalam negri sangat tergantung dengan volume dan harga yang ditetapkan pemerintah. Faktor utama dalam produksi BBM adalah harga minyak mentah di pasar Internasional, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan kilang-kilang minyak untuk mengolah minyak mentah menjadi BBM, impor produk BBM, seperti biaya distribusinya keseluruh tanah air.

Subsidi BBM telah diberikan sejak tahun 1997/1978, namun beban subsidi BBM makin membesar sejak tahun 1980 , karena harga minyak mentah di pasar International mengalami kenaikan yang tinggi. Sementara sejak Repelita IV, subsidi BBM mengalami penurunan sebagai akibat penurunan harga minyak mentah dunia, yang didukung oleh adanya penyesuaian harga penjualan BBM dalam negeri. Bahkan dalam tahun anggran 1986/1987, dimana harga minyak mentah jauh lebih rendah dari asumsi harga yang ditetapkan, maka dapat diperoleh laba bersih minyak (LBM) Rp 1.010.8 miliar.

TABLE 10: Subsidi BBM 1977-1997

(dalam miliar rupiah)

Tahun	Subsidi BBM
Repelita II	
1977/1978	62,2
1978/1979	197,0
Repelita III	
1979/1980	534,9
1980/1981	1.021,9
1981/1982	1.316,4
1982/1983	961,5
1983/1984	2.754,9
Repelita IV	
1984/1985	507,6
1985/1986	450,0
1986/1987	—
1987/1988	401,8
1988/1989	82,3
Repelita V	
1989/1990	707,3
1990/1991	3.305,7
1991/1992	929,9
1992/1993	691,8
1993/1994	1.279,9
Repelita VI	
1994/1995	686,8
1995/1996	—
1996/1997	1.416
1997/1998	15.866,1
1998/1999 (revisi RAPBN)	7.453,0

Sumber: RAPBN 198/99 yang disempurnakan, hal. 128

Dalam tahun anggaran 1990/91 anggaran yang disediakan untuk subsidi mencapai Rp. 3.305,7 miliar. Besarnya subsidi BBM tersebut karena adanya kenaikan harga minyak mentah di pasar international akibat krisis perang teluk, selain meningkatnya konsumsi BBM dalam negeri. Sedangkan subsidi BBM dalam tahun anggaran 1991/92 hanya Rp. 929,9 miliar, tahun 1992/93 Rp. 691,8 miliar dan tahun 1993/94 mengalami kenaikan menjadi Rp. 1.279,9 miliar. Sementara itu, dalam APBN 1997/98 anggaran subsidi tidak lagi disediakan karena diterimanya LBM. Sedangkan untuk mengurangi subsisdi oleh pemerintah dilakukan penyesuaian harga jual BBM yang selama Repelita V telah dilakukan sebanyak 3 kali, yaitu pada tahun 1990, 1991 dan 1993. (**Lihat Tabel 10**)

Pada APBN 1998/99 yang telah direvisi oleh pemerintah pada tanggal 23 januari 1998, nilai subsidi BBM turun menjadi Rp. 745,3 miliar. Namun angka subsodi tersebut belum juga mampu mempertahankan harga BBM, dengan melihat keadaan nilai kurs rupiah terhadap US\$ yang makin melemah. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kenaikan harga BBM. Seperti diketahui selam tahun 1993 hingga tahun April 1998 harga BBM belum dinaikan oleh pemerintah. Dalam APBN 1998/99 pemerintah tidak menaikannya, sehingga pemerintah harus mngeluarkan subsisdi Rp. 358.138 miliar, dengan asumsi kurs Rupiah terhadap US\$ masih sekitar Rp.2.200/\$. Namun setelah nilai 1 US\$ dipatok menjadi Rp.5000/US subsisdi yang akan mencapai Rp. 699,5 miliar. Dengan kondisi ini maka nilai subsisdi akan semakin membengkak.

**TABEL 11 : PROYEKSI BESARNYA SUBSIDI BBM UNTUK SEMESTER I 1998/99
DENGAN BERBAGAI NILAI KURS RP TERHADAP US\$**

NILAI TUKAR 1 US\$	SUBSIDI 1US\$= Rp 2.533,83	Pertambahan subsidi	Total Subsidi BBM
Rp. 5.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 1.860,20	Rp. 2.559,70
Rp. 6.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 2.614,53	Rp. 3.314,03
Rp. 7.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 3.368,83	Rp. 4.068,33
Rp. 8.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 4.123,13	Rp. 4.822,63
Rp. 9.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 5.631,73	Rp. 5.576,93
Rp. 10.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 6.386,03	Rp. 6.301,23
Rp. 11.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 7.140,33	Rp. 7.085,53
Rp. 12.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 7.894,63	Rp. 7.839,83
Rp. 13.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 8.648,93	Rp. 8.594,13
Rp. 14.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 9.403,23	Rp. 10.102,73
Rp. 15.000	Rp. 699,5 Miliar	Rp. 10.157,53	Rp. 10.857,03

Sumber : RAPBN 1997/98, diolah

Keterangan: Pertambahan subsidi = (nilai tukar 1US\$ - Rp 2.533,83) x Rp. 0.7543 miliar

Jumlah subsidi sebesar Rp.358,138 miliar terjadi pada saat harga BBM belum mengalami penyesuaian selama 4 tahun. Jika nilai tukar 1 US\$ sama dengan Rp. 10.000, maka jumlah subsidi pada APBN tahun 1998/99 berjumlah Rp. 7.453 triliun. Dengan demikian, pemerintah harus menambah jumlah subsidi sebesar Rp. 5.149 triliun. Besarnya kenaikan harga BBM adalah kekurangan subsidi dibagi volume penjualan yang tahun lalu sebesar 25.648.325 kiloliter. (lihat tabel 11)

Dengan kondisi nilai tukar rupiah terhadap US\$ yang tidak dapat dikendalikan, maka pemerintah Indonesia hanya dapat mengendalikan harga dari faktor-faktor internal sebagai alternatif dalam penyesuaian harga BBM. Pemerintah mempersiapkan empat alternatif berkaitan dengan rencana penyesuaian harga bahan bakar minyak (BBM) di waktu mendatang dengan tetap mempertimbangkan tingkat

daya beli masyarakat. Sambil mencari formuladan waktu pelaksanaan yang tepat, dengan tidak makin memberatkan beban masyarakat. Untuk itu Pertamina secara terus menerus melakukan efisiensi agar tercapai tingkat biaya produksi yang optimal. Adapun alaternatif tersebut adalah :

- Pertama, memberlakukan penyesuaian harga BBM secaraotomatis (automatic adjustment) berdasarkan formula tertentu yang dirumuskan atas dasar perhitungan ekonomi dan finansial.
- Kedua, menerapkan kebijakan subsidi silang dengan jalan menaikkan harga semua jenis BBM, sehingga keseluruhan beban subsidi tidak terlalu besar dan memberatkan. “Pola seperti ini sudah dilakukan pada penyesuaian harga BBM tahun 1993,” katanya.
- Ketiga, mencabut subsidi secara bertahap terhadap solar dan minyak tanah sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah. Apabila cara ini ditempuh maka pemerintah terpaksa harus menaikkan harga BBM setiap tahun karena adanya faktor inflasi, perkembangan nilai tukar rupiah terhadap dollar.
- Keempat, mencabut subsidi sekaligus dari jenis BBM yang masih disubsidi, sehingga tidak ada lagi subsidi BBM dari pemerintah. Konsekuensinya, harga minyak tanah dan solar yang selama ini ditetapkan di bawah harga pokok penjualan akan naik cukup tajam.

Walaupun demikian tidak berarti bahwa salah satu alternatif di atas bisa dipilih, karena bisa saja kombinasi dari alternatif tersebut. Masing-masing alternatif tidak bisa meniadakan satu sama lain. Latar belakang nial pemerintah menyesuaikan

harga BBM tersebut, karena sejak Januari 1993 harga BBM belum pernah mengalami penyesuaian. Padahal telah terjadi inflasi dan kenaikan biaya produksi yang tinggi, apalagi sejak merosotnya nilai rupiah terhadap dollar AS. Komponen terbesar harga BBM ialah harga minyak mentah yang diimpor. Semakin tinggi harga minyak mentah, maka semakin besar subsidi yang dikeluarkan. Misalnya, RAPBN 1997/1998 menetapkan patokan harga minyak mentah 16,5 dollar AS/barrel dengan nilai tukar Rp 2.481 perdollar. Kalau harga minyak di atas harga patokan APBN, maka pemerintah harus memberikan subsidi. Dan, subsidi itu akan semakin besar, apabila kurs rupiah lebih tinggi dari nilai tukar yang ditetapkan. Kebijakan subsidi silang yang selama ini dilakukan juga tidak bisa diterapkan, karena beberapa jenis BBM seperti avtur, premium dan avgas yang menanggung beban subsidi untuk solardan minyak tanah yang harga jualnya jauh lebih rendah dari harga pokoknya. Struktur biaya produksi BBM adalah untuk pembelian minyak mentah (bahan baku) sebesar 77 persen, biaya pengolahan 8 persen, distribusi dan transportasi 12 persen, biaya tidak langsung (bunga pinjaman, penyusutan dan biaya kantor pusat) 3 persen.

Bila pemerintah bermiat untuk menaikan harga BBM maka kebijakan tersebut dapat dipahami, namun keputusan tersebut harus melalui proses transparan, bersih, tertib, dan sistematik. Karena dalam kondisi sekarang ini pemerintah harus peka melihat kesulitan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Bila kenaikan hargadiakibatkan faktoreksternal, maka sudah merupakan kewajiban pemerintah dengan melakukan subsidi. Sering didengar bahwa subsidi tidak dapat dilakukan karena adanya kesepakatan dengan IMF, namun sebenarnya, IMF secara umum bersikap fleksibel terhadap subsidi yang diberikan Pemerintah terhadap harga bahan bakar minyak (BBM) dan kebutuhan pokok lainnya, akan tetapi pemerintah perlu memperhatikan defisit anggaran yang terus membengkak. Karena

itu pemerintah harus bijaksana dalam menentukan besar subsidi BBM kepada masyarakat.

Beban subsidi, BBN senilai Rp 15,86 trilyun berdasarkan asumsi kurs Rp 6.000 per dollar AS. Angka subsidi ini bisa terus naik, apabila rupiah terus melemah. Subsidi ini akan dihapuskan secara bertahap. Maksud pemerintah menghapus subsidi agar supaya subsidi tersebut bisa dialihkan untuk keperluan lain. misalnya, untuk pembelian obat-obatan, makanan dan pendidikan. Namun, pemerintah harus memperhatikan kelompok masyarakat yang kurang mampu dalam masa krisis ini. Artinya, pemerintah tetap memberikan subsidi untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah, misalnya dari minyak tanah yang kenaikannya lebih kecil dibanding jenis BBM lainnya yang dikonsumsi oleh kelas menengah atas seperti premium dan avtur.

Untuk golongan ini, subsidi yang diberikan pemerintah cukup besar, sehingga konsumen hanya membayar sepertiga dari biaya sepenuhnya. Namun dengan kenaikan tersebut setiap rumah tangga akan mendapat tambahan beban. Rumah tangga yang berpenghasilan rendah, akibat kenaikan BBM ini pengeluarannya akan naik sekitar 5 hingga 7 persen. Namun kenaikan harga BBM bisa terjadi akibat faktor inefisiensi di tubuh pengelola. Oleh sebab itu, BUMN ini harus berupaya untuk menekan biaya produksi BBM dan listrik secara optimal, agar dapat menekan harga BBM. Dengan adanya kenaikan BBM, sudah pasti akan menyebabkan inflasi, terutama angkutan umum dan harga barang konsumsi yang merupakan dampak dari efek berantai.

Pada tanggal 4 Mei 1998 pemerintah mengumumkan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) sesuai dengan Kepres No 69 tahun 1998 dimana persentase kenaikan tersebut berkisar antara 20 hingga 73 persen. Harga bensin premium naik dari Rp 700 menjadi Rp 1.200 (71,43 persen), aftur/afgas dari

Rp 420 menjadi Rp 600 (42,86 persen), minyak tanah dari Rp 200 menjadi Rp 350 (72,56 persen), solar Rp 380 menjadi Rp 600 (57,89 persen), minyak diesel dari Rp 360 menjadi Rp 500 (38,89 persen), minyak bakar Rp 240 menjadi Rp 350 (45,83 persen). (Lihat Tabel 12)

TABEL 12 :PERUBAHAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK
(per liter, termasuk PPn 10%)

JENIS	HARGA LAMA	HARGA PERTANGGAL 15/5 1998 ^{a)}	PERUBAHAN (%)	HARGA PERTANGGAL 15/5 1998	PERUBAHAN (%)
AVIGAS	420	600	42.86		
AVTUR	420	600	42.86		
PREMIUM	700	1.200	71.43	1.000	16.6
MINYAK TANAH	280	350	25.00	280	20
MINYAK SOLAR	380	600	57.89	550	8.3
MINYAK DIESEL	360	500	38.89		
MINYAK BAKAR	240	350	54.83		

^{a)} Kepres No. 69 Tahun 1998, tanggal 4 Mei 1998

Sumber: Depiamben Mei 1998

Namun dengan adanya kenaikan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menyetujui DPR menilai bahwa waktu untuk menaikkan harga BBM tidak tepat untuk itu dalam Rapat Pimpinan (Rapim) DPR bersama pimpinan keempat fraksi DPR, meminta penjelasan pemerintah mengenai kenaikan harga BBM. Keputusan menaikkan BBM yang merupakan kebutuhan rakyat banyak harus dibicarakan lebih dahulu dengan DPR, yaitu melalui rapat Komisi di DPR atau Rapat Pleno DPR. Selain menyangkut hajat hidup rakyat banyak berkaitan pula dengan kebijakan yang telah ditetapkan yaitu UU tentang APBN 1998/1999.

Tindakan pemerintah itu menyatakan bahwa bertentangan dengan UUD '45 dan melecehkan DPR, karena pasal 23 UUD '45 segala beban yang memberatkan masyarakat harus dilaksanakan melalui persetujuan DPR. Artinya, keputusan pemerintah tersebut tidak dalam kesejajaran dengan pasal di UUD '45. Pasal 23 menyatakan bahwa (1) anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu, (2) segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang, (3) macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang, (4) hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang, (5) untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

Dengan adanya peretemuan pemerintah dan DPR dalam perembukkan yang alot harga BBM dan Tarif Listrik diturunkan kembali, setelah masyarakat luas dan DPR mendesak agar keputusan kenaikan harga BBM tersebut ditinjau kembali. Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah untuk mengoreksi kembali Keputusan Presiden (Keppres) No 69 Tahun 1998 tentang Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) .

Walaupun pemerintah menurunkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Tarif Dasar Listrik (TDL), namun penurunan harga BBM berlaku mulai tanggal 16 Mei 1998. Pemerintah bersedia menurunkan kembali harga BBM meskipun ada beberapa kalangan yang tidak puas, namun penurunan yang sedikit itu tetap masih memberatkan masyarakat. Seharusnya, kenaikan harga premium maksimal hanya 20 persen dari harga sebelum kebijakan 5 Mei 1998 lalu. kalau perlu pemerintah menunda kenaikan harga BBM . Hal ini merupakan harga yang harus

dibayar, di tengah merosotnya daya beli masyarakat, namun harga minyak tanah yang dikembalikan ke harga semula, juga harus bisa direalisasikan sesuai perhitungan yang sebenarnya. Masyarakat harus membeli harga minyak tanah sesuai dengan harga eceran tertinggi (HET), seperti yang telah ditentukan.

Dalam hal ini perlu dipikirkan agar Pertamina tidak saja memproduksi dan memasok, BBM tetapi juga harus mengawasi sampai ke tangan konsumen akhir. Semestinya pemerintah mengembalikan seluruh kebijakan harga BBM pada harga lama, walaupun pemerintah beralasan cukup berat, karena beban subsidi yang begitu tinggi, namun harus dipertanyakan, apakah selama ini Pertamina sudah efisien, tidak ada kolusi, tidak ada korupsi dalam pendistribusian BBM, agar tidak memicu rente ekonomi. Hal ini penting, agar jangan sampai masyarakat makin dibebani karena ketidakefisienan Pertamina. BUMN harus transparan dan ditunjukkan pada publik, bahwa BUMN itu sudah bekerja tanpa ada kolusi dan korupsi.

III. 10 KESIMPULAN SARAN

10.1 Kesimpulan

Minyak bumi merupakan salah satu sumberdaya alam mineral dan energi yang seharusnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kepentingan rakyat secara optimal dengan dikelola secara efisien sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 33. Peranan dari hasil minyak bumi ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pendanaan pembangunan nasional dalam upaya meneapai pemerataan masyarakat makmur dan sejahtera. Dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dijelaskan bahwa pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat

dilakukan dengan terencana, rasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah kelestarian yang merupakan fungsi dari keseimbangan lingkungan hidup dari pembangunan berkelanjutan.

Peranan minyak bumi semakin terasa pada saat kesulitan ekonomi melanda Indonesia. Hal ini disebabkan karena ekspor non-migas yang semakin menurun, sehingga Indonesia masih tergantung pada minyak bumi walaupun minyak di pasaran dunia mengalami penurunan. Tetapi penggunaan kekayaan bumi ini harus juga memperhatikan berbagai hal, tidak saja manfaat untuk masa sekarang, melainkan juga dapat menjamin kehidupan di masa yang akan datang. Oleh sebab itu, sudah seharusnya kekayaan minyak bumi dan gas yang merupakan hasil sumber alam yang memiliki peranan dalam pembangunan nasional harus dikelola secara hati-hati, karena minyak dan gas bumi merupakan bahan baku untuk industri dalam negri dan masih menjadi sumber penerimaan dan devisa negara. Jadi suatu negara yang menggantungkan perekonomian nasionalnya semata-mata pada harga minyak, akan sangat *vulnerable* terhadap gejolak harga minyak dunia. Dipastikan masyarakat yang paling bawahpun akan mengalami masalah ekonomi.

Penggunaan hasil dari devisa minyak bumi hendaknya dikelola secara efisien dengan terus memperhatikan harga minyak yang terus berfluktuasi. Karena bila harga minyak dunia di pasar anjlok maka akan mempengaruhi jumlah penerimaan negara yang telah disusun. Disisi lain hendaknya penelolaan devisa tersebut harus digunakan benar-benar untuk pemerataan pembangunan yang dirasakan oleh seluruh masyarakat. Pengalaman pada saat Indonesia memperoleh keuntungan besar (boom minyak), maka yang diperoleh dari minyak devisa tersebut

banyak dialokasikan ke sektor yang tidak relevan.

Dalam kaitan ini pemerintah hendaknya tidak menggantungkan penerimaan negara dari minyak bumi, Karena sangat sulit menargetkan jumlah penerimaan negara, akibat faktor eksternal. Hal ini akan menjadi perseden yang tidak tepat dalam merencanakan pembangunan yang sangat memerlukan kepastian. Oleh karena itu perlu kiranya pemerintah merancang sebuah aksi yang tujuannya untuk mengenjot penerimaan devisa dari ekspor non-migas atau sektor-sektor lainnya seperti pariwisata yang merupakan sektor yang potensial untuk meningkatkan devisa. Selain itu, dengan terus mengandalkan minyak bumi yang merupakan sumber daya alam sangat riskan bagi penerimaan negara, karena minyak bumi tersebut produksinya sangat terbatas dan akan habis pada waktu yang akan datang. Oleh sebab itu seluruh masyarakat perlu diimbau untuk menghemat sumber energi yang berasal dari bahan bakar minyak.

10.2 Saran-Saran

Dengan demikian, ada beberapa saran yang perlu dikemukakan yang bertujuan sebagai upaya agar pemanfaat minyak bumi yang masih memiliki peranan besar sebagai penerimaan devisa dari ekspor sumber daya alam yang terbatas untuk benar-benar digunakan sesuai dengan apa yang diamanatkan UUD 1945. Untuk itu pemerintah dalam hal ini Pertamina yang diberi hak untuk mengelola hasil dari sumber daya alam ini betul-betul dimanfaatkan untuk pemerataan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Dengan masih tergantungnya peranan minyak dan gas bumi sebagai penerimaan negara terutama dalam kondisi menurunnya ekspor non-migas, namun pengelolaan sumber daya alam ini harus memperhatikan berbagai aspek, tidak saja pada masa sekarang, melainkan juga dapat dimanfaatkan dimasa yang

akan datang. Untuk itu, perlu kiranya upaya pemerintah lebih keras dalam mengurangi secara bertahap ketergantungan sumber penerimaan negara dari migas. Hal ini disebabkan harga minyak di pasar dunia sangat rentan terhadap gejolak, terlebih bila penerimaan dari sektor lain tergaggu dalam kondisi krisis ekonomi.

Dengan makin terbatas dan menurunnya penerimaan negara dari minyak dan gas sejalan dengan gejolak harga di pasar dunia, maka penegolahan devisa harus benar-benar efektif dan efisien dengan mempertajam sekala prioritas bagi kesejahteraan masyarakat yang lebih luas. Hal ini perlu diingatkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat agar pengalaman-pengalaman Indonesia saat memperoleh devisa yang sangat besar, namun tidak dilakokasikan untuk sektor yang benar-benar bermanfaat bagi pembangunan perekonomian sebagai upaya pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Untuk melepaskan ketergantungan penerimaan Indonesia dari minyak dan gas, tentunya pemerintah perlu berupaya menggalang suatu gerakan yang bertujuan mencari alternatif-alternatif lain untuk memperoleh penerimaan devisa dari sektor lain seperti dari menggalakan ekspor non-migas dari sektor pertanian, perekonomian dan parawisata terutama untuk menarik wisatawan dari manca negara. Bila terus mengandalkan minyak bumi yang merupakan sumber daya alam yang terbatas dan harganya sangat rentan terhadap gejolak, tentunya perlu dikaji oleh pengambil kebijakan baik dari eksekutif, legislatif dan seluruh masyarakat agar mencari alternatif lain sebagai upaya bersama untuk menghemat seumber daya alam minyak.

DAFTAR PUSTAKA :

- (1) Djamin ,Zulkarnain, "Pinjaman luar negri serta prosedur administratif", Hal. 36-37, Penerbit UI , 1993 Cetakan pertama)
- (2) Djojohadikusumo, Soemitro, Prof, "Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan", Hal. 288, LP3ES, Jakarta 1994, Cetakan Pertama)
- (3) Ichimura, Shinichi, *Pembangunan Ekonomi Indonesia, Masalah dan Analisis*, Hal. 1-2, Penerbit Universitas Indonesia, 1989)
- (4) Noreng, Qystein, "Minyak Dalam Politik; Upaya mencapai konsensus International", Hal: 132 , Penerbit CV Rajawali Jakarta 1983)
- (5) Reksohadiprojo, Sukanto, Dr, M.Com dan Drs Pradono, " Ekonomi Sumberdaya Alam dan Energi", Hal 42, BPE Yogyakarta, 1988)
- (6) Rostow, Dankward, A. and John F Mugno, " OPEC - Succses and Prospects", P.110 , New York University Press, New York, 1976.
- (7) Subroto, "Buntung tapi Untung ", Majalah mingguan Gatra, 8 Juli.
- (8) Harian Kompas, Tanggal 16 Mai 1998 1995
- (9) Harian Suara Pembaruan, 28 Februari 1998
- (10) Republik Indonesia, *Nota Keuangan & RAPBN*, 1984/85, 1987/88, 1988/99 dan RAPBN 1988/99 yang disempurnakan.
- (11) Republik Indonesia, *Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden 1 Maret 1988*
- (12) Republik Indonesia, *Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam, 1994/95-1998/1999*

IV

KEBIJAKAN EKSPOR NONMIGAS DALAM MENGHADAPI PASAR GLOBAL

HTSP. Siregar^{*)}



IV. 1. Pendahuluan

Berlimpahnya sumber daya (*resources*) merupakan karunia yang diberikan Tuhan kepada bangsa Indonesia; baik itu sumber daya alam (*natural resources*) maupun sumber daya manusia (*human resources*). Berdasarkan tentunya syair yang disenandungkan sebuah lagu: "...Orang bilang tanah kita tanah sorga ...hutan dan kayu dapat menghidupimu ..." Jadi, sudah selayaknya berkat itu disyukuri.

Keberadaan sumber daya tersebut sudah disadari jauh hari oleh para pendahulu bangsa ini, khususnya sumber daya alam. Mereka sudah memikirkan untuk melindungi dan memanfaatkan sumber daya alam yang kaya raya tersebut secara bijaksana. Hal itu jelas tercantum dalam UUD'45 Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial. Pada pasal 33 berbunyi, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negaradan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."¹⁾

Pasal tersebut menjelaskan bahwa sumber daya alam itu harus dimanfaatkan dan diolah melalui pengendalian negara. Sumber daya itu tidak dapat dipergunakan dengan semena-mena tanpa memperhitungkan kesejahteraan seluruh

¹⁾ Peneliti Bidang Ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI Jakarta

¹¹⁾ Undang-Undang Dasar 1945. BP7 Pusat, 1990, hal 8

rakyat Indonesia. Sejarah membuktikan bahwa banyak masyarakat yang dapat mencapai kemakmuran karena keberhasilan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara bijaksana.

Pada zaman sebelum kemerdekaan - khususnya pada zaman penjajahan-kekayaan alam tersebut dimanfaatkan dan dipetik oleh penjajah untuk kepentingan negara mereka sendiri (?). Setelah masa kemerdekaan, segala kekayaan alam tersebut mulai dimanfaatkan untuk keperluan bangsa Indonesia sesuai dengan amanat UUD '45.

Dengan berjalannya waktu, kebutuhan hidup manusia berkembang pesat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia dan di dunia. Kebutuhan ini akhirnya menimbulkan tuntutan pemenuhan kebutuhan satu masyarakat dengan masyarakat lainnya dengan cara jual-beli barang dan jasa. Mulanya perdagangan itu berlangsung antardaerah dan berkembang terus antarnegara. Akhirnya, karena berbagai faktor, jual-beli suatu komoditi itu tidak saja terbatas hanya antardaerah dan antarnegara melainkan jauh sampai antarbenua. Dan tidak hanya itu, namun sampai dengan batas-batas tertentu. Misalnya, ada perdagangan antarnegara berdasarkan geografis dan politik seperti ASEAN. Dengan berbagai sebab dan faktor lain, interaksi perdagangan internasional itu membentuk berbagai jenis organisasi seperti AFTA, NAFTA, dan MEE.

Perkembangan dan kemajuan yang telah dicapai bangsa-bangsa di dunia ini khususnya dalam bidang teknologi komunikasi dan transportasi dari masa ke masa mewarnai keadaan zaman sekarang. Hal itu pula yang membawa pengaruh yang luar biasa di dalam hubungan antar bangsa. Keadaan itu semakin membuka pergaulan antarbangsa di mana setiap bangsa semakin mengenal bangsa yang lainnya. Singkatnya, arus informasi itu memungkinkan satu negara dan negara lainnya saling mengetahui dan memenuhi kebutuhan masing-masing dalam

berbagai hal, baik ilmu pengetahuan maupun ekonomi. Akibatnya, kemajuan itu lebih jauh lagi memberikan informasi tentang apa, siapa, ke mana, dari mana, kapan, mengapa, dan bagaimana satu dan negara lainnya dapat saling memenuhi kebutuhan hidup ekonomi mereka.

Bila dicermati, ternyata memang sulit bagi satu negara untuk bisa memenuhi kebutuhan negaranya hanya mengandalkan dari hasil produksi negaranya sendiri. Banyak faktor yang menyebabkannya. Satu di antaranya adalah karakteristik alam. Jadi, satu negara dengan yang lainnya saling membutuhkan, berinterdepensi kebutuhan. Semua itu akhirnya melahirkan perdagangan internasional yang dikenal sebagai ekspor-impor. Di dalam melaksanakan sistem perdagangan impor-ekspor tersebut, lahir peraturan yang lazim disebut politik ekonomi internasional yang pada umumnya berlandaskan kepada kepentingan nasional (*national interest*) dari negara masing-masing.

Sehubungan dengan itu, Adam Smith mengemukakan teori tentang *"absolut comparative advantage"*. "Dengan teori tersebut Adam Smith menyarankan agar setiap masyarakat berproduksi sesuai dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya. Jadi sebuah masyarakat yang kaya akan sumber daya dibandingkan masyarakat lainnya akan mampu lebih banyak berproduksi. Dan melalui proses pertukaran/perdagangan kelebihan produksi bisa ditukar dengan barang produksi lain yang dibutuhkan namun tidak diproduksi sendiri." ²⁾

Intinya, Smith berpandangan bahwa negara yang kaya sumberdaya alam akan lebih mampu maju dibandingkan dengan negara yang miskin sumber daya alamnya. Pandangan itu tidak sepenuhnya benar karena di dalam realitanya ada negara yang miskin sumber daya alamnya namun mampu lebih maju seperti Jepang

²⁾ Sukanto Reksohadiprodjo & Pradono. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Energi*. BPFE Yoyakarta. 1988. hal4

dan Israel. Seperti dikutip Sukanto dan Pradono, "...ada pendapat produksi nasional dan pertumbuhannya tidak tergantung pada seberapa besar kekayaan sumber daya yang dimiliki, namun lebih tergantung pada kemampuan menyiapkan sumberdaya dalam proses produksi. Dalam hal ini bagi negara yang tidak mempunyai kekayaan sumberdaya, kesiapan tersebut diujudkan dalam bentuk pembelian sumberdaya dari negara yang kaya sumberdaya." ³⁾

Berkaitan dengan sumber daya alam itu, secara umum sumber daya dapat diklasifikasikan sebagai berikut: "...lahan pertanian; hutan dan segala produknya; lahan-lahan alami untuk keindahan, rekreasi, atau untuk penelitian ilmiah; perikanan darat dan laut; sumber mineral baik bakar maupun bukan bahan bakar; sumber energi nonmineral seperti tenaga surya, angin, sistem pasang surut air laut dan panas bumi; sumberdaya air, dan lain-lainnya." ⁴⁾

Selain itu, sumber daya alam mempunyai pasok sumber daya. "Sumberdaya alam yang tersedia dalam jumlah, kualitas, tempat, dan waktu tertentu disebut 'Stock' sumber daya alam. Sedangkan 'flow' merupakan komoditi sumberdaya yang dihasilkan dari 'stock' sumberdaya. 'Stock' menunjukkan apa yang diketahui tersedia untuk penggunaan sampai masa tertentu, sedangkan 'flow' merupakan indikasi penggunaan saat ini. Jika 'stock' akan berkurang jumlahnya sejumlah yang digunakan oleh manusia, maka 'flow' akan selalu berubah jumlahnya tergantung penggunaan." ⁵⁾

³⁾ Ibid

⁴⁾ Ibid hal 6

⁵⁾ Ibid hal 7

IV. 2. Definisi Operasional

Sebelum dibahas tentang Kebijakan Ekspor Non-Migas Menghadapi Pasar Global; akan dipaparkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan topik tersebut. Berikut ini, akan diketengahkan pengertian di atas.

Kebijakan atau *policy*, menurut Kamus Oxford Advanced Learner's Dictionay of Current English, *policy: 1) plan of action, statement of aims and ideals, esp. one made by a government, political parties, business companies; 2) Wise, sensible conduct, art of government.*⁶⁾

Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kebijakan ialah “1) kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan; 2) Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan.”⁷⁾

Di dalam kamus yang sama, ekspor diberi batasan sebagai pengiriman barang dagangan ke luar negeri. Non-migas adalah barang dagangan (komoditi) yang bukan berupa minyak dan gas bumi. Jadi yang dimaksud ekspor non-migas adalah pengiriman barang yang bukan minyak dan gas bumi ke luar negeri dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan.

Sehubungan dengan pengertian non-migas itu, dalam Nota Keuangan dan RAPBN, Pemerintah Indonesia membagi jenis-jenis sumberdaya alam secara sektoral menjadi “(a) sumberdaya pertanian yang meliputi tanaman pangan,

⁶⁾ Oxford Advanced Learner's Dictionay of Current, hal 646

⁷⁾ Kamus Umum Bahasa Indonesia. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Balai Pustaka, 1988, hal 115

peternakan, perikanan, perkebunan, kehutanan, dan pengairan; (b) sektor pertambangan meliputi minyak bumi, gas bumi, aspal, batubara, bauksit, emas/ perak, mangan dan nikel, pasir besi, tembaga, timah, bahan galian lain dan nuklir.”⁸⁾

Dari paparan di atas, dapat dimengerti bahwa yang dimaksud non-migas dalam konteks pembahasan ini adalah sumber daya alam pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan, kehutanan, dan pengairan. Selain itu, non-migas pun termasuk hasil sektor pertambangan yang hanya meliputi aspal, batubara, bauksit, emas/perak, mangan dan nikel, pasir besi, tembaga, timah, bahan galian lain, dan nuklir.

Dari batasan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu sikap yang merupakan pedoman-pedoman yang dirumuskan dalam suatu ketentuan dengan maksud untuk mengatur sesuatu. Jadi dalam konteks ini, yang dimaksud dengan kebijakan ekspor non-migas adalah suatu sikap pemerintah yang merupakan pedoman-pedoman yang dirumuskan dalam suatu ketentuan atau peraturan di dalam hal pengiriman barang yang bukan berupa minyak dan gas bumi ke luar negeri dengan maksud untuk memperoleh keuntungan.

Di dalam sikap pemerintah yang merupakan pedoman-pedoman yang dirumuskan dalam ketentuan atau peraturan dalam hal pengiriman barang ke luar negeri dengan maksud untuk memperoleh keuntungan itu, tentunya lerdapat hambatan-hambatannya. Selain itu pun, kemungkinan kemajuan pengiriman barang ke luar negeri pun masuk di dalam konsep kebijakan ekspor non-migas di dalam menghadapi pasar global. Berikut ini akan dipaparkan apa yang dimaksud dengan kendala atau hambatan dan prospek ekspor non-migas tersebut.

⁸⁾ Op. cit. Sukarno, hal 9

Kendala ialah “1) Halangan, rintangan, gendala; 2) Faktor atau keadaan yang membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran, kekuatan yang memaksa pembatalan pelaksanaan.”⁹ Jadi, dalam konteks pembahasan ini, kendala ialah bentuk-bentuk hambatan yang terjadi di dalam proses pengiriman barang dari dalam ke luar negeri untuk mencapai suatu target keuntungan dalam bentuk devisa.

Sedangkan prospek ialah suatu kemungkinan kemajuan yang dapat dicapai di masa-masa mendatang. Jadi, dalam konteks ini yang dimaksud dengan kendala ekspor non-migas adalah suatu bentuk hambatan di dalam mengirim barang yang bukan minyak dan gas bumi ke luar negeri dengan maksud untuk dijual. Dan yang dimaksud dengan prospek ekspor non-migas adalah kemungkinan kemajuan yang dapat dicapai oleh pengiriman barang yang bukan berupa minyak dan gas bumi ke luar negeri dengan maksud untuk memperoleh keuntungan.

Sedangkan pasar global adalah suatu tempat atau keadaan di mana biasanya terjadi transaksi jual beli barang atau jasa. Dalam hal ini yang dimaksud adalah suatu “tempat” atau peluang jual beli di masa mendatang khususnya pada tahun 2003 di mana pada saat perdagangan internasional memasuki daerah perdagangan bebas (*free trade area*).

Jadi, yang dimaksud dengan Kebijakan Ekspor Non-Migas di dalam Menghadapi Pasar Global adalah: suatu sikap pemerintah yang merupakan pedoman-pedoman yang dirumuskan dalam suatu peraturan untuk mengatur urusan pengiriman barang bukan minyak bumi dan gas ke luar negeri untuk mendapatkan keuntungan, dalam hal ini, devisa. Berikutnya, akan dikemukakan hambatan-hambatan yang terjadi di dalam proses pengiriman barang non-migas ke luar negeri

⁹ Kamus Umum Bahasa Indonesia. hal 9

itu. Dan yang terakhir, dipaparkan kemungkinan kemajuan yang dapat dicapai di dalam pengiriman barang yang bukan minyak dan gas bumi di masa mendatang khususnya di saat menghadapi masa daerah perdagangan bebas pada tahun 2003.

Di dalam paparan ini, digunakan data sekunder yang berasal dari berbagai literatur seperti: buku, makalah, majalah, maupun suratkabar. Sementara itu, di dalam paparan ini lebih banyak digunakan analisis deskriptif kualitatif.

IV. 3. Kebijakan ekspor

Pengertian kebijakan ekspor yang telah diuraian di atas adalah suatu sikap pemerintah yang merupakan pedoman-pedoman yang dirumuskan dalam suatu ketentuan di dalam pengiriman barang yang bukan minyak dan gas bumi ke luar negeri dengan maksud untuk memperoleh keuntungan. Di dalam melaksanakan perdagangan internasional tersebut, khususnya pengiriman barang ke luar negeri itu, tidaklah dapat dilakukan secara sederhana karena harus mempertimbangkan beberapa aspek yang menyangkut kegiatan tersebut.

Menurut Amir MS, di dalam bukunya “Ekspor Impor Teori dan Penerapannya” bahwa alasan atau pertimbangan yang menjadi dasar untuk memperdagangkan komoditi dalam pasar internasional itu ada tiga asas sebagai berikut:

1. Bila komoditi atau produk itu mempunyai keunggulan mutlak atau keunggulan komperatif dalam biaya produksi dibandingkan dengan biaya produksi komoditi yang sama di negara lain. Asas ini lebih ditekankan pada masalah biaya produksi, tingkat produktifitas, dan efisiensi dari komoditi bersangkutan. Sesuatu produk yang biaya produksinya relatif lebih rendah dibandingkan dengan negara lain dapat dikatakan

mempunyai potensi untuk diekspor ke negara-negara yang biaya produksi untuk komoditi itu lebih mahal atau lebih tinggi. Suatu komoditi dikatakan mempunyai keunggulan mutlak, bila produk itu merupakan produk langka secara alamiah, misalnya karena terikat pada iklim tertentu atau wilayah tertentu.

2. Bila komoditi tersebut sesuai dengan selera dan dibutuhkan oleh konsumen di luar negeri. Asa yang kedua ini dengan sendirinya dipandang dari sudut kepentingan konsumen. Komoditi yang mempunyai potensi ekspor dipandang dari sudut selera konsumen ini adalah komoditi yang bermutu, desain, ketepatan waktu penyerahan, pengaturan *packing* dan standarisasi produk itu sesuai dan memenuhi selera konsumen.
3. Bila produk/komoditi tersebut diperlukan untuk diekspor dalam rangka menyelamatkan cadangan strategis nasional....

Ketiga asas ini dapat dianggap sebagai asas-utama dalam menentukan kebijaksanaan impor dan ekspor, dan setiap upaya untuk mendorong impor maupun ekspor haruslah memperhatikan ketiga asas utama ini. ¹⁰⁾

Dari paparan di atas, dapat disarikan bahwa ekspor berpeluang bila: komoditi itu memiliki keunggulan mutlak. Artinya, bila komoditi itu langka secara alamiah dikarenakan oleh kondisi iklim alam. Dan bila komoditi itu memiliki keunggulan komparatif; yang artinya, bila komoditi itu memiliki biaya produksi yang lebih rendah dibandingkan dengan negara lain. Hal ini, bertitik berat pada faktor internal dari komoditinya. Itu pun belum cukup karena harus juga dipertimbangkan sudut kepentingan konsumen yang menjadi faktoreksternal ekspor

¹⁰⁾ Amir MS. Ekspor Impor Teori dan Penerapannya. hal 8 - 9 (diringkas)

tersebut. Dan yang terakhir, yang merupakan faktor internal yaitu pertimbangan komoditi yang diekspor karena alasan keselamatan cadangan strategis nasional. Ketiga asas tersebut mutlak dipertimbangkan di dalam melakukan perdagangan internasional, khususnya ekspor.

Dengan memperhatikan ketiga asas tersebut, sesungguhnya Indonesia menduduki posisi yang baik di dalam perdagangan internasional. Itu dapat dimaklumi karena Indonesia memiliki beberapa komoditi yang masuk dalam kategori mempunyai keunggulan mutlak yaitu komoditi yang langka secara alamiah yang disebabkan oleh kondisi iklim alam yang tidak banyak dimiliki negara lainnya di dunia. Contohnya, komoditi karet alam. Komoditi ini hanya dihasilkan oleh dua negara saja yaitu Indonesia dan Malaysia. Hal serupapun dialami oleh komoditi kayu tropis. Produksi kayu tropis hanya disaingi oleh Sabah dan Serawak. Sedangkan komoditi timah, di pasaran dunia hanya diproduksi oleh Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Bolivia.

Kendati demikian, posisi Indonesia dan beberapa negara lainnya di dalam perdagangan internasional berada pada posisi yang cukup baik dan menguntungkan, namun dalam realita bisnis internasional tidak mutlak seperti itu. Kenyataannya, bahwa terjadi persaingan bisnis di dalam perdagangan internasional, baik itu di antara sesama produsen komoditi tertentu, maupun dengan negara konsumen.

Beberapa negara produsen yang mempunyai keunggulan mutlak tersebut umumnya masih merupakan negara agraris dan negara berkembang yang masih mengandalkan sumber devisanya dari sektor agraris dan ekstraktif. Dengan kondisi seperti itu, masing-masing negara produsen melakukan persaingan untuk merebut pasar internasional. Persaingan untuk menghimpun devisa itu menimbulkan terjadinya perang harga. Sehingga komoditi dijual dengan harga rendah. Harga yang rendah itu memungkinkan negara konsumen untuk

melakukan penimbunan atau menambah tingkat persediaan, dan memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat.

Keadaan itu tambah diperlemah lagi oleh tidak bersatunya negara yang mempunyai keunggulan mutlak tadi untuk bersatu dan menghimpun diri di dalam suatu wadah marketing board yang nantinya akan mempunyai bargaining position yang kuat dalam menentukan pemasaran komoditi tertentu yang berkeunggulan mutlak tersebut. Contohnya, seperti yang dilakukan oleh Himpunan Negara-Negara Pengekspor Minyak (OPEC). Organisasi dunia ini seharusnya dapat mengendalikan harga minyak dunia. Keberadaan OPEC ini sangat menguntungkan pihak negara produsen.

Sedangkan di pihak negara konsumen, mereka berupaya untuk mematahkan sifat monopolitis dari negara produsen dengan berbagai cara. Di antaranya, negara konsumen memperluas dan mempertinggi daya-tampung persediaan (*storing-capacity*) mereka. Selain itu, negara konsumen pun melaksanakan taktik yang bersemboyan “*save energy*” dan atau “*strategic stockpile*” atau apapun nama dan jenisnya yang secara tidak langsung akan menyebabkan turunnya permintaan terhadap suatu komoditi tertentu dan di lain pihak masih tersedianya cadangan strategis di negara konsumen.

Dengan kondisi seperti itu negara konsumen dapat mematahkan sifat monopolitis negara produsen dan dapat melakukan stabilisasi harga pada tingkat yang rendah. Kendati begitu, negara konsumen pun tidak akan membuat harga sedemikian rendah yang akan memaksa negara produsen menghentikan produksi mereka. Hal itu dihindari, karena akan menyebabkan guncangan keseimbangan produksi dan kebutuhan dunia terhadap komoditi tertentu. “Pengendalian harga oleh negara konsumen itu dilakukan dengan ‘*Stockpiling Release Policy*’ yaitu mengeluarkan persediaan barang strategis pada waktu harga pasaran internasional

berkecenderungan naik, sehingga dengan demikian pengeluaran cadangan itu akan menentukan harga untuk turun kembali".¹¹⁾ Selain itu, kemajuan teknologi masa kini memungkinkan negara konsumen untuk menciptakan barang pengganti (*substitute goods*).

Singkatnya, di dalam perdagangan internasional juga terjadi persaingan bisnis internasional di antara negara produsen sendiri dan juga dengan negara konsumen. Menurut Amis MS., setidaknya ada empat hal pokok yang perlu diperhatikan berkaitan dengan persaingan bisnis internasional sebagai berikut:

- a. Daya saing sesama negara produsen yang pada dasarnya berkisar pada masalah kemampuan komoditi pemasaran, tingkat efisiensi dan produktivitas produksi, serta mutu dari komoditi;
- b. Tindak-tanduk dan taktik serta teknik yang dijalankan oleh konsumen untuk memperoleh komoditi yang murah dan bermutu tinggi serta suplai yang berkesinambungan;
- c. Campur tangan pemerintah negara konsumen dan pemerintah negara produsen yang menjadi saingan yang bersifat proteksionistik;
- d. Kemajuan teknologi negara konsumen dalam menciptakan barang-pengganti (barang-substitusi) atau perkembangan teknologi dalam teknik produksi dari negara produsen saingan, yang akan mempengaruhi biaya-produksi dan mutu komoditi.¹²⁾

Selain pertimbangan-pertimbangan seperti dikemukakan di atas, pengiriman barang dari dalam ke luar negeri atau lazim disebut ekspor itu diperlukan untuk meningkatkan cadangan anggaran dalam mata uang asing yang lazim disebut devisa.

¹¹⁾ Ibid hal 21

¹²⁾ Ibid hal 23

Devisa ini diperlukan untuk membiayai pembangunan negara.

Cara yang dilakukan ialah dengan meningkatkan ekspor karena ekspor akan mendatangkan devisa. Selain itu, dengan melakukan devaluasi. Artinya, menurunkan nilai uang dalam negeri untuk mendorong ekspor. Berikutnya, dengan membuka peluang untuk memberikan kesempatan bagi para investor asing menanamkan modalnya di Indonesia. Dan, memberikan peluang-peluang dan kemudahan-kemudahan di bidang pariwisata seperti pembebasan visa bagi turis mancanegara. Kenyataan ini pun akan mendatangkan devisa.

Seperti dijelaskan di atas, bahwa untuk penghimpunan devisa yang sangat diperlukan untuk membiayai pembangunan nasional dapat ditempuh dengan melaksanakan beberapa cara seperti meningkatkan ekspor, menurunkan nilai uang dalam negeri untuk mendorong ekspor (devaluasi), dan membuat peluang bagi para investor asing untuk menanamkan uang mereka.

Karena itu, urusan perdagangan internasional sudah menjadi kewajiban pemerintah suatu negara dan tidak diserahkan kepada kemampuan eksportir semata. Karenanya urusan itu menjadi urusan pemerintah negara yang bersangkutan. Hal itu dapat dimengerti karena negara memerlukan devisa untuk tetap dapat menjalankan roda pembangunan nasionalnya.

Kenyataannya, devisa yang diperoleh negara belakangan ini semakin merosot setelah ekspor minyak dan gas butni mencapai keberhasilan yang luar biasa pada tahun-tahun yang lalu. Selain itu, kekayaan alam berupa minyak dan gas bumi mengalami keterbatasan. Keadaan tersebut akhirnya mengalihkan konsentrasi untuk menghimpun devisa melalui jalur ekspor non-migas seperti komoditi tradisional, hasil industri, dan pariwisata.

Untuk mengembangkan ekspor non-migas tersebut, tidak saja menjadi tanggung-jawab para eksportir, melainkan juga diperlukan badan-badan tertentu

selain pemerintah. Ada dua pelaku utama di dalam perdagangan internasional yaitu: impotir (*seller*) dan ekspotir atau disebut juga pemasok (*buyer atau supplier*). Ekspotir itu terdiri dari:

1. **Produsen-eksportir** - Para produsen yang sebagian hasil produksinya memang diperuntukan untuk pasar luar negeri, yang eksportnya diurus sendiri oleh produsen bersangkutan. Produsen semacam ini lazim disebut sebagai produsen ekspotir.
2. **Confirming House** - Banyak perusahaan asing mendirikan kantor cabangnya atau bekerja sama dengan warga setempat mendirikan anak perusahaan (*sister company*) atau *subsidiary company* di dalam negeri.... Badan usaha semacam ini disebut dengan *Confirming House* atau *Export Comission House* atau *Export-Indem House*. Kantor cabang atau anak perusahaan asing yang bekerja semacam ini, biasanya melakukan usaha pengumpulan, sortasi, *up-grading* dan pengepakan ekspor (*export-packing*) dari komoditi lokal ...
3. **Perdagangan Ekspor (*Export Merchant*)** - Pedagang ekspor atau lazim disebut dengan *export merchant* adalah badan usaha yang diberikan ijin pemerintah dalam bentuk Surat Pengakuan Ekspotir dan diberi kartu Angka Pengenal Ekspor (APE) dan diperkenankan melaksanakan ekspor komoditi yang dicantumkan dalam surat pengakuan tersebut. . .
4. **Agen ekspor (*Export Agent*)** - Bilamana hubungan antara *Export Merchant* dengan produsen tidak hanya sebagai rekanan biasa, tapi sudah meningkat dengan suatu ikatan perjanjian keagenan, maka dalam hal ini *Export Merchant* itu juga disebut sebagai

Export Agent.

5. **Wisma Dagang (Trading House)** - Bila suatu perusahaan atau eksportir dapat mengembangkan eksportnya tidak lagi terbatas pada satu atau dua komoditi, tapi sudah aneka komoditi maka eksportir demikian mendapat status sebagai *general Exporters* atau eksportir umum. . .¹³⁾

Kendati eksportir dan importir sebagai pelaku utama di dalam perdagangan internasional, mereka masih harus didukung oleh badan usaha lainnya untuk menunjang dan menjamin kelancaran pelaksanaan ekspor tersebut di antaranya:

1. **Bank devisa** - badan ini memberikan jasa perkreditan, baik dalam bentuk kredit ekspor, uang muka jaminan L/C impor, pelaksanaan pembukaan L/C impor, penerimaan L/C ekspor, penyampaian dokumen pengapalan maupun dalam negosiasi dokumen pengapalan itu. Selain itu, bank juga sebagai peneliti keaslian dokumen pengapalan dan dalam verifikasi jenis dan isi masing-masing dokumen pengapalan.
2. **Badan Usaha Transportasi** - jasa transportasi atau *freight forwarder/forwarding agent*. Badan ini bertugas melebihi EMKL, EMKU atau EM KA (Ekspedisi Muatan Kapal Laut/Udara/Kereta Api) yaitu pengumpulan muatan, menyelenggarakan pengepakan sampai membukukan muatan aneka wahana yang biasa diperdagangkan.
3. **Maskapai-Pelayaran** - badan yang melayani pengangkutan barang dari satu negara ke negara lainnya.
4. **Maskapai Asuransi** - penjamin resiko transaksi di dalam pengiriman barang.

¹³⁾ Ibid., hal 67 -69 (diringkas)

5. Kantor Perwakilan/Keduataan - membantu promosi dan dapat mengeluarkan dokumen legalitas yang berfungsi mengecek dan mensahkan pengapalan suatu barang dari negara tertentu.
6. Surveyor - juru timbang yaitu pihak ketiga yang netral dan obyektif yang memberikan kesaksian terhadap mutu, jenis, jumlah, keaslian, kondisi, harga, nomor pos CCCN, dan tarif bea seperti SUCOFINDO (*SuperIntending Company of Indonesia*) dan SGS (*Societe General de Surveillance*).
7. Pabean - bertindak sebagai penjaga gawang lalu-lintas komoditi internasional dan mengamankan pemasukan keuangan negara (APBN), dan membantu mempelancar arus barang dan penumpang.¹⁴⁾ (Lihat Lampiran 7, Daftar Bagan 1. Lembaga Pelaksana Perdagangan Internasional.)

Seperti dijelaskan terdahulu, kebijakan ekspor perlu dilaksanakan untuk melindungi produksi dalam negeri agar dapat berkembang, selain itu untuk menggairahkan ekspor dalam negeri dalam upaya untuk meningkatkan ekspor.

Kebijakan untuk mengembangkan dan mendorong industri dalam negeri bermaksud selain untuk meningkatkan taraf hidup bangsa, juga untuk kesejahteraan bangsa. Untuk itu pemerintah perlu melakukan suatu kebijakan untuk melindungi industri dalam negeri terhadap industri yang masuk dalam perusahaan multinasional. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan proteksi. Kebijakan ini bersifat sementara dan bermaksud untuk mendidik industri dalam negeri.

Kebijakan proteksi itu diterapkan dalam bentuk: politik tarif (*tariff policy*)

¹⁴⁾ Ibid., hal 70 - 72 (diringkas)

dan politik kuota (*quota policy*). “Tarif merupakan suatu pembebanan pajak terhadap barang-barang yang melewati batas negara.”¹⁵⁾ Baik itu tarif barang ekspor maupun tarif barang impor. Selain itu, ada tarif barang transito yaitu tarif yang dikenakan terhadap barang yang melewati batas suatu negara.

Dikenal macam-macam tarif seperti: “tarif *ad. valorem*, tarif spesifik, dan gabungan. Tarif *ad. valorem* adalah tarif yang perhitungannya berdasarkan % nilai barang yang kena tarif. Tarif spesifik adalah tarif yang perhitungannya atas dasar ukuran fisik barang. Sedangkan tarif kombinasi adalah tarif yang pembebanannya berdasarkan % nilai barang dan ukuran barang yang kena tarif.”¹⁶⁾

Dengan adanya kebijakan pembebanan tarif seperti itu, maka hal itu tentu saja akan dapat mempengaruhi harga, konsumsi, produk, pendapatan, dan pemerataan pendapatan masyarakat. Sedangkan kebijakan lain di bidang perdagangan yang berhubungan dengan perlindungan terhadap produksi dalam negeri adalah kuota (quota). Kuota adalah pembatasan jumlah fisik terhadap barang yang melintasi batas negara. Sehingga dikenal kuota impor dan kuota ekspor.

Jadi, untuk maksud-maksud tertentu, pemerintah dapat melakukan kebijakan untuk membatasi jatah barang impor. Selain itu, pemerintah dapat membatasi jatah barang yang boleh diekspor.

Secara pembatasan kuota ekspor bertujuan antara lain:

- 1) Untuk menjamin tersedianya barang atau bahan tertentu di dalam negeri sehingga kelangsungan produksi di dalam negeri terjamin. Misalnya, pembatasan ekspor kayu gelondongan (*log*) dan ekspor CPO (*Crude Palm Oil*).

¹⁵⁾ Ibnu Syamsi, *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, hal. 215

¹⁶⁾ Ibid

- 2) Dalam keadaan perang, dikuatirkan banyak bahan-bahan yang secara langsung atau tidak langsung akan jatuh ke tangan musuh, sehingga perlu pembatasan eksportnya.
- 3) Sebagai tindakan pembalasan terhadap kuota ekspor barang tertentu dari negara lain terhadap negara Indonesia.¹⁷⁾

Dengan memperhatikan kebijakan yang diambil pemerintah di dalam mengatur lalu-lintas ekspor dan impor untuk melindungi produksi di dalam negeri, maka kepentingan pemerintah cukup jelas. Dalam hal ini, pemerintah membutuhkan devisa yang relatif besar untuk tetap dapat menggerakkan dan mempelancar roda pembangunan nasional.

Selain dari ekspor barang, devisa pun masih dapat dihimpun atau dikumpulkan dari berbagai sumber, seperti: pinjaman (*loan*), hibah (*grant*), laba penanaman modal di luar negeri, dan dari hasil kegiatan pariwisata.

Untuk jelas dikutip sebagai berikut ini:

1. Hasil penjualan ekspor barang maupun jasa, seperti hasil ekspor karet, kopi, minyak tanah, timah, tekstil, kayu lapis, ikan, udang, anyaman rotan, topi pandan, dan lain sebagainya. Begitu pula hasil sektor jasa seperti uang *tambang* (*freight*), angkutan, provisi, dan komisi jasa perbankan, premi asuransi, hasil perhotelan, dan industri pariwisata lainnya.
2. Pinjaman yang diperoleh dari negara asing, badan-badan internasional, serta swasta asing, seperti pinjaman dari IGGI (*Inter Governmental Group on Indonesia*), kredit dari World Bank, dan

¹⁷⁾ Ibid. hal 219

- Asia Development Bank dan *supplier's credit* dari perusahaan swasta asing.
3. Hadiah atau *grant* dan bantuan dari badan-badan PBB seperti UNDP, UNESCO, dan pemerintah asing, seperti pemerintah Saudi Arabia, Jepang, dan lain-lain.
 4. Laba dari penanaman modal di luar negeri, seperti laba yang ditransfer dari perusahaan milik pemerintah dan warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri, termasuk transfer dari warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri seperti di Malaysia, Brunei Darussalam, dan Timur Tengah.
 5. Hasil dari kegiatan pariwisata internasional, seperti uang tambang, angkutan, sewa hotel, penjualan *souvenier* dan *novelties*, uang-pandu wisata dan lain-lain.¹⁸⁾

Dari kelima sumber devisa tersebut, sumber dari ekspor seharusnya menduduki posisi yang terbesar karena hal tersebut akan membebaskan ketergantungan Indonesia di dalam menjalankan roda pembangunan nasional dari negara lain pemberi pinjaman atau pemberi utang. Karena itu, konsentrasi terhadap pengembangan ekspor nasional sudah benar-benar perlu diperhatikan secara lebih serius. Selain itu, ekspor dapat dijadikan indikator laju perkembangan ekonomi nasional dengan asumsi: semakin maju pembangunan nasional, maka semakin besar ekspor. Sebaliknya, semakin rendah pembangunan nasional, maka semakin rendah ekspor.

Untuk memahami lebih mendalam prihal ekspor, tentu perlu diperhatikan

¹⁸⁾ Ibid., Amir MS., hal 14 (diringkas)

berbagai cara ekspor yang lazim dilakukan. Di dalam sistem perdagangan ekspor-impor, dikenal beberapa cara ekspor seperti:

- a. ekspor biasa,... barang dikirim ke luar negeri sesuai dengan peraturan umum yang berlaku.
- b. barter, adalah pengiriman barang ke luar negeri untuk ditukarkan langsung dengan barang yang butuhkan dalam negeri tanpa adanya pembayaran dengan uang. Sistem ini lazim juga disebut dengan sistem kembali beli atau *counter perchase*. Di dalam sistem ini dikenal pula bentuk lainnya:
 - 1) *direct barter* (barter langsung)
yaitu sistem pertukaran barang dengan barang dengan mempergunakan alat ‘penentu nilai’ (*denominator of value*) seperti dolar AS, dan penyelesaiannya dilakukan melalui *clearing* pada neraca perdagangan antara kedua negara yang bersangkutan.
 - 2) *switch barter* (barter alih)
suatu sistem barter di mana salah satu pihak tidak mungkin memanfaatkan sendiri barang yang diterimanya dari pertukaran itu, maka negara pengimpor itu dapat mengalihkan barang tersebut ke negara ketiga lainnya yang membutuhkan.
 - 3) *counter perchase/counter trade* (imbal beli)
yaitu suatu sistem perdagangan timbal-balik antara dua negara.
 - 4) *buy-back barter* (barter beli kembali)
 - 5) yaitu suatu sistem penerapan alih teknologi dari suatu negara maju kepada negara berkembang dengan cara membantu menciptakan kapasitas produksi di negara berkembang yang nantinya hasil produksinya ditampung atau dibeli kembali oleh negara maju.

c. Konsinyasi (*consignment*)

yaitu pengiriman barang ke luar negeri untuk dijual sedangkan hasil penjualannya diperlakukan sama dengan hasil ekspor biasa.

d. *package-deal*

yaitu suatu sistem barter dengan suatu perjanjian perdagangan (*trade agreement*) di mana dalam perjanjian tersebut ditetapkan sejumlah barang tertentu akan dieksport ke negara yang lain dan sebaliknya dari negara itu akan mengimpor sejumlah jenis barang yang dihasilkan di negara tersebut.

e. Penyelundupan (*smuggling*) ¹⁹⁾

(Lihat **Lampiran 8**, Tata Cara Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Umum di Bidang Ekspor; dan **Lampiran 9, 10, dan 11**, Skema Proses Perdagangan Internasional I, II, dan III)

Setelah memahami berbagai sumber devisa dan berbagai cara pengiriman barang ke luar negeri yang semuanya bertujuan mendatangkan devisa, maka perlu pula dipahami untuk apa sebenarnya devisa itu diperlukan.

Devisa atau valuta asing (*foreign exchange/foreign currency*) itu diperlukan untuk:

1. mengimpor barang konsumsi, bahan baku industri, dan sektor produksi lainnya, peralatan dan perlengkapan (barang modal, perlengkapan pertahanan, keamanan, dan sebagainya)
2. melunasi jasa pihak asing seperti jasa perbankan, asuransi, pelayaran, penerbangan, perekayaan, wisatawan Indonesia, dan lain-lain sektor jasa.

¹⁹⁾ Ibid. hal 49 - 54 (diringkas)

3. membiayai kantor perwakilan pemerintah Indonesia (kedutaan/konsulat) di luar negeri.)
4. melunasi hutang luar negeri.²⁰⁾

Dengan memahami penggunaan devisa seperti dijelaskan di atas - khususnya untuk kebutuhan melunasi utang luar negeri dan untuk mengimpor barang konsumsi, bahan baku industri, dan sektor produksi lainnya serta peralatan dan perlengkapan - maka jelas bahwa kebutuhan negara terhadap devisa sangat besar. Apalagi di dalam kondisi krisis moneter dan krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia belakangan ini yang di antaranya menyebabkan pelunasan pinjaman atau utang luar negeri Indonesia yang menjadi membengkak akibat terdepresiasinya nilai tukar rupiah.

Untuk mendapatkan gambaran seberapa besar perolehan ekspor nonmigas Indonesia yang sudah dicapai selama ini dan sejauhmana pula perolehan devisa yang telah dihimpun Indonesia dapat disajikan dalam data berikut ini.

Tabel 1
RINGKASAN EKSPOR NON-MIGAS INDONESIA
1981 - APRIL 1998
(JUTA DOLAR AS)

Tahun	Hasil Sektor Pertanian	Hasil Sektor Industri	Hasil Sektor Pertambangan	Hasil Sektor Lainnya	Eksport Non-Migas	Rata-Rata
1981	1.570,2	2.666,6	202,8	61,7	4.501,3	1.125,3
1982	1.221,2	2.466,1	179,1	62,8	3.929,2	982,3
1983	1.372,8	3.219,7	170,2	242,6	5.005,3	1.251,3
1984	1.532,9	3.982,5	184,0	170,3	5.869,7	1.467,4

²⁰⁾ Ibid . hal 10

Kebijakan Eksport Nonmigas dalam Menghadapi Pasar Global

1985	1.387,7	4.245,9	195,8	39,4	5.868,8	1.467,2
1986	1.754,1	4.508,4	246,7	19,2	6.528,4	1.632,1
1987	1.665,9	6.666,6	234,9	12,2	8.579,6	2.144,9
1988	1.909,1	9.262,0	348,7	17,3	11.537,1	2.884,3
1989	1.843,1	11.028,1	5030	5,8	13.380,0	3.345,0
1990	2.083,2	11.878,5	6360	6,4	14.604,1	3.651,0
1991	2.281,9	15.067,5	8890	8,8	18.247,2	4.561,8
1992	2.212,0	19.613,1	1.453,0	18	23.296,2	5.824,1
1993	2.644,2	22.944,0	1.463,9	25,0	27.077,1	6.769,3
1994 ^{a)}	2.818,4	25.702,1	1.800,4	38,6	30.359,5	7.589,9
1995	2.888,3	29.124,8	2.690,9	46,0	34.750,0	8.687,5
1996	2.912,7	32.124,8	3.019,8	35,6	38.092,9	9.523,2
1997	3.132,6	34.985,2	3.107,1	596,1	41.821,0	10.455,3
1998-April	1.075,0	11.544,5	750,8	9,8	13.380,1	3.345,0
TOTAL	36.305,3	251.030,4	18.076,1	1.415,7	306.827,5	76.706,9

Catatan : 1) Sejak tahun 1987, tidak termasuk rotan

^{a)} Klasifikasi Migas dan Jenis Barang menurut *International Standard*

Industrial Classification (ISIC) yang telah diperbaiki sejak Januari 1994

Sumber : *Indikator Ekonomi Juli 1998*. BPS: diolah

Di dalam Tabel 1 di atas tentang Ringkasan Eksport Non-Migas Indonesia yang terdiri dari komponen eksport hasil sektor pertanian, hasil sektor industri, hasil sektor pertambangan, dan hasil sektor lainnya sejak tahun 1981 sampai dengan April 1998 secara umum menunjukkan kenaikan dari tahun ke tahun. Sementara nilai eksport non-migas mencapai titik tertinggi pada tahun 1997 senilai 41,9 miliar US \$. Sedangkan eksport non-migas Indonesia terendah terjadi pada tahun 1982 yaitu 3,9 miliar US \$.

Dari keempat sektor: pertanian, industri, pertambangan, dan lainnya; sektor hasil industri memperlihatkan tingkat eksport yang lebih tinggi dari tahun ke tahunnya dibandingkan sektor yang lainnya. Yang menduduki tingkat kedua adalah sektor pertanian. Peringkat ketiga diduduki sektor hasil pertambangan, dan lainnya menduduki peringkat keempat.

Secara rata-rata, ekspor non-migas sejak tahun 1981 - April 1998 menunjukkan kenaikan. Rata-rata kenaikan tertinggi dicapai pada tahun 1997, yaitu sebesar 10,4 miliar US \$. Sedangkan rata-rata kenaikan terendah terjadi pada tahun 1982 sebesar 982,3 juta US \$. (Lihat Lampiran 1)

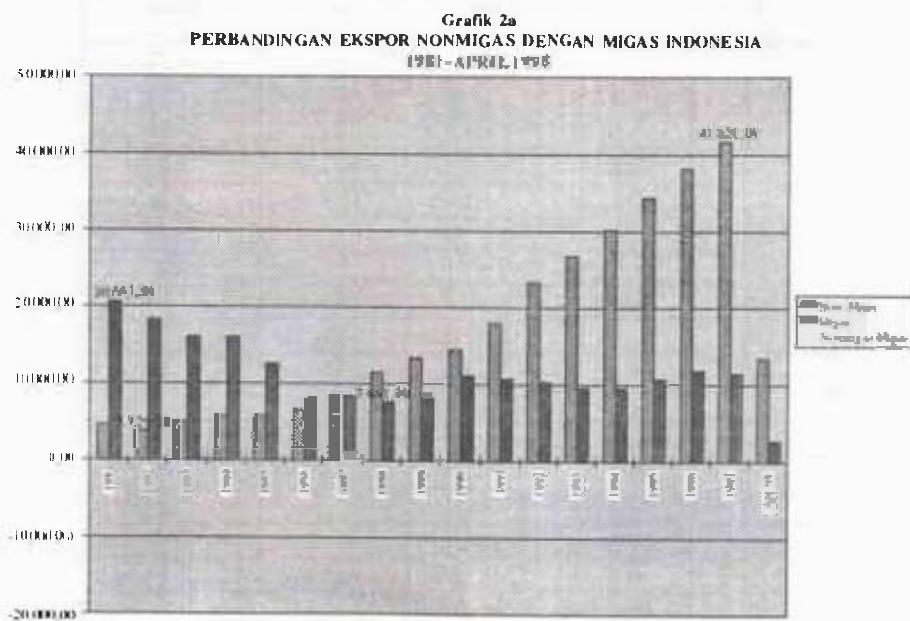
Sementara untuk mendapatkan gambaran tentang posisi perkembangan ekspor Indonesia yang di dalamnya terkandung ekspor migas dan non-migas terlihat dalam data berikut ini.

Tabel2
PERKEMBANGAN EKSPOR INDONESIA
1981 - APRIL 1998
(JUTA US\$)

Tahun	Rute-Migas	Migas	Nonmigas -Migas	Ekspor
1981	4.501,30	20.663,20	-16.161,90	25.164,5
1982	3.929,20	18.399,10	-14.469,90	22.328,3
1983	5.005,30	16.140,60	-11.135,30	21.145,9
1984	5.869,70	16.018,10	-10.148,40	21.887,8
1985	5.868,80	12.717,90	-6.849,10	18.586,7
1986	6.528,40	8.276,60	1.748,20	14.805,0
1987	8.579,60	8.556,00	23,60	17.135,6
1988	11.537,10	7.681,40	3.855,70	19.218,5
1989	13.380,00	8.778,90	4.601,10	22.158,9
1990	146.041,10	11.071,20	3.532,90	25.675,3
1991	18.247,20	10.895,20	7.352,00	29.142,4
1992	23.296,20	10.670,80	12.625,40	33.967,0
1993	27.077,10	9.745,90	17.331,20	36.823,0
1994	30.359,50	9.693,90	20.665,60	40.053,4
1995	34.750,00	10.668,00	24.082,00	45.418,0
1996	38.092,90	11.722,00	26.370,90	49.814,9
1997	41.821,00	11.622,50	30.198,50	53.443,5
April-98	13.380,1	2.787,90	10.592,20	16.168,0
Rata-rata	17.046,0	11.450,5		28.496,5
T otal	306.827,5	206.109,2		512.936,7

Sumber : Indikator Ekonomi Juli 1998, BPS, diolah

Dari tabel di atas ini terlihat bahwa ekspor dari waktu ke waktu mengalami perkembangan yang baik. Ekspor tertinggi dicapai pada tahun 1997 sebesar 53,4 miliar US \$. Sedangkan ekspor terendah dicapai pada tahun 1986 yaitu sebesar 14,8 miliar. Namun secara rata-rata mengalami kenaikan sebesar 28,4 miliar US \$. Ekspor tahun 1981 mencapai 25,1 miliar US \$. Tahun berikutnya, ekspor berangsur-angsur turun hingga mencapai nilai terendah sebesar 14,8 miliar US\$ pada tahun 1986. Dan sejak tahun 1987, ekspor berangsur-angsur naik terus hingga mencapai nilai tertinggi pada tahun 1997 sebesar 53,4 miliar US \$. (Lihat Lampiran 2)



Pada Grafik 2a di atas, telihat bahwa sejak 1981 hingga 1986, ekspor non-migas lebih kecil daripada ekspor migas. Itu berarti pada periode itu, ekspor migas lebih besar daripada ekspor nonmigas. Pada periode yang sama, ekspor secara keseluruhan menunjukkan gejala yang sama, yaitu berangsur-angsur turun. Jadi, dapat ditarik kesimpulan, bahwa turunnya ekspor secara keseluruhan dapat disebabkan oleh menurunnya ekspor migas dan kenaikan ekspor nonmigas yang tidak signifikan. (Lihat Tabel 2)

Sementara data tentang ekspor menurut negara tujuan sejak tahun 1988 sampai dengan April 1998 terlihat pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel3
EKSPOR MENURUT NEGARA TUJUAN
(JUTA DOLAR AS)

Negara	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Apr-1998
Malaysia	184.0	220.1	253.2	341.8	487.5	585.9	718.4	986.6	1.109.7	1.506.1	480.3
Muang Thai	151.4	234.4	188.5	267.2	352.8	467.7	401.4	702.9	822.6	847.1	249.8
Philipina	86.5	149.1	160.6	167.7	181.3	285.0	364.9	590.2	688.5	793.0	246.9
Singapura	1.653.2	1.817.9	1.902.1	2.409.8	3.113.5	3.372.0	4.149.5	17.661	4.564.6	5.461.9	2071.8
Brunei Darussalam	4.2	7.8	10.7	10.3	25.3	35.3	51.1	24.0	26.6	39.5	12.6
Vietnam	19.2	33.7	27.3	140.9	165.4	171.6	195.8	263.6	337.4	389.8	131.1
Hongkong	5.544	548.7	617.7	703.2	881.1	900.5	1.321.4	1.657.1	1.624.9	1.778.3	765.1
Jepang	8.018.3	9.321.2	10.923.4	10.766.8	10.260.5	11.172.2	10.929.1	12.288.3	12.885.3	12.461.3	3.049.2
Asia Tenggara	2395.6	2899.8	4.008.0	5.398.6	6.411.5	6.810.8	7.448.7	8.805.3	9.614.4	11.831.1	3.267.9
Amerika Latin	2720	216.7	199.2	393.9	418.9	463.1	637.9	621.4	619.2	771.2	272.9
USA	30.737	3.496.8	3.364.6	3.908.5	4.419.1	5.229.7	5.828.6	6.321.7	6.794.6	7.113.1	21.36.5
Canada	1006	107.8	138.5	121.9	289.0	304.1	321.5	359.0	368.2	398.2	125.8
Amerika Latin	47.2	50.1	181.9	184.1	328.1	468.7	561.7	759.2	737.9	950.0	388.8
Australia	2913	3866	4030	6280	746.1	773.6	705.3	915.2	1.216.0	1.510.7	444.3
Oceania Latin	31.3	59.1	84.4	18.8	52.7	78.0	66.7	155.6	705	69.2	324
Inggris	3488	3836	516.7	653.9	834.8	1.004.8	1.038.0	1.128.6	1.193.0	1.230.7	2.434.9
Belanda	6463	681.3	723.1	837.6	1.100.3	1.068.2	1.323.7	1.452.4	1.666.7	1.635.1	360.8
Jerman	155.5	492.9	749.9	907.1	977.8	1.178.0	1.263.4	1.381.6	1.489.1	1.459.1	465.5

Kelijakan Ekspor Nonmigas dalam Menghadapi Pasar Global

Belgia & Luksemburg	177,0	173,0	209,9	257,7	401,2	365,6	409,2	538,7	68,17	788,0	435,0
Peru	164,4	308,9	285,7	385,9	444,7	499,8	424,5	519,8	56,1	496,7	280,6
Deutschland	21,4	355,5	53,9	74,2	96,8	97,6	109,7	111,3	125,8	144,9	171,2
Irlandia	17,1	21,8	34,6	43,1	46,3	40,3	37,4	36,7	37,5	55,1	50,5
Brunei	220,5	234,1	276,1	381,5	582,8	614,9	660,7	713,7	747,8	822,7	16,6
Yunani	22	38	93	182	28,9	45,7	63,1	78,9	83,5	88,3	299,8
Portugal	21,8	23,6	16,9	139	15,7	2,91	39,9	48,5	16,2	41,7	27,3
Spaniel	77,6	79,9	152,2	169,2	254,6	322,6	453,8	534,6	872,6	886,0	114
Austria	49	54	44	22,0	24,11	32,1	45,8	52,6	37,8	296	247,0
Sweden	24,9	25,9	34,3	47,4	45,1	46,3	47,9	50,3	158,6	78,2	6,8
Finlandia	4,6	18,9	14,8	18,7	17,1	18,3	30,4	42,4	81,2	99,6	32,4
Rusia	17,9	99,9	80,9	39,8	69,9	125,3	90,7	134,2	134,1	65,4	30,0
Eropa Lainnya	109,7	120,4	119,5	140,7	145,2	191,0	294,2	306,9	466,8	419,9	19,3
Rata-rata	668,9	767,1	899,0	1.030,4	1.215,2	1.318,6	1.437,5	1.630,6	1.798,1	1.670,8	136,2
TOTAL	19.218,5	22.158,9	25.675,3	29.142,4	31958,0	36.805,0	40.053,4	45.418,0	49.814,9	53.443,4	8.466,7

Sumber: Indikator Ekonomi Juli 1998 BPS, diolah

Dari tabel di atas, terlihat bahwa ekspor menurut negara tujuan (sekitar 31 negara) yang mencapai tingkat tertinggi pertama adalah Jepang sebesar 12,8 miliar US\$ pada tahun 1996 dan Asia lainnya menduduki tempat kedua sebesar 10,8 miliar US\$, dan USA 7,1 miliar US\$ pada tahun 1997. Sedangkan negara tujuan yang menduduki tingkat terendah secara berturut-turut pada tahun 1997 sebagai berikut: Austria (29,6 juta US \$), Brunei Darusalam (39,5 juta US \$), Portugal (41,7 juta US\$), dan Irlandia (55,1 juta US\$). Irlandia (37,5), dan Austria (37,8). Padahal pada tahun 1996 komposisi negara tujuan terendah itu berbeda sebagai berikut: Brunei Darusalam (26,6 juta US\$), Irlandia (37,5 juta US\$), Austria (37,8 juta US\$), dan Portugal (46,2 juta US\$). (Lihat Lampiran 3)

Berikut ini disajikan Tabel 4 tentang Perbandingan Ekspor-Import Indonesia 1981-April 1998.

Tabel4
PERKEMBANGAN EKSPOR-IMPOR INDONESIA
TAHUN 1981 - APRIL 1998
(1.000.000 US \$)

Tahun	Ekspor	Import	Perkembangan Pertumbuhan
1981	25.164,5	13.272,1	11.892,4
1982	22.328,3	16.858,9	5.469,4
1983	21.145,9	16.351,8	4.794,1
1984	21.887,8	13.882,1	8.005,7
1985	18.586,7	10.259,1	8.327,6
1986	14.805,0	10.718,4	4.086,6
1987	17.135,6	12.370,3	4.765,3
1988	19.218,5	13.248,5	5.970,0
1989	22.158,9	16.359,6	5.799,3
1990	25.675,3	21.873,1	3.802,2
1991	29.142,4	25.868,8	3.273,6
1992	33.967,0	27.279,6	6.687,4
1993	36.823,0	28.327,8	8.495,2
1994	40.053,4	31.983,5	8.069,9
1995	45.418,0	40.628,7	4.789,3
1996	49.814,9	42.928,5	6.886,4
1997	53.443,6	41.679,8	11.763,8
Apr-98	16.167,8	9.128,8	7.039,0
Rata-rata	28.496,5	21.834,4	6.662,1
T O T A L	443.325,2	342.210,8	112.878,2

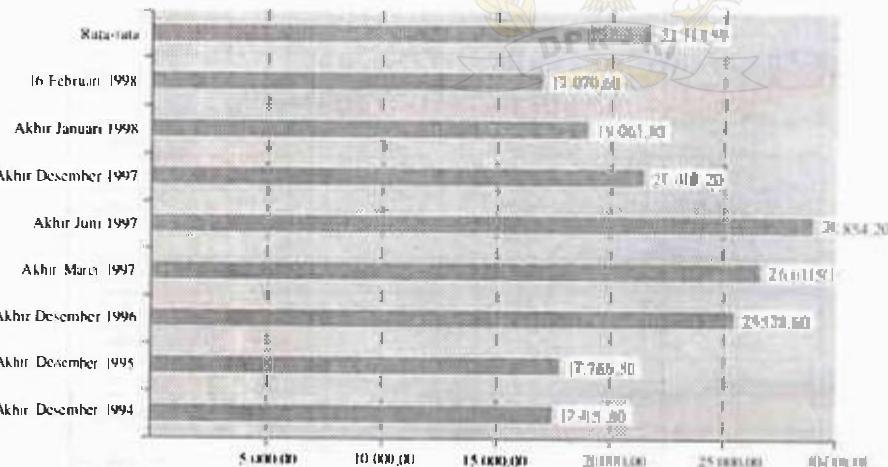
Sumber : Indikator Ekonomi Juli 1998. BPS; diolah

Pada tabel di atas, terlihat bahwa sejak tahun 1981 hingga April 1998, ekspor lebih besar impor. Ekspor mencapai nilai tertinggi pada tahun 1997 sebesar 53,4 miliar US \$. Ekspor terendah terjadi pada tahun 1986 sebesar 18,6 miliar US \$. Sedangkan impor tertinggi dicapai pada tahun 1996 sebesar 42,9 miliar US \$. Importerendah terjadi pada tahun 1985 sebesar 10,2 miliar US \$. Dengan begitu, data di atas menunjukkan bahwa perdagangan internasional (ekspor-impor)

sudah relatif berjalan sesuai dengan sebagaimana mestinya, yaitu ekspor lebih besar daripada impor. Sementara selisih nilai ekspor-impor yang terbesar terjadi pada tahun 1981 sebesar 1,9 miliar US\$. (**Lihat Lampiran 4**)

Sedangkan posisi cadangan devisa Indonesia sejak akhir Desember 1994 hingga 16 Februari 1998 dapat dilihat dalam **Grafik 5** berikut ini.

Grafik 5
PERKEMBANGAN POSISI CADANGAN DEVISA
Akhir Desember 1994 - 16 Februari 1998



Sumber : Indikator Ekonomi, Juli 1998, BPS, diolah

Pada tabel di atas, terlihat bahwa posisi cadangan devisa nasional Indonesia menunjukkan kenaikan, khususnya sejak akhir Desember 1994 hingga akhir Juni 1997. Namun, sejak akhir Desember 1997, cadangan devisa nasional menunjukkan penurunan yang cukup berarti hingga 16 Februari 1998 sebesar 17,0 miliar US \$ pada 16 Februari 1998. Namun, secara rata-rata, cadangan devisa nasional adalah 21,7 miliar US \$. (**Lihat Lampiran 6**)

Kondisi cadangan devisa yang menurun terus sejak akhir Juni 1997 hingga mencapai 17.070,60 pada 16 Februari 1998 tersebut mungkin dapat dimaklumi

karena sejak Juli 1997, bahkan sampai saat ini Indonesia masih terpuruk berat akibat krisis moneter dan krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia. Hal itu jelas menyebabkan perekonomian Indonesia mengalami masa-masa sulit. Pada saat itu, jangankan untuk melakukan ekspor, untuk menjalankan roda produksi pun banyak produsen yang mengalami kesulitan di antaranya karena mahalnya barang produksi impor akibat depresiasi nilai tukar. Bahkan relatif banyak produsen yang sudah gulung tikar. Ditambah lagi, kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia belum membaik yang secara otomatis mempengaruhi investasi asing dan kucuran dana bantuan untuk menggerakkan kembali roda perekonomian nasional.

IV. 4. Kendala ekspor non-migas

Di dalam melaksanakan ekspor komoditi tertentu, tidak dapat dilakukan secara mudah dan sederhana. Ada aturan main yang mengatur untuk menghindari sesuatu yang akan berimplikasi buruk kepada kedua belah pihak. Selain itu, hukum pasar sangat menentukan di sini. Kendati suatu komoditi tertentu itu berlimpah-ruah di dalam negeri namun belum tentu negara lain yang membutuhkannya. Bila komoditi tersebut berlimpah dan banyak negara membutuhkannya, namun kebutuhan dalam negeri harus juga diperhitungkan dan diutamakan terlebih dahulu. Kalaupun ada negara yang membutuhkannya, maka mereka biasanya meminta persyaratan tertentu yang harus sesuai dengan standar kebutuhan negara yang besangkutan. Jadi, jelas terdapat kendala di dalam pelaksanaan ekspor itu.

Kendala-kendala dalam melakukan kegiatan ekspor khususnya non-migas itu, dapat dibagi dalam dua bentuk. **Pertama**, kendala di dalam negeri, dan **kedua** kendala di luar negeri. Kendala di dalam negeri dapat dibagi ke dalam beberapa

bentuk. Kendala yang berbentuk resmi dan tidak resmi. Yang resmi berupa peraturan yang mengatur, sekaligus menghambat jalur ekspor seperti terlalu banyaknya pos distribusi. Sedangkan yang tidak resmi seperti pungli di sepanjang perjalanan ekspor di dalam negeri.

Seperti dijelaskan terdahulu, bahwa kendala adalah bentuk-bentuk hambatan yang terjadi di dalam proses pengiriman barang ke luar negeri. Kendala itu dapat berupa kendala internal dan eksternal. Di dalam praktiknya, terdapat hambatan eksternal yang datang dari negara tujuan ekspor, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Untuk itu, bagi negara-negara eksportir, terasa perlu untuk memperlajari peraturan-peraturan impor maupun ekspor dari negara tujuan ekspor, baik itu yang merupakan fasilitas yang diberikan maupun hambatan-hambatannya.

Di dalam realitanya, ada negara yang memberikan pembatasan yang bersifat umum (pembatasan kuantum) tanpa memperhatikan negara asal barang. Namun, adajuga pembatasan khusus yang hanya diperuntukan bagi negara tertentu saja. Seperti, Indonesia hanya mau menerima barang impor tertentu dari negara tertentu saja dan tidak memperbolehkan menerima barang impor tertentu dari negara tertentu lainnya. Selain itu, ada kendala lain yaitu pembatasan di dalam penggunaan devisa tertentu saja yang diberlakukan oleh negara tertentu.

Selain ketentuan-ketentuan seperti dijelaskan di atas, menurut Amir MS, pada prinsipnya, di dalam pengiriman suatu komoditi ke luar negeri terdapat beberapa faktor yang menghambatnya yaitu: yang bersifat umum, peraturan, informasi, promosi, produksi, pengangkutan, pemasaran, pembiayaan, tata niaga, dan mentalitas.

1. Umum

Pengiriman suatu komoditi ke luar negeri (ekspor) tidak dijadikan atau

dicanangkan sebagai sarana pertumbuhan ekonomi nasional seperti Jepang dan Korea. Karena itu, perlakuan pembinaan secara nasional tidak dilakukan secara memadai. Kalaupun ada pembinaan bidang produksi pembiayaan, pemasaran, dan promosi itu banyak diserahkan kepada kemampuan eksportir.

2. Peraturan

- a. Dari sudut peraturan, panjangnya mata-rantai birokrasi dan terlalu banyak peraturan menyebabkan kelambanan pertijinan, ijin perluasan, ijin penambahan produksi.
- b. penyelesaian dokumen ekspor dan kepabeanan menyita waktu yang lama, dan terlalu banyaknya pungutan pada setiap meja.
- c. Belum dilakukannya *check-price* (harga patokan) untuk beberapa jenis barang sehingga timbul persaingan tidak sehat.
- d. sistem pengawasan mutu yang belum terpadu dan pengeluaran *certificate of quality*.

3. Informasi

Dari segi informasi, terasa kurang dikuasainya data mengenai produksi, konsumsi dalam negeri sehingga sukar untuk mengadakan proyeksi ekspor, apalagi proyeksi pasar di luar negeri. Itu karena disebabkan minimnya *data-collector* (*Business Information & Economic-Intelligence*).

4. Promosi

Strategi di dalam mempromosikan komoditi atau produk dan jasa tidak atau belum profesional. Seperti mengikut-sertakan produk industri kecil dan kerajinan rakyat - yang sebenarnya termasuk ke dalam produk/komoditi yang tidak mempunyai kemampuan ekspor (*non exportable*) di

dalam *Trade Fair International*. Seharusnya produk industri kecil dan hasil kerajinan rakyat itu (*novelties/souvenir*) dipadukan dengan industri jasa pariwisata sebagai pemikat devisa wisatawan asing yang datang ke Indonesia.

5. Produksi

- a. teknologi produksi masih rendah;
- b. adanya hambatan produksi;
- c. komoditi ekspor kebanyakan hasil agraria dan ekstraktif yang sifatnya inelastis;
- d. kegiatan-kegiatan meningkatkan produksi seperti rehabilitasi, ekstensifikasi, dan reboisasi tidak berjalan baik;
- e. kelebihan daya terpasang (*excess capacity industry*) tidak dapat dimanfaatkan untuk produksi ekspor karena *high cost economy* dan tidak adanya *trading house* untuk menampung hasil produksi;
- f. belum berkembangnya *outwardlooking* yang bertumpu pada bahan baku unggul dari dalam negeri.

6. Pengangkutan

- a. tarif angkut lokal masih mahal;
- b. belum lancarnya angkutan dan *transhipment* dari *outport*
- c. kenaikan harga BBM yang diikuti kenaikan ongkos angkut ke negara konsumen;
- d. tingginya tarif ongkos angkut Indonesia dibandingkan melalui Singapura;
- e. kurangnya muatan-balik (*return cargo*) kapal-kapal Indonesia yang menyebabkan meningkatnya ongkos angkut;

7. Pemasaran

- a. sarana pemasaran seperti jalur pengumpulan, penyortiran, grading-pengepakan sampai ekspor belum terbina baik;
- b. teknik pemasaran yang belum memadai;
- c. belum dilakukannya terobosan-terobosan pasar baru dan kurang perwakilan perusahaan besar di luar negeri;
- d. kurang memperhatikan perkembangan negara pesaing.

8. Pembiayaan

- a. pelayanan Bank di Indonesia belum sebaik seperti di Singapura misalnya dalam hal negosiasi shipping document;
- b. penerapan sistem pembayaran ekspor L/C kurang baik dibandingkan dengan sistem cash against document.

9. Tata niaga

- a. tidak jelasnya pola tata-niaga perdagangan internasional: apakah menerapkan monocommodity system atau general trading system;
- b. tidak adanya collector di dalam jalur ekspor;
- c. kebanyakan ekspor Indonesia yang mono commodity exporter.

10. Mentalitas

- a. masih adanya sikap ragu-ragu pemerintah dalam menangani komoditi dwifungsi seperti semen dan CPO;
- b. pengusaha Indonesia belum proaktif di dalam menangani ekspor;
- c. belum atau kurangnya disiplin di dalam time of delivery, mutu rendah, dan pengepakan yang kurang baik;
- d. sikap pemerintah yang tiba-tiba melakukan pelarangan ekspor.²¹⁾

²¹⁾ Ibid. hal 28 - 33 (diringkas)

Dari kesebelas faktor penghambat pengiriman barang ke luar negeri itu - untuk kondisi sekarang ini - khususnya di masa krisis moneter dan krisis ekonomi yang telah memporak-porandakan perekonomian nasional Indonesia itu - masih terdapat beberapa hal lagi yang perlu dipertimbangkan sebagai penghambat ekspor, yaitu: security (faktor keamanan). Seperti, dilansir berbagai mass media belakangan ini, bahwa banyak terjadi tindaj kejahatan berupa penjarahan terhadap berbagai barang termasuk di antaranya komoditi ekspor seperti udang, dan peti kemas komoditi ekspor.

Di samping itu, akibat dari krisis moneter belakangan ini, ada imbauan dari pemerintah kepada eksportir untuk menukarkan dolar AS ke dalam rupiah. "Kebijakan" itu tidak senada dengan PP I Tahun 1982 tentang Pelaksanaan Ekspor, Impor, dan Lalu-Lintas Devisa yang mengizinkan eksportir bebas memperoleh dan menggunakan devisa. Pada pasal 1 (2) PP I Tahun 1982 itu, devisa yang diperoleh dari hasil ekspor barang atau jasa dapat dimiliki dan digunakan oleh eksportir sesuai dengan keperluannya. Ini tentunya relatif menghambat ekspor karena eksportir memerlukan dolar AS dalam waktu relatif singkat untuk membeli bahan baku dan komponen produksi lainnya yang masih impor. Di samping itu, keengaman para eksportir untuk melepas dolar AS ke bank devisa karena harga dolar AS tidak stabil dan cenderung naik. Hal lain - di dalam prakteknya - yang juga akan menghambat ekspor adalah terjadinya perbedaan interpretasi mengenai peraturan dagang Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) yang merupakan salah satu penyebab munculnya berbagai kasus sengketa dagang antara anggota organisasi tersebut.

Selain itu, ada beberapa kendala ekspor lainnya yang terungkap dalam seminar bertema: "Prospek Eksportir Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas" yang diselenggarakan oleh Gabungan Perusahaan Ekspor Indonesia (GPEI)

di Jakarta. Menurut pembicara waktu itu, Sri Mulyani, mengutip sebuah penelitian, “Ekspor seharusnya bisa meningkat antara 0,4% hingga 0,6%, setiap terjadi depresiasi rupiah 1%. Meskipun demikian, komoditi ekspor Indonesia sangat memiliki ketergantungan pada impor. Akibatnya, depresiasi rupiah tak diimbangi dengan naiknya daya saing karena biaya impor (dalam rupiah) juga naik. Kemampuan kita mengekspor, sangat dipertanyakan.”²²⁾

Lebih jauh dijelaskan, “Industri kita memiliki persoalan dengan rendahnya kemampuan manajemen, produktifitas, tidak efisien, kandungan impor yang tinggi, keterlambatan delivery,...peran birokrat yang tak mendukung, termasuk suku bunga tinggi, tingginya tarif impor, dan lain sebagainya.”²³⁾ Sementara menurut Sofjan Wanandi yang bicara pada waktu itu, “Terang saja, karena selama ini mikro perusahaan jalan sendiri-sendiri. Antara mikro dan makro ekonomi tak ada kesesuaian. Demikian juga antara swasta dan pemerintah jalan sendiri-sendiri.”²⁴⁾

Di sisi lain, kenyataan sekarang ini masih menyimpan suatu ketidakpercayaan masyarakat luas dan dunia internasional terhadap Indonesia; baik yang disebabkan oleh sistem perbankan nasional yang belum memadai maupun akibat kerusuhan 13-14 Mei 1998 yang menyebabkan rasa tidak aman bagi pelaku ekonomi nasional dan internasional untuk menanamkan investasi mereka di tanah air.

IV. 5. Prospek ekspor non-migas dalam pasar global

Dengan mengetahui dan memahami faktor penghambat ekspor seperti diuraikan di atas, maka untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas ekspor di masa

²²⁾ Kompas, 18 Desember 1997, Depresiasi Rupiah tak Banyak Menolong Ekspor

²³⁾ Ibid

²⁴⁾ Ibid

mendatang, khususnya di dalam menyesong perdagangan bebas AFTA tahun 2003; maka perlu diberantas tuntas atau paling tidak diupayakan secara maksimal untuk mengurangi faktor-faktor penghambat ekspor tersebut.

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa di dalam pelaksanaan ekspor itu pada prinsifnya terdapat sepuluh faktor penghambat, di samping yang lainnya seperti yang dijelaskan di atas. Hambatan umum merupakan suatu kendala yang sering ditemui di dalam proses pengiriman barang ke luar negeri. Memperhatikan hambatan umum itu, maka sudah waktunya Pemerintah menggariskan suatu kebijakan dalam hal ini mencadangkan ekspor menjadi sarana pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan begitu, pola pembinaan produksi pembiayaan, pemasaran, dan promosi tidak lagi diserahkan kepada kemampuan eksportir; tetapi dijadikan pola kebijakan ekspor nasional.

Dari sudut peraturan seperti diuraikan di atas, maka sudah waktunya Pemerintah mengurangi mata-rantai birokrasi dan menyempurnakan berbagai peraturan yang tumpang-tindih (*over-lapping*) sehingga segala macam perijinan, baik ijin perluasan maupun ijin penambahan produksi dapat dipercepat dalam arti efektif dan efisien. Selain itu, perlu dibuatkan aturan yang lebih baik di dalam urusan penyelesaian dokumen ekspor dan kepabeanan agar menjadi lebih efisien dan menutup peluang-peluang banyaknya "meja" pungutan. Di samping itu, perlu dibuatkan aturan yang mengatur harga patokan beberapa jenis barang sehingga menutup atau memperkecil peluang terjadinya persaingan tidak sehat. Selanjutnya, dalam sudut peraturan yang harus diatur kembali adalah peraturan tentang sistem pengawasan mutu yang terpadu serta penerbitan *certificate of quality*. Dalam hal ini, peran lembaga juru timbang seperti SUCOFINDO dan SGS harus benar-benar profesional dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sehubungan dengan faktor peraturan, seyogyanya - walaupun di tengah

krisis moneter di mana pemerintah memerlukan dolar untuk menstabilkan nilai tukar - Pemerintah tidak perlu mengimbau eksportir untuk menukar dolarnya ke rupiah, kendati itu sekadar imbauan. Sebab, "kebijakan" itu bertentangan dengan PP I Tahun 1982 tentang Pelaksanaan Ekspor, Impor, dan Lalu-Lintas Devisa yang mengizinkan eksportir bebas menggunakan devisanya. Walaupun, imbauan itu diimbangi dengan kebijakan Bank Indonesia (BI) mengeluarkan fasilitas *swap*, yang artinya, BI menjamin, bahwa pada jatuh tempo, eksportir akan memperoleh kembali dolarnya dengan kurs yang disepakati pada waktu dana tersebut diserahkan ke BI.

Seperti disitir Sri Mulyani, kebijakan Pemerintah tentang suku bunga tinggi dan tingginya tarif impor perlu ditinjau kembali. Sebab, kebijakan perbankan dan fiskal tersebut tidak *conducive* lagi dalam situasi krisis moneter dan krisis ekonomi sekarang ini. Demikian juga dengan kebijakan makro dan mikroekonomi yang berjalan sendiri-sendiri. Semestinya, kebijakan tersebut selaras antara satu dengan yang lainnya.

Dari segi informasi, perlu dikuasainya data tentang kapasitas produksi, kebutuhan konsumsi dalam negeri sehingga memudahkan proyeksi ekspor di masa-masa mendatang. Untuk itu perlu dibentuk *data-collector* seperti *Business Information & Economic-Intelligence*. Selain, perlu membina *business link* di segala penjuru khususnya negara tujuan ekspor agar terjalin hubungan baik yang menguntungkan baik dari segi informasi maupun yang lainnya. Berkaitan dengan informasi, upaya Pemerintah bekerja sama dengan Sekretariat World Trade Organization (WTO) dengan menyelenggarakan *WTO Regional Workshop on Dispute Settlement Mechanism* di Bali merupakan suatu "kebijakan" positif di dalam mengantisipasi kemungkinan kasus sengketa di antara anggota WTO sehubungan dengan kemungkinan terjadinya perbedaan interpretasi tentang peraturan

Organisasi Perdagangan Dunia.

Dari sudut promosi, perlu dilakukan dengan lebih profesional melalui pameran komoditi yang benar-benar *exportable* di dalam event seperti *Trade Fair International*. Sedangkan produk industri kecil dan kerajinan rakyat yang berupa *novelties* atau *souvenier* itu disatupaketkan dengan industri pariwisata sebagai pemikat wisalawan asing untuk datang ke Indonesia dalam menghasilkan devisa dan tidak dijadikan komoditi ekspor tersendiri.

Dari segi produksi, perlu ditingkatkan penggunaan teknologi produksi yang mutahir, menghapuskan atau mengurangi hambatan-hambatan di dalam meningkatkan produksi, mencari alternatif komoditi ekspor lainnya yang bukan komoditas agraris dan ekstraktif sebab sifatnya tidak elastis. Selain itu, di dalam kegiatan meningkatkan produksi seperti rehabilitasi, ekstensifikasi, dan reboisasi perlu diatur lebih seksama agar usaha meningkatkan produksi tersebut dapat berjalan lebih baik. Juga, sehubungan dengan kelebihan daya terpasang (*excess capacity industry*) yang tidak dapat dimanfaatkan untuk ekspor karena belum tersedianya trading *house* perlu segera dipikirkan untuk dibuatkan semacam *trading house* untuk menampung kelebihan produksi tersebut. Dan yang terakhir adalah perlu dikembangkan *outwardlooking* yang bertitik-berat pada komoditi unggulan dalam negeri.

Dari segi pengangkutan, perlu dikurangi untuk menekan tarif angkut lokal agar menjadi tidak mahal seperti menempatkan lokasi produksi yang strategis dan relatif tidak jauh dengan pelabuhan pengapalan sehingga tercapai kelancaran dan efisiensi waktu dan biaya. Selain itu, perlu ditekan biaya BBM untuk mengurangi ongkos angkut ke negara konsumen. Sehubungan dengan ongkos angkut, perlu dicarikan solusinya seperti menyediakan fasilitas *shipping* yang memadai dan mutahir seperti dipunyai Singapura karena ongkos angkut dari Indonesia lebih

mahal dibandingkan dari Singapura. Di samping itu, perlu diberdayakannya muatan-balik (return cargo) kapal Indonesia untuk menekan efisiensi ongkos angkut. Jadi, diupayakan sedemikian rupa agar dari negara tujuan ekspor tersebut, kapal tidak kembali tanpa muatan, akan tetapi kapal harus bermuatan seperti mengangkut barang komoditi impor lainnya.

Dari segi pemasaran, khususnya yang menyangkut sarana seperti jalur pengumpulan, penyortiran, dan pengepakan hingga ekspor perlu ditata-ulang dan dilengkapi. Sementara secara teknis pemasaran pun perlu didandani, termasuk lebih memperhatikan perkembangan dan kemajuan negara-negara pesaing lainnya. Serta perlu melakukan terobosan-terobosan pasar baru dan membina mitra usaha dengan perwakilan perusahaan besar di luar negeri.

Dari segi pembiayaan, khususnya penerapan sistem pembayaran ekspor L/C perlu digantikan dengan sistem *cash against document* karena sistem ini lebih baik dan lebih menghemat biaya. Selain itu, biaya pelayanan bank di Indonesia dalam hal negosiasi *shipping document* perlu diefisiensikan untuk mengurangi beban biaya.

Dari segi tata-niaga, penerapan sistem tata-niaga sebaiknya menggunakan *general trading system*. Sistem ini memungkinkan terbukanya peluang ekspor dan terjadi keanekaragaman komoditi ekspor. Sehingga tidak tergantung pada satu komoditi saja. Selain itu, perlu diciptakan *collector* yang dapat berfungsi sebagai *agent* atau *distributor* yang akan menghidupkan pengiriman barang ke luar negeri.

Dari sudut ini, di satu sisi Pemerintah perlu menentukan sikap positif dalam mencadangkan kebijakan yang bersifat *export oriented* sehingga kebijakan yang ragu-ragu di dalam penanganan ekspor seperti pelarangan ekspor terhadap suatu komoditi atau komoditi yang dwifungsi seperti semen dan CPO. Di sisi lain, di pihak pengusaha eksportir perlu lebih proaktif di dalam penanganan ekspor. Di

samping itu, perlu ditegakkan disiplin dalam hal *time of delivery*, menjaga standar kualitas barang yang akan diekspor, dan menjaga serta meningkatkan proses serta teknis pengepakan barang.

Dan hambatan yang terakhir yang juga perlu dijadikan perhatian oleh Pemerintah dalam hal ini adalah tindak kejahatan penjarahan yang semakin marak belakangan ini setelah peristiwa 13-14 Mei 1998 lalu terhadap berbagai barang dan pertokoan, termasuk di dalamnya komoditi ekspor. Dalam hal ini, perlu diciptakan rasa aman bagi masyarakat luas baik di dalam maupun di luar negeri untuk menciptakan iklim dan rasa aman para eksportir.

Dengan memperbaiki atau mengurangi tingkat faktor dan unsur-unsur penghambat pengiriman barang ke luar negeri seperti diuraikan di atas ini, maka segala macam kendala untuk meningkatkan ekspor non-migas sebagai suatu kebijakan utama di dalam menyambut *free trade* tahun 2003 nantinya menjadi suatu primadona.

Selain itu, seperti dipaparkan terdahulu tentang alasan melakukan pengiriman barang ke luar negeri, pertimbangan yang lainnya yang sangat penting adalah untuk mendatangkan devisa.

Seperi dijelaskan terdahulu, bahwa devisa diperlukan untuk mengimpor barang konsumsi, bahan baku untuk industri, dan sektor produksi lainnya berserta perlengkapan (barang modal, pertahanan, keamanan, dan sebagainya); untuk melunasi jasa pihak asing, membiayai kantor perwakilan di luar negeri, dan untuk melunasi utang luar negeri. Fungsi devisa untuk melunasi utang itu dapat atau sebaiknya menjadi faktor pendorong lajunya ekspor nasional. Hal itu dapat dimaklumi bila diperhatikan posisi pinjaman luar negeri Indonesia seperti tergambar dalam tabel dan grafik di bawah ini.

Tabel6
POSISI PINJAMAN LUAR NEGERI INDONESIA
Maret 1993 - Desember 1997
(juta dolar AS)

URAIAN	31/03/93		31/03/94		31/03/95		31/03/96		31/03/97 ^(a)		31/12/97 ^(b)		Rata-Rata	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
Pemerintah	50888	67	55.037	66	62.569	62	38.610	55	52635	47	54.110	40	55.642	56
Multilateral	30.974	61	35.085	64	41.788	67	38.253	65	35.196	67	34.329	63	35.918	64
Bilateral	16.645	33	17.639	32	19.074	30	19.128	33	16.451	31	18.646	34	17.964	32
Lainnya	3.269	6	2.313	4	1.707	3	1.029	2	988	2	1.135	2	1.740	3
Dunia Usaha	25.424	33	28.261	34	38.709	38	47.845	45	60.508	53	81.978	60	47.121	44
BUMN	4.610	18	5.181	18	5.009	13	4.903	10	3.646	6	3.995	5	4.557	12
Swasta	20.815	82	23.080	82	33.700	87	42.943	90	56.862	94	77.983 ^(c)	95	42.564	88
TOTAL	76.312	100	81.298	100	101.278	100	106.455	100	113.143	100	136.088	100	102.762	100

Sumber - Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden 1 Maret 1998

a) Angka di perbaiki

b) Angka sementara

c) Termasuk pinjaman lama dan fasilitas kredit ekspor

d) Termasuk surat berharga domesuk yang dimiliki "non resident" per Desember 1997, sebesar US\$ 10,0 miliar

Dari tabel di atas, terdapat dua komponen utama pinjaman luar negeri Indonesia, yaitu: pemerintah dan dunia usaha. Komponen pinjaman pemerintah terdiri dari pinjaman multilateral, bilateral, dan lainnya. Sedangkan komponen dunia usaha terdiri dari pinjaman BUMN dan swasta. Namun bila dicermati lebih jauh, komponen pinjaman luar negeri Pemerintah itu sebenarnya termasuk juga pinjaman luar negeri BUMN karena BUMN adalah Badan Usaha Milik Negara. Jadi, komponen pinjaman luar negeri Pemerintah sebenarnya terdiri dari pinjaman luar negeri multilateral, bilateral, lainnya, dan BUMN.

Pada komponen pinjaman Pemerintah, termasuk pinjaman BUMN, pinjaman luar negeri multilateral menduduki posisi tertinggi dibandingkan pinjaman bilateral, lainnya dan BUMN sejak 31 Maret 1993 hingga 31 Desember

1997. Sementara pinjaman tertinggi multilateral dicapai pada 31 Maret 1995 sebesar 41,7 miliar US\$.



Dari Grafik 6a, terlihat bahwa pinjaman luar negeri swasta Indonesia selama periode 31 Maret 1993 sampai dengan 31 Desember 1997 menduduki posisi tertinggi sebesar 77,9 miliar US\$ pada 31 Maret 1997. Sementara pinjaman luar negeri Pemerintah Indonesia selama periode yang sama, mencapai posisi tertinggi pada periode 31 Maret 1995 sebesar 67,578 miliar US\$. Pinjaman terendah terjadi pada periode 31 Maret 1993 baik oleh Pemerintah (55,4 miliar US \$) maupun swasta (20,8 miliar US\$). Kendati begitu, pinjaman luar negeri Pemerintah secara rata-rata tetap menduduki posisi tertinggi (60,1 miliar US\$) dibandingkan rata-rata pinjaman luar negeri swasta (42,5 miliar US\$).

Sesungguhnya, dengan memperhatikan potensi kekayaan Indonesia, baik alam (*natural resources*) maupun manusia (*human resources*), maka peluang untuk

mengekspor komoditi khususnya minyak dan gas bumi (non-migas) sangat besar. Alasannya, Indonesia memiliki komoditi yang berkeunggulan mutlak dan berkeunggulan komperatif yang relatif tidak banyak negara lain yang memiliki. Selain itu, kekayaan alam Indonesia yang memang berlimpah-ruah. Bukti itu - di antaranya - dilontarkan ekonom Hartojo Wignyowijoto berkaitan dengan krisis moneter. "...dengan cara menyewakan beberapa kawasan tidak tertangani secara optimal dan meninjau ulang kontrak karya bidang pertambangan dan energi... pepesang kosong macam Busang saja bisa memberikan *capital gain* sekian miliar bagi investor. Apalagi pepesang isi seperti emas di Irian Jaya yang sekarang ditangani Freefont."²⁵⁾

Akan tetapi, apakah kebutuhan dalam negeri sudah terpenuhi atau belum. Bila kebutuhan dalam negeri sudah terpenuhi, maka peluang untuk mengekspor komoditi yang bersangkutan semakin besar. Selain itu, bagaimana kebutuhan luar negeri terhadap komoditi tertentu itu. Bila kebutuhan luar negeri terhadap komoditi tersebut tinggi, bagaimana dengan pasokan komoditi yang sama dari negara yang lain yang juga ingin mengekspor komoditi yang sama. Tentunya negara penerima komoditi tertentu tersebut akan menuntut persyaratan tertentu. Yang pasti, barang tertentu itu bermutu tinggi sesuai dengan kebutuhan negara penerima dan harga yang relatif lebih murah.

Selain pertambangan-pertambangan alam ala-sari-alasan tuntuk mengekspor seperti yang dikemukakan dalam uraian terdahulu, pertambangan dari situasi krisis moneter dan krisis ekonomi yang berkepanjangan ini, sebenarnya kondisi itu dapat dijadikan suatu motor penggerak utama laju ekspor karena produk ekspor belakangan ini mengalami jukung *multi purpose* (berfungsi berlipatganda). Kenyataan

²⁵⁾ Meda Indonesia, 7 Juli 1998; Untuk Stabilitas Kurs Rupiah, Emas Jadi Patokan Nilai Tukar

itu, disebabkan terdepresiasinya nilai tukar dolar AS- rupiah yang masih bertahta di atas Rp 10.000,- per dolar AS.

Dalam memasuki pasar global atau *free trade area* yang akan dimulai pada tahun 2003, maka mobilitas barang untuk masuk dan keluar tanpa mengenal batas negara akan menuntut negara-negara untuk siap berkompetisi di pasar global secara ketat.

IV. 6. Kesimpulan dan Saran

6.1. Kesimpulan

Dari paparan di atas dapat disampaikan beberapa kesimpulan. Kenyataan membuktikan bahwa sumber daya alam yang kaya-raya yang juga memiliki keunggulan mutlak dan keunggulan komparatif sebenarnya merupakan potensi besar bagi Indonesia untuk berkembang lebih maju karena pemanfaatan sumber daya alam akan menghasilkan devisa.

Pengelolahan sumber daya alam harus dilakukan secara arif dan bijaksana karena sumber daya alam tersebut ada yang bersifat *nonrenewable*, *nonreplenishable*, dan *nonexhaustible* dan *renewable*, *replenishable*, dan *exhaustible*. Selain itu, kemajuan teknologi yang melahirkan barang-barang yang bersifat pengganti (*substitute goods*) dan barang sintetis perlu disadari jauh-jauh hari agar dapat terus melakukan dan meningkatkan ekspor dari waktu ke waktu.

Ekspor non-migas perlu digalakkan untuk menghimpun devisa guna menggerakkan roda pembangunan nasional. Sebab ekspor migas memiliki keterbatasan sumber daya, sedangkan ekspor non-migas relatif tidak memiliki keterbatasan sumber daya. Di dalam kondisi perekonomian nasional yang sedang terpuruk berat akibat krisis moneter dan krisis ekonomi yang telah melanda Indo

nesia, penggalakan ekspor sudah tidak perlu ditawar-tawar lagi karena ekspor akan mendatangkan devisa. Selanjutnya devisa sangat diperlukan untuk menggerakkan kembali roda pembangunan nasional yang tengah lesu.

Selanjutnya, di dalam memasuki era perdagangan bebas (*free trade area*) yang akan dimulai pada tahun 2003, perlu disadari bahwa bukan saja Indonesia yang akan terlibat dalam perdagangan bebas tersebut, namun negara lain pun akan terlibat secara langsung untuk memperebutkan pasar dunia waktu itu.

6.2. Saran

Kendati Indonesia memiliki keunggulan mutlak dan keunggulan komperatif dalam sumber daya alam, namun pengelolahan sumber daya alam harus dilaksanakan dengan arif dan bijaksana. Hal itu dikarenakan adanya keterbatasan sumber daya alam, keterbatasan teknologi yang mampu menciptakan barang substitusi dan sintesis, dan persaingan dari negara-negara produsen maupun negara konsumen.

Dengan memahami kondisi yang akan dihadapi Indonesia di masa mendatang khususnya Era Perdagangan Bebas, maka Pemerintah perlu mencadangkan kebijakan ekspor non-migas sebagai primadona kebijakan ekonomi nasional.

Mencermati permasalahan ekspor non-migas di dalam situasi krisis sekarang ini, industri agrobisnis yang lebih menjanjikan prospek yang lebih baik dibandingkan dengan industri lainnya. Sebab, agroindustri mengandung *local contents* yang besar dan relatif bebas dari pengaruh depresiasi nilai tukar. Dengan memahami itu, maka sektor industri lainnya harus ber-*local-content oriented* agar dapat berposisi sebaik argo industri. Oleh karena itu, Pemerintah perlu mencari temuan-temuan inovatif untuk mengurangi atau menggantikan komponen industri

subtitutif agar *local contents* lebih banyak dibandingkan *import contents*. Hal ini disebabkan karena untuk mendatangkan barang impor diperlukan devisa yang relatif besar karena depresiasi nilai tukar.

Di dalam praktek perdagangan Indonesia, unsur KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) masih mewarnai bisnis di bidang ekspor-impor, sehingga banyak menimbulkan kerugian bagi negara. Untuk itu, sesuai dengan amanat reformasi sekarang ini, badan-badan yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung di dalam ekspor dan impor sudah seharusnya dibersihkan dari penyakit sosial tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar 1945

Kamus Umum Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, 1988.

Drs. Ibnu Syamsi, Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1983

Amir MS, Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya, Seri Umum No.3, PT. Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta, 1986

Hutauruk, Alfred, SH., Sistem dan Pelaksanaan Ekspor, Impor, dan Lalulintas Devisa di Indonesia, Erlangga, Jakarta, 1983

Reksohadiprodjo, Sukanto dan Pradono; Ekonomi Sumberdaya Alam dan Energi, BPFE, Yogyakarta, 1988

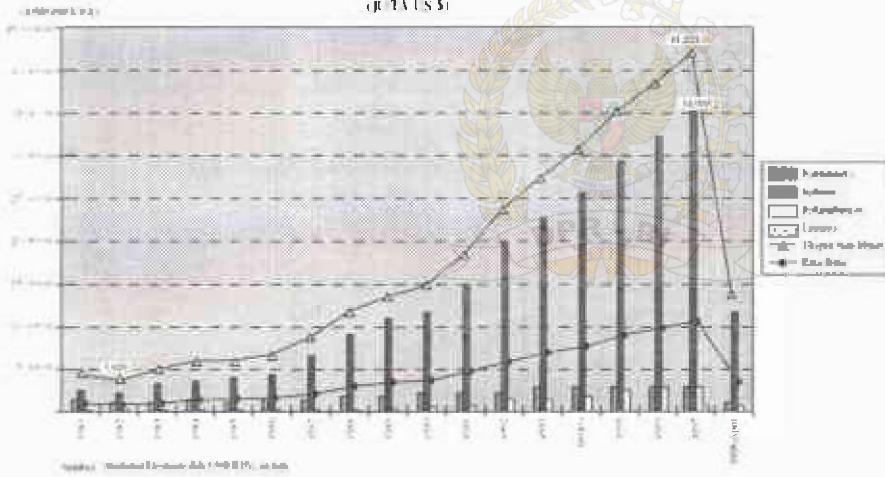
Kompas, 18 Desember 1997, Depresiasi Rupiah tak Banyak Menolong Ekspor

Media Indonesia, 7 Juli 1998; Untuk Stabilkan Kurs Rupiah, Emas Jadi Patokan Nilai Tukar

LAMPIRAN

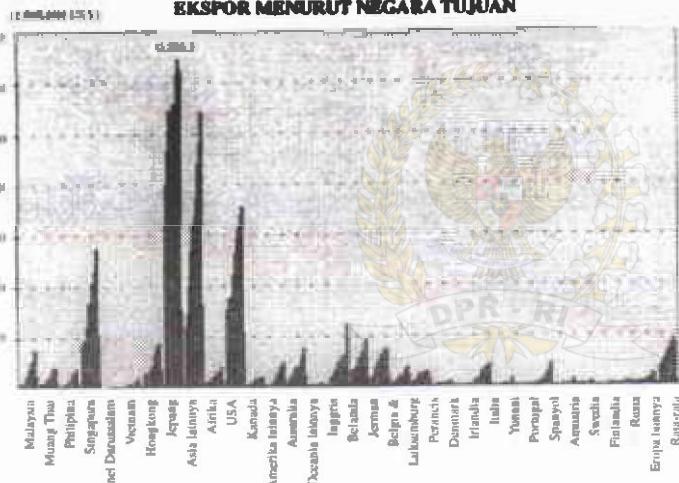
Lampiran 1

Grafik 1
RINGKASAN EKSPOR NON-MIGAS INDONESIA
1981 - APRIL 1998
(JUTA US \$)



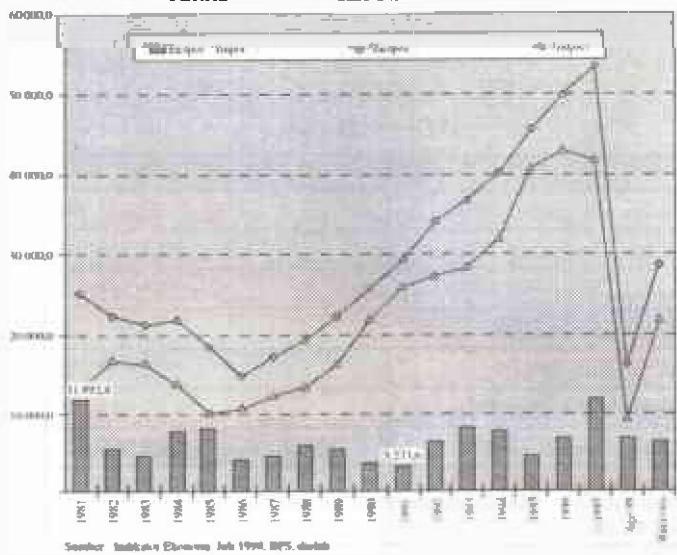
Lampiran 3

Grafik 3
EKSPOR MENURUT NEGARA TUJUAN

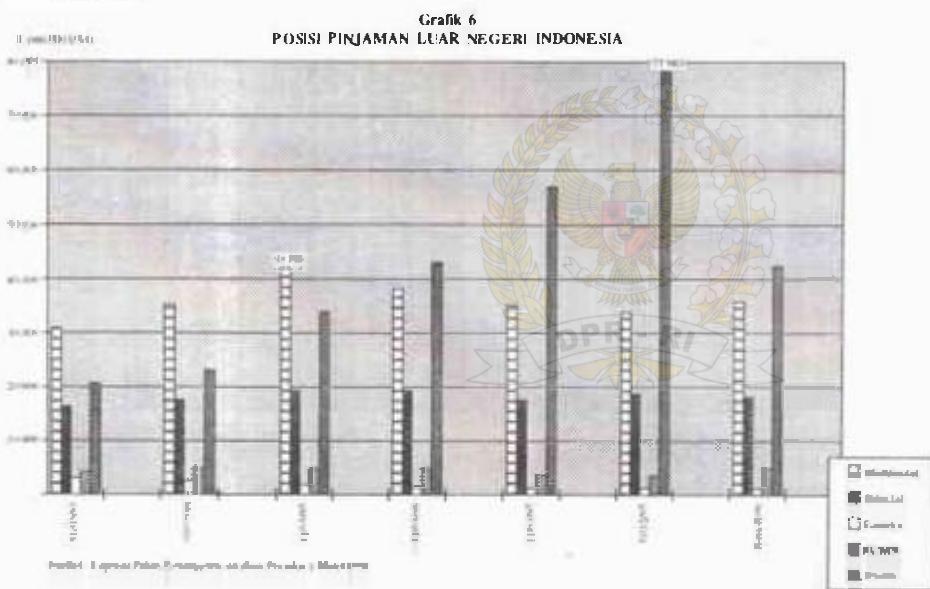


Lampiran 4

Grafik 4
PERKEMBANGAN EKSPOR-IMPOR INDONESIA



Lampiran 5



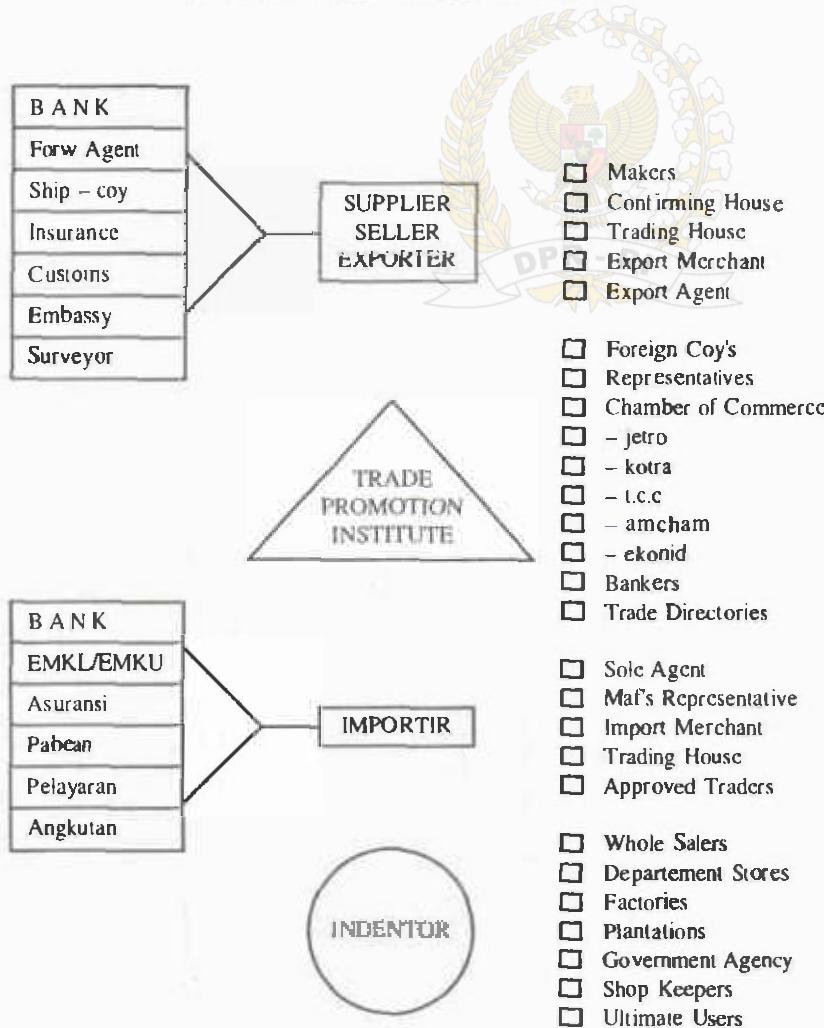
Lampiran 6

Tabel 5
PERKEMBANGAN
POSI CADANGAN DEVISA
(juta dolar AS)

Periode	Cadangan Devisa
Akhir Desember 1994	17.415,80
Akhir Desember 1995	17.786,50
Akhir Desember 1996	25.528,60
Akhir Maret 1997	26.611,50
Akhir Juni 1997	28.854,20
Akhir Desember 1997	21.418,20
Akhir Januari 1998	19.063,30
16 Februari 1998	17.070,60
Rata-rata	21.718,59

Lampiran 7

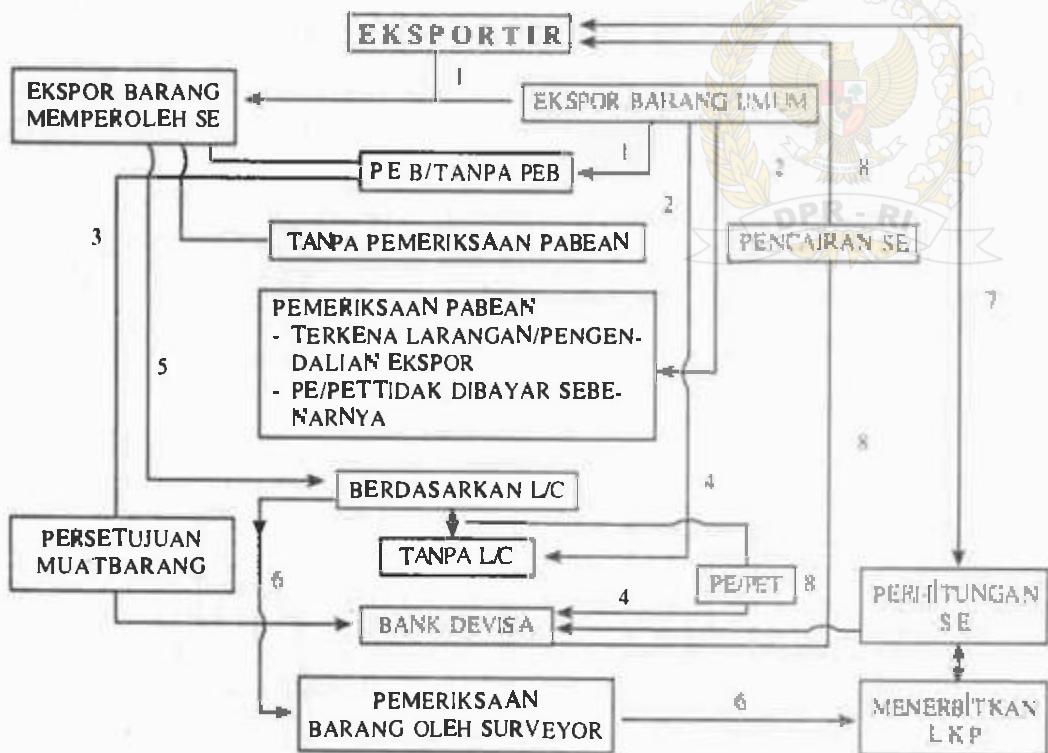
**BAGAN LEMBAGA PELAKSANA
PERDAGANGAN INTERNASIONAL**



Sumber : Amir MS, *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*, Seri Umum No. 3, PT. Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta, 1986, hal73

**PENYEMPURNAAN TATA CARA PELAKSANAAN
KETENTUAN-KETENTUAN UMUM DI BIDANG EKSPOR
ATAS KEPUTUSAN BERSAMA**

Menteri Perdagangan No. 657/Kpb/TV/85, Menteri Keuangan
No. 330/KMK.05/1985 dan Gubernur Bank Indonesia
No. 18/3/KEP/GBI.



Lampiran 9

**INTERNATIONAL TRADE PROCESS
FIRST STEP**

LETTER OF INTENT - INQUIRY - OFFER



Sumber: Amir MS, *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*, Seri Umum No. 3, PT. Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta, 1986, hal 203

Lampiran 10

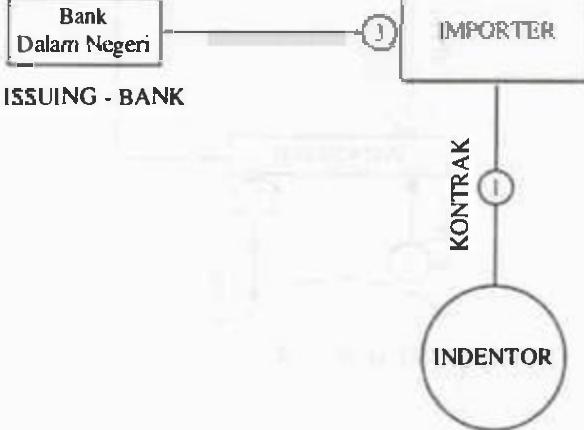
**INTERNATIONAL TRADE PROCESS
SECOND STEP**

KONTRAK - INDENT - SALES CONTRACT - L/C OPENING

NEGOTIATING - BANK

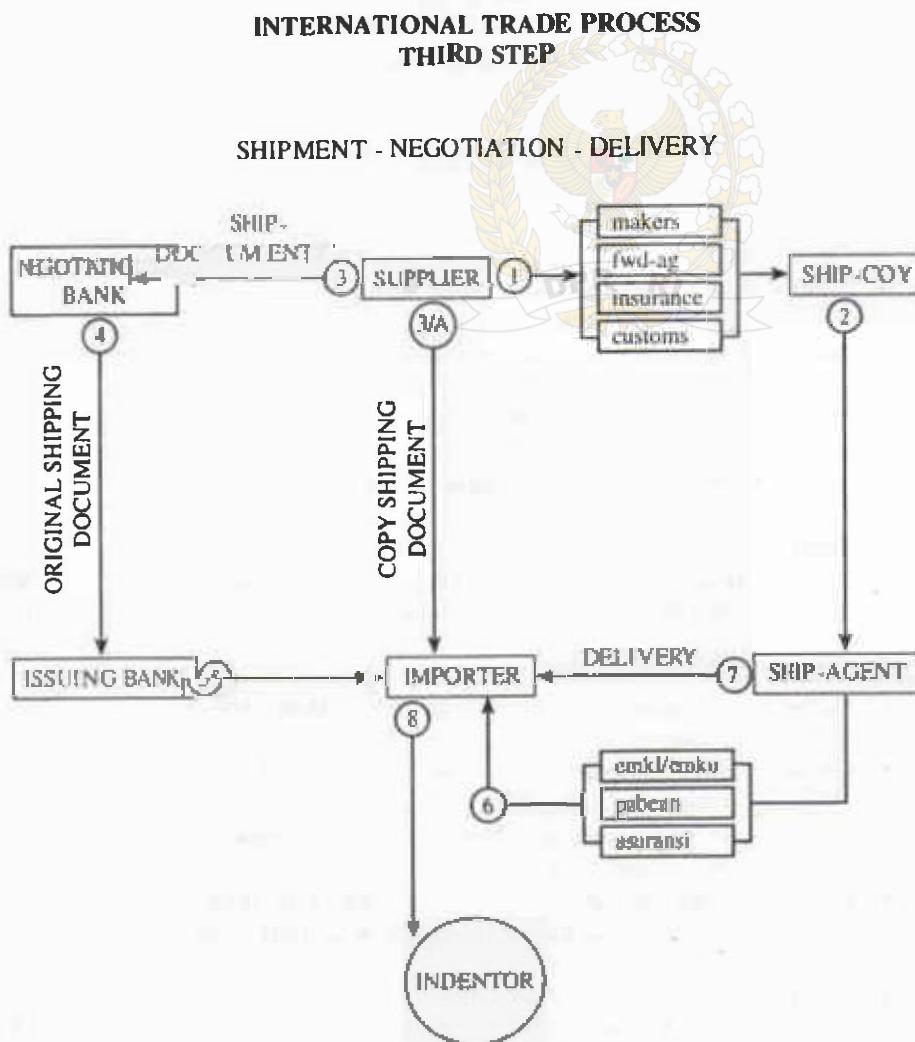


ISSUING - BANK



*Sumber : Amir MS, *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*, Seri Umum No. 3, PT. Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta, 1986, hal 205*

Lampiran 11



Sumber: Amir MS, *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*, Seri Umum No. 3, PT. Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta, 1986, hal 207

A. Daftar Bagan

	HAL
1. Bagan Lembaga Pelaksana Perdagangan Internasional (Lampiran 7)	203
2. Penyempurnaan Tata Cara Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Umum di Bidang Ekspor (Lampiran 8)	204
3. International Trade Process, First Step (Lampiran 9)	205
4. International Trade Process, Second Step (Lampiran 10)	206
5. International Trade Process, Third Step (Lampiran 11)	207

B. Daftar Tabel

• Tabel 1. Ringkasan Ekspor Non-Migas Indonesia 1981 -April 1998	173
• Tabel 2. Perkembangan Ekspor Indonesia 1981 -April 1998	175
• Tabel 3. Ekspor Menurut Negara Tujuan 1988 -April 1998	177
• Tabel 4. Perkembangan Ekspor Impor Indonesia 1981 -April 1998	179
• Tabel 5. Perkembangan Posisi Cadangan Devisa Akhir Desember 1994 - 16 Februari 1998 (Lampiran 6)	202
• Tabel 6. Posisi Pinjaman Luar Negeri Indonesia	193

C. Daftar Grafik

• Grafik 1. Ringkasan Ekspor Non-Migas 1981 - April 1998 (Lampiran 1)	200
• Grafik 2. Perkembangan Ekspor Indonesia 1981 -April 1998 (Lampiran 2)	200
• Grafik 2a. Perbandingan Ekspor Non-Migas dengan Migas Indonesia 1981 -April 1998	176
• Grafik 3. Ekspor Menurut Negara Tujuan 1988 - 1996 (Lampiran 3)	201
• Grafik 4. Perkembangan Ekspor Impor Indonesia 1981 - April 1998 (Lampiran 4)	201
• Grafik 5. Perkembangan Posisi Cadangan Devisa Akhir Desember 1994 - 16 Februari 1998	180
• Grafik 6. Posisi Pinjaman Luar Negeri Indonesia (Lampiran 5)	202
• Grafik 6a. Perbandingan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Dengan Swasta Indonesia	194

KEBIJAKAN UTANG LUAR NEGERI DALAM APBN

oleh : A.Ahmad Saefuloh⁷

V. 1 PENDAHULUAN

Pembangunan nasional pada dasarnya dilakukan oleh masyarakat melalui pembentukan tabungan masyarakat dan pemerintah. Tetapi dalam pelaksanaannya dana pembangunan yang diperlukan harus disesuaikan dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku, yaitu tabungan pemerintah yang merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Meskipun dalam praktiknya penerimaan dalam negeri terus meningkat, tetapi pengeluaran rutin juga ikut meningkat. Biaya rutin meningkat sebagai akibat meningkatnya kegiatan pemerintah baik di pusat maupun daerah. Dengan demikian, tabungan pemerintah yang disisihkan untuk membiayai pembangunan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan, atau dengan kata lain, telah terjadi defisit dalam anggaran. Untuk menutup defisit anggaran tersebut, maka kebijaksanaan yang diambil adalah memperoleh pinjaman atau bantuan luar negeri.

Perolehan dan pemanfaatan bantuan luar negeri harus diselaraskan dengan politik luar negeri yang bebas aktif, yaitu :

1. bantuan luar negeri hanya bersifat pelengkap dan tidak boleh dikaitkan dengan ikatan politik;

⁷ Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang Ekonomi Pembangunan pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), Setjen DPR-RI.

2. syarat pembayaran tidak memberatkan dan dalam batas-batas kemampuan untuk membayar kembali;
3. penggunaan bantuan luar negeri harus untuk pembiayaan proyek-proyek yang produktif, sesuai dengan prioritas dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat¹.

Bantuan luar negeri dimasukan dalam penerimaan pembangunan. Dengan demikian, bantuan luar negeri atau utang luar negeri merupakan bagian dari APBN. Besaranya pinjaman luar negeri ditetapkan setiap tahun melalui persiapan APBN secara keseluruhan. Perkiraan APBN sendiri dimulai pada bulan September dengan menggunakan berbagai alternatif mengenai jumlah penerimaan dari sumber dalam negeri dari pajak dan pendapatan lainnya, serta ekspor minyak bumi dan gas, dan ekspor non migas.

Walaupun pada dasaranya *pinjaman luar negeri hanya sebagai pelengkap, tetapi pada kenyataannya menjadi keharusan*. Ketergantungan Indonesia terhadap pinjaman luar negeri dalam rangka pembangunan dapat dilihat pada masa awal kelahiran Orde Baru². Hal pertama yang dilakukan adalah mencari pinjaman luar negeri untuk menutupi defisit anggaran belanja negara dan membiayai proyek-proyek dalam rangka pembangunan ekonomi. Pinjaman pada awal Orde baru dikenal sebagai pinjaman baru yang digunakan untuk program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi sebagai akibat kemerosotan ekonomi Orde Lama. Sejak itu

¹ Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam 1994/1995 - 1998/1999. Bab IV Kerangka Rencana dan Pembinaan Pembangunan. hal 254.

Sebagaimana diketahui Indonesia tidak terlepas dari masalah pinjaman luar negeri. Pinjaman luar negeri yang terbesar pertama kali terjadi tahun 1957, akibat nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Dalam masa perjuangan Trikora dan Dwikora, pemerintah Indonesia juga menerima dalam jumlah besar yang berasal dari negara sosialis (Muhtarudin Siregar, hal 1-2).

pinjaman luar negeri menjadi penting sebagai sumber pembiayaan pembangunan. Misalnya dalam RAPBN 1997/1998 bantuan dan hibah dari luar negeri telah menyumbang sekitar 12,9% dari volume RAPBN-nya.

Jika sebelum tahun 1986 penerimaan hasil ekspor minyak bumi dan gas alam merupakan penyumbang utama, namun sesudah tahun 1986 terjadi sebaliknya. Hal ini disebabkan harga minyak yang turun drastis yakni dari US\$ 28,53 per barel menjadi US\$ 10,66 per barel (pada April 1986). Menurunnya harga minyak tersebut belum diimbangi oleh penerimaan dari sektor non migas, dimana dalam tahun anggaran 1986/1987 tabungan pemerintah yang diperoleh hanya mencapai Rp 3.668,6 miliar.

Khususnya sejak menurunnya penerimaan migas dalam tahun 1986 tersebut, pemerintah juga mengusahakan bantuan khusus dari lembaga donor internasional maupun dari donor lainnya (Jepang). Bantuan khusus ini diklasifikasikan sebagai bantuan program yang mulai tahun 1991/1992 dikenal dengan istilah *Fast Disbursing Assistance (FDA)*. Diubahnya bantuan program (*special assistance*) menjadi FDA tersebut karena FDA dapat segera ditarik dananya oleh Bank Indonesia dengan valuta asing yang kemudian di rupiahkan segera setelah persetujuan pinjaman ditandatangani dan dinyatakan efektif oleh negara pemberi bantuan. FDA ini diterima untuk menambah kekurangan rupiah dalam APBN guna pembiayaan pembangunan yang harus dilakukan dalam rupiah³.

V. 2 UTANG LUAR NEGERI BAGI NEGARA BERKEMBANG

Dalam usaha mempercepat pembangunan ekonomi diperlukan modal yang besar. Walaupun diakui peranan modal dalam pembangunan tidaklah

³ Zulkarnaen Djamin. Pinjaman Luar Negeri serta Prosedur Administratif dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan Di Indonesia. UI Press, hal. 33.

sepenting seperti yang dianggap semula, tetapi ahli-ahli ekonomi tetap yakin bahwa modal mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembangunan, karena kesanggupannya untuk menciptakan faktor-faktor lain yang penting artinya bagi pembangunan⁴.

Berdasarkan kepada sumbernya, modal itu ada yang berasal dari dalam negeri dan yang berasal dari luar negeri. Modal yang berasal dari dalam negeri diperoleh lewat tabungan. Tetapi karena pendapatan yang relatif rendah (dinegara-negara berkembang, termasuk Indonesia), maka tabungan yang dapat diciptakan juga rendah. Dilain pihak, pendapatan pemerintah yang diperoleh dari perpajakan masih rendah. Modal yang berasal dari luar negeri tersebut bisa berupa bantuan luar negeri dan yang bukan bantuan luar negeri. Dikatakan bantuan luar negeri, bila aliran modal tersebut bukan didorong untuk tujuan mencari keuntungan, dan dana tersebut diberikan kepada negara penerima atau dipinjamkan dengan syarat yang lebih rendah daripada yang berlaku dalam pasar internasional. Dengan melihat dua ciri tersebut, aliran modal dari luar negeri yang tergolong sebagai bantuan luar negeri adalah pemberian (*grant*) dan pinjaman luar negeri (*loan*), yang diberikan oleh pemerintah negara-negara maju atau badan-badan internasional yang khusus untuk memberikan pinjaman semacam itu. Sedangkan aliran modal dari luar negeri yang bukan bantuan yaitu pinjaman dari perusahaan-perusahaan swasta dan badan-badan keuangan swasta, dan penanaman modal asing⁵.

V. 2.1 Two Gaps Problem

Kebijaksanaan pembangunan bantuan luar negeri di negara-negara

⁴ Sardono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan. Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan*, LPFE-UI, Jakarta 1993 hal. 350 - 351.

⁵ Ibid , hal. 371.

berkembang terutama dianalisa dari segi kemanfaatannya bagi perekonomian dinegara-negara berkembang untuk mencapai tujuan-tujuannya. Dilihat dari sudut ini, maka dua peranan penting dari bantuan luar negeri, yaitu *pertama* mengatasi kekurangan tabungan (*saving gaps*), yang diharapkan akan memperbesar koefisien investasi dalam negeri sampai waktu tertentu, saat sumber ‘*saving*’ domestik cukup untuk mendukung laju pertumbuhan berikutnya. Sedangkan yang *kedua* sebagai sumber kekurangan mata uang asing (*foreign exchange gaps*). Pinjaman diharapkan memperingan kelangkaan devisa hingga penyicilan hutang-hutang luar negeri dan kebutuhan akan impor bagi perkembangan ekonomi itu dapat dijalankan melalui pertumbuhan ekspor dan pengurangan impor terhadap produksi nasional⁶. Kedua masalah kekurangan dana ini disebut masalah jurang ganda atau “*the two gaps problem*”⁷.

Kemudian dalam melaksanakan program pembangunan, negara-negara berkembang biasanya menentukan tingkat pertumbuhan yang diharapkan dan tingkat penanaman modal yang harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan pembangunannya. Bila tabungan yang akan dikerahkan dalam negeri tersebut melebihi penanaman modal yang akan dilaksanakan tersebut, maka pembangunan yang direncanakan dapat tercapai tanpa bantuan luar negeri. Tetapi karena umumnya dinegara-negara berkembang tabungan yang dapat dikerahkan itu kecil seperti halnya Indonesia, maka modal yang berasal dari luar negeri tersebut perlu dikerahkan guna mengisi kekurangan tersebut. Adanya bantuan luar negeri tersebut memungkinkan negara penerima bantuan dapat melakukan penanaman modal melebihi daripada kemungkinan yang dapat diperoleh dari tabungan dalam negeri. Selanjutnya, penanaman modal yang lebih tinggi akan mendorong tingkat

⁶ H.M.T Oppusunggu. *Kebijakan Devaluasi di Indonesia*, Erlangga, Jakarta 1985, hal. 140- 141

⁷ Sadono Sukirno, op cit., hal. 372

pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi⁸. Proses terjadinya kesenjangan investasi-tabungan ini biasanya dirumuskan dalam persamaan berikut⁹ :

$$I - S = PP + PS$$

atau:

$$I - S = (IP + IS) - (TP + TS)$$

Keterangan :

I - S = Resource Gap

IS = Investasi swasta (PMA + PMDN)

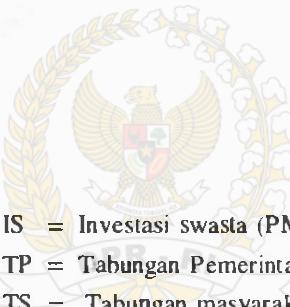
PP = Pinjaman pemerintah (ODA)

TP = Tabungan Pemerintah

PS = Pinjaman swasta

TS = Tabungan masyarakat

IP = Investasi pemerintah



V. 2.2 Kritik Terhadap Utang Luar Negeri

Dalam praktiknya, utang luar negeri mendapat kritik baik oleh kaum kapitalis maupun sosialis. Kaum kapitalis mengkritik bahwa utang luar negeri tidak dapat mempromosikan pembangunan. Karena itu Bauer (1994) bependapat bahwa negara bisa maju tanpa harus didorong dengan utang. Definisi pembangunan menurutnya adalah perubahan sikap, karakter dan motivasi kearah lingkungan dan materi. Walaupun demikian dia mengakui bahwa utang dapat berhasil dalam pembangunan asalkan negara yang bersangkutan dapat merubah sikap mentalnya menjadi bangsa yang bertanggung jawab demi kepentingan rakyatnya¹⁰.

Sedangkan kaum sosialis mengkritik utang luar negeri sebagai alat untuk memperkokoh kekuasaan yang ada akibat terpusatnya sumber-sumber produksi ada segelintir orang. Utang luar negeri sering digunakan hanya sebagai alat untuk

⁸ Ibid., hal 372

⁹ Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo, Indikator Ekonomi. Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia, Kanisius, Jogjakarta 1990, hal 30

¹⁰ Sukarna Wiranta, Kontroversi Tentang Utang Luar Negeri, Jawa Pos, Juni 1995.

mempengaruhi kebijakan negeri penerima demi kepentingan negeri donatur¹¹.

Masih dalam kerangka yang sama Mosley (1991) mengatakan bahwa bantuan multilateral sesungguhnya hanya mendukung kepentingan barat melalui dalih liberalisasi perdagangan, integrasi pasar, memperbesar pinjaman dan percaya akan mekanisme pasar. Dengan dalih bantuan pembangunan, Bank Dunia dan IMF melakukan bimbingan keliru kepada negeri penerima karena menguntungkan kelompok elite domestik, kontraktor barat dan konsultan luar¹².

Sedangkan pinjaman jangka pendek yang berupa pinjaman ekspor memang dapat memberikan sumbangan yang cukup penting kepada sesuatu negara terutama negara berkembang. Tetapi karena modal ini merupakan sumber modal asing yang paling mahal, karena selain suku bunganya tinggi juga nilai pinjaman selalu disesuaikan dengan kenaikan harga-harga, kemudian jangka pengembalian yang relatif singkat, maka pinjaman ekspor lebih mudah menimbulkan ketidakseimbangan dalam neraca pembayaran¹³.

V. 3 UTANG LUAR NEGERI DALAM APBN

Di dalam APBN dapat dijumpai dua jenis penerimaan, yaitu *penerimaan dalam negeri* dan *penerimaan pembangunan*. Penerimaan dalam negeri atau disebut juga penerimaan rutin adalah penerimaan negara yang diperoleh secara rutin dan terus menerus, seperti penerimaan dari pajak, pandapatan BUMN dan sebagainya. Selanjutnya penerimaan tersebut diklasifikasikan menjadi penerimaan migas dan penerimaan nonmigas¹⁴.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Sardono Sukirno, op.cit., hal. 382.

¹⁴ Buku Pegangan APBN, LPEM FE UI, dalam Bagian II APBN, 1993, hal.3.

Sedangkan penerimaan pembangunan merupakan pendapatan dari bantuan dan pinjaman luar negeri. Penerimaan tersebut berbentuk *bantuan program* dan *bantuan proyek*. Bantuan program merupakan bantuan luar negeri yang dapat dirupiahkan. Bantuan program dalam APBN ada yang berbentuk *Bantuan Program Murni* dan devisa yang dapat dirupiahkan. Program murni berbentuk bantuan pangan, bantuan non pangan, dan hibah. Bantuan ini oleh pemerintah dijual kepada masyarakat dan dicatat dalam rekening pemerintah. Devisa yang dapat dirupiahkan dimasukkan untuk pengadaan barang dan jasa didalam negeri. Kesemua bantuan tersebut dalam pelaksanaannya dicatat dalam suatu Rekening Khusus (*special account*)¹⁵.

Bantuan proyek dimaksudkan adalah bantuan luar negeri yang digunakan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan. Bantuan ini digunakan untuk pengadaan peralatan, barang modal, dan sebagainya. Bantuan proyek ini juga dapat berupa bantuan yang bersifat teknis, yaitu bantuan untuk meningkat keahlian dan pengetahuan sumber daya manusia melalui program pelatihan dinegara donor ataupun mendatangkan tenaga ahli dari luar negeri. Jumlah bantuan yang tercantum dalam APBN adalah bantuan luar negeri yang diperkirakan dapat dicairkan pada tahun bersangkutan¹⁶.

Dalam melihat perkembangan bantuan luar negeri dalam APBN, maka untuk itu perlu melihat beberapa indikator. Yaitu, dengan menghitung proporsi bantuan luar negeri terhadap anggaran belanja pembangunan dan proporsi tabungan pemerintah terhadap anggaran belanja pembangunan. Rumusnya adalah sebagai berikut¹⁷:

¹⁵ Ibid. hal. 4.

¹⁶ Ibid. hal. 4

¹⁷ Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo, op cit., hal. 69.

$$RBAP = \frac{BLN}{AP} \cdot 100\%$$

$$RBSP = \frac{BLN}{SP} \cdot 100\%$$

$$RTAP = \frac{TP}{AP} \cdot 100\%$$

$$RTSP = \frac{TP}{AP} \cdot 100\%$$

$$RSPP = \frac{SP}{PP} \cdot 100\%$$

Keterangan :

RBAP = Rasio bantuan luar negeri terhadap pengeluaran pembangunan

RATP = Rasio tabungan pemerintah terhadap pengeluaran pembangunan

RBSP = Rasio bantuan luar negeri terhadap sumber pembiayaan

RTSP = Rasio tabungan pemerintah terhadap sumber pembiayaan

RSPP = Rasio sumber pembiayaan terhadap pengeluaran pembangunan

BLN = Bantuan luar negeri

TP = Tabungan pemerintah

AP = Pengeluaran pembangunan

SP = Sumber pembiayaan (tabungan pemerintah ditambah bantuan luar negeri)

Catatan :

Berdasarkan perkembangan APBN dari tahun ketahun sumber pembiayaan yang terdiri bantuan luar negeri dan tabungan selalu melebihi pengeluaran pembangunan. Hal ini dapat dilihat pada tabel 3.

V. 3.1 Tiga Prinsip APBN

Peranan bantuan luar negeri dalam APBN sejalan dengan tiga prinsip APBN yaitu : *Berimbang, dinamis dan fungsional*¹⁸. Prinsip berimbang dimaksudkan sisi penerimaan sama dengan sisi pengeluaran, sehingga defisit anggaran ditutup bukan dengan mencetak uang baru melainkan dengan bantuan/

¹⁸ Soeharsono Sagir, seperti yang dikutipkan oleh Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo, hal. 61. Lihat juga dalam Buku Pegangan Peneliti PPI Sejjen DPR Tentang APBN, hal. 2.

pinjaman utang luar negeri (*Official Development Assistance* atau ODA). Adapun cara menghitung proses terjadinya anggaran berimbang sbb¹⁹:

TP = PDN - PR

DAP = AP - TP

BLN = DAP

dimana:

TP = Tabungan pemerintah

PDN = Penerimaan Dalam Negeri (penerimaan rutin), terdiri atas penerimaan migas tambah pajak-pajak dalam negeri (penerimaan non-migas)

PR = Pengeluaran rutin, terdiri atas pengeluaran rutin murni di tambah bunga/cicilan utang luar negeri.

DAP = Defisit Anggaran Pembangunan

AP = Anggaran Pembangunan (pengeluaran pembangunan)

BLN = Bantuan Luar Negeri/Pinjaman luar negeri/Utang luar negeri (penerimaan pembangunan)

Catatan : Perkembangan tabungan pemerintah, defisit anggaran pembangunan dan bantuan luar negeri Indonesia dari tahun 1969/1970- 1996/1997 dapat dilihat pada tabel 4.

Prinsip anggaran dinamis, mengandung dua pengertian yaitu anggaran dinamis absolut dan relatif. Anggaran dinamis mutlak yaitu sebagai peningkatan jumlah tabungan pemerintah dari tahun ketahun (peningkatan surplus anggaran rutin), sehingga kemampuan menggali sumber dalam negeri bagi pembiayaan pembangunan dapat tercapai. Indikator ini dilihat dari laju pertumbuhan tabungan pemerintah selalu positif dalam perkembangannya. Sedangkan anggaran dinamis secara relatif diartikan sebagai semakin kecilnya persentase ketergantungan

¹⁹ Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo, op.cit., hal. 61

pembiayaan terhadap bantuan luar negeri atau pinjaman luar negeri. Bila dijabarkan dalam rumus, sbb :

$$g(TP) = \frac{TP_x - TP_{(x-1)}}{TP_{(x-1)}} \cdot 100\% \quad Ri = \frac{BLN}{AP} \cdot 100\%$$

Keterangan :

$g(TP)$ = Persentase perubahan tabungan pemerintah

TP_x = Tabungan pemerintah tahun x

$TP_{(x-1)}$ = Tabungan pemerintah sebelumnya

BLN = Bantuan luar negeri.

AP = Anggaran pembangunan/pengeluaran pembangunan.

Ri = Persentase ketergantungan pembiayaan.

Catatan : Perkembangan data mengenai persentase perubahan tabungan pemerintah dan persentase ketergantungan pembiayaan Indonesia dari tahun 1969/1970 - 1996/1997 dapat dilihat pada tabel 3.

Sedangkan prinsip anggaran fungsional, melihat fungsi dari bantuan luar negeri hanya untuk membiayai anggaran belanja pembangunan (pengeluaran pembangunan) dan bukan untuk membiayai anggaran rutin. Hal ini sesuai dengan asas bahwa bantuan luar negeri hanya sebagai pelengkap. Tingkat fungsionalitas bantuan luar negeri untuk membiayai pengeluaran pembangunan dapat diukur dengan rumus diatas juga, dan karena memang sebenarnya ada kaitan erat antara prinsip dinamis dan fungsional²⁰.

V. 3.2 Peranan Bantuan Luar Negeri

Dalam melihat peranan bantuan luar negeri dalam APBN dapat dilihat sebagai penerimaan pemerintah, rumusnya sbb :

²⁰ Ibid, hal 63

$$RPPm = \frac{PPm}{PP} \cdot 100\%$$

Keterangan :

RPPm = Rasio penerimaan pembangunan terhadap penerimaan pemerintah

PPm = Penerimaan pembangunan

PP = Penerimaan pemerintah

Catatan : Hasil perhitungan rasio penerimaan pembangunan terhadap penerimaan pemerintah selama kurun waktu 1996/1970 sampai 1996/1997 dapat dilihat pada tabel 3

V. 3.3 Beban Utang Luar Negeri

Indikator yang dipakai untuk menunjukkan perkembangan beban bantuan luar negeri. *Pertama*, membandingkan rasio nilai utang kumulatif terhadap PDB dan penerimaan ekspor. Rumusnya sebagai berikut²¹:

a. Terhadap PDB

$$RUk = \frac{Uk}{PDB} \cdot 100\% < 30\%$$

Keterangan :

RUk = Rasio utang kumulatif terhadap PDB

Uk = Utang kumulatif

PDB = Produk Domestik Bruto

30% = Batas bahaya²²

Kedua, membandingkan nilai bunga & cicilan utang terhadap beberapa variabel yaitu ekspor, PNB, jumlah anggaran rutin, jumlah anggaran pembangunan dan

²¹ Anton Hermanto dan Karya Budiaman, seperti yang dikutip oleh Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo. *Ibid*. hal. 72.

²² Mudrajad Kuncoro, memberikan batasan 40% terhadap batas bahaya. Lihat dalam "Bayangan Overborrowing, Gatra 6 Juli 1996.

total pengeluaran²³.

- a. Rasio bunga & cicilan terhadap eksport bersih (ekspor bruto dikurangi impor migas):

$$DSR = \frac{Dt}{Xnt} \cdot 100\% < 20\%$$

Keterangan :

DSR = Debit Service Ratio

Dt = Bunga & cicilan utang

Xnt = Ekspor bersih

20% = Batas bataya



Catatan:

Mengenai hasil perhitungan DSR pemerintah dari tahun 1969/1970 sampai 1996/1997 berdasarkan rumus diatas dapat dilihat di tabel 9.

- c. Rasio terhadap anggaran rutin, anggaran pembangunan, anggaran total pembangunan

$$RAP, AR, AT = \frac{Dt}{AP, AR, AT} \cdot 100\%$$

Catatan:

Hasil perhitungan terhadap anggaran rutin, anggaran pembangunan dan APBN mulai tahun anggaran 1996/1970 sampai 1997/1998 dapat dilihat pada tabel 6.

Ketiga, mencari selisih antara penerimaan bantuan luar negeri dan pembayaran bunga dan cicilan utang²⁴.

$$Nt = BLN - Dt$$

²³ Lihat Zulkarnaen Djamin, op.cit., hal 65 dan Drs. Hg. Suseno Triyanto Widodo, op.cit., hal 72 - 74

²⁴ Ibid, hal 74 - 75

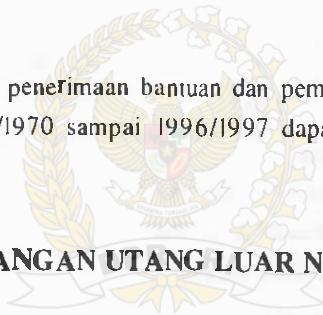
Keterangan :

Nt = Net Transfer (jika angkanya negatif berarti terjadi net distransfer)

BLN = Bantuan Luar Negeri

Bi = Bunga & Cicilan utang.

Catatan : Hasil perhitungan seelisih antara penerimaan bantuan dan pembayaran bunga dan cicilan Indonesia kurun waktu 1969/1970 sampai 1996/1997 dapat dilihat pada tabel 8.



V. 4 SUMBER DAN PERKEMBANGAN UTANG LUAR NEGERI INDONESIA

V. 4.1 Sumber Utang Luar Negeri

Penerimaan bantuan luar negeri selama ini berasal dari negara-negara dan badan-badan internasional yang tergabung dalam Consultative Group for Indonesia atau CGI (sebelumnya bernama Inter Governmental Group on Indonesia atau IGGI)²⁵. Dengan tingkat suku bunga yang rendah, masa tenggang pembayaran (*grace period*) serta masa pembayaran cicilan hutang dan bunganya cukup

²⁵ Dibubarkannya IGGI berkaitan dengan sikap beberapa negara yang ingin mengkantkan bantuan mereka dengan insiden Dili 12 November 1991. Negara tersebut adalah Kanada, Denmark, dan khususnya Belanda. Bagi Indonesia bantuan luar negeri yang dikaitkan dengan politik tidak akan diterima, karena hal ini bertentangan dengan GBHN. Menanggapi keinginan pemerintah Indonesia untuk membitarkan IGGI, maka Bank Dunia melalui Board of Director-nya mengirimkan surat pada tanggal 8 April 1992, yang berisi pemberian ijin pembubarannya. Sebagai penggantinya dibentuklah Consultative Group for Indonesia(CGI), yang anggotanya berasal dari IGGI. Pada sidang pertama tanggal 16 & 17 di Paris, pemerintah Indonesia mengajukan permintaan bantuan sebesar komitmen IGGI 1991/1992 sebesar US\$ 4.755 miliar. Pada akhirnya besarnya bantuan yang disetujui naik 4% menjadi US\$ 4.9487 miliar. Jumlah ini (tidak termasuk) Kuwait Fund, Saudi Fund, Finlandia, Swedia dan Norwegia yang belum memutuskan nilai pinjaman (lihat Zulkarnain Djamin, 1993).

Pinjaman yang tergabung dalam CGI terdiri dari pinjaman Bilateral dan pinjaman Multilateral. Negara-negara pembiaya pinjaman Bilateral terdiri dari : Amerika Serikat, Australia, Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Italia, Inggris, Jepang, Jerman, Kanada, Korset, Kuwait Fund, Prancis, Swiss, Selandia Baru, dan Spanyol. Sedangkan pinjaman Multilateral berasal dari Bank Dunia, ADB, Nordic Bank, Badan-badan khusus PBB, IBD, IFAD, UNICEF dan EIB.

panjang, maka pinjaman dari CGI menarik bagi pemerintah.

Dalam sidang pertama tahun 1967, IGGI memutuskan memberikan bantuan sebesar US\$ 200 juta. Jumlah tersebut sesuai dengan persyaratan yang diinginkan oleh pemerintah, yaitu persyaratan lunak, masa pembayaran 25 tahun termasuk tenggang waktu 7 tahun dengan tingkat suku bunga sebesar 3 persen setiap tahunnya. Bantuan tersebut dalam bentuk kredit *devisa kredit*, yang direalisasikan dengan sistem bonus ekspor. Dengan demikian, penggunaan devisa kredit ini dapat dipakai untuk menutupi kelangkaan devisa pada saat itu. Akan tetapi sejak tahun 1976/1977, bantuan luar negeri dalam bentuk devisa kredit ditiadakan sejalan dengan meningkatnya kemampuan ekspor.

Selama Repelita I bantuan proyek yang diterima Indonesia mengalami peningkatan, menyusul jumlah penerimaan pinjaman setengah lunak untuk pembiayaan proyek-proyek pembangunan. Pada tahun 1976 terjadi krisis Pertamina, sehingga kemampuan meminjam segera mengecil akibat beban yang mendadak meningkat, karena sebagian utang Pertamina diambil alih oleh Pemerintah. Memasuki akhir tahun 1970-an laju pertumbuhan ekonomi kembali meningkat dan mencapai pertumbuhan tertinggi pada tahun 1981. Dengan demikian Pemerintah Indonesia meningkatkan lagi pinjaman setengah lunaknya, yang jumlahnya lebih besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Beban ini cukup memberatkan bagi Pemerintah, namun menghadapi keadaan ini, Pemerintah melakukan penjadwalan kembali pinjaman setengah lunaknya (1983), yang bernilai lebih dari US\$ 10 miliar. Mengenai perkembangan pinjaman IGGI/CGI semenjak tahun 1982/1983 sampai tahun 1997/1998 dapat dilihat pada tabel 1.

Berdasarkan jenis pinjaman, pinjaman yang diterima pemerintah dapat dibedakan menjadi pinjaman lunak, setengah lunak atau komersil, dan pinjaman tunai. Pinjaman lunak atau pinjaman resmi (ODF) yang ditujukan untuk membantu

pembangunan di negara-negara berkembang. Kredit ekspor masuk kedalam kategori setengah lunak, yang dananya bisa berasal dari negara donor (*official financial support*) atau yang bersumber dari pihak perbankan dan lembaga keuangan swasta yang dijamin oleh pemerintah donor (*pure cover*). Jaminan ini diberikan terhadap resiko perubahan politik dan resiko komersial. Dilihat dari masa pengembaliannya kredit ekspor dapat berjangka pendek sampai dua tahun, berjangka menengah antara 2-5 tahun dan berjangka panjang diatas 5 tahun. Sedangkan tingkat suku bunga didasarkan pada perkembangan ekonomi negara peminjam. Pada tahun 1986, suku bunga jangka panjang sebesar 9,5% bagi negara berpendapatan tinggi, dan 8,25% bagi negara berpendapatan menengah, sedangkan bagi negara berpendapatan rendah bunganya 7,45 %. Bila pada tahun 1968, jumlah pinjaman yang di terima pemerintah hanya berasal dari pinjaman lunak sebesar US\$ 363,3 juta, maka pada tahun 1998/99 jumlah pinjaman meningkat menjadi US\$ 5.815,4 juta, yang terdiri atas pinjaman lunak sebesar US\$ 5.299,3 juta dan pinjaman setengah lunak sebesar US\$ 516,1 juta. Selanjutnya mengenai perkembangan jenis pinjaman dapat dilihat pada tabel 2.

V. 4.2 Perkembangan Utang Luar Negeri

Penerimaan pembangunan untuk membiayai pengeluaran menunjukkan trend yang menurun. Penurunan ini memperlihatkan bahwa turunnya peranan pinjaman luar negeri terhadap pengeluaran pembangunan. Selama Repelita I penerimaan pembangunan mencapai Rp 554,5 miliar atau 48,7 % dari pembiayaan pembangunan. Sedangkan pada Repelita V penerimaan pembangunan mencapai Rp 29.894,7 miliar, atau 42,8% dari pengeluaran pembangunan. Sedangkan pada akhir tahun ketiga Repelita VI penerimaan pembangunan berperan sebesar 33,5% terhadap pengeluaran pembangunan (lihat tabel.3).

Semakin berkurangnya peranan penerimaan pembangunan, berarti peranan tabungan pemerintah semakin memperlihatkan peranan yang berarti terhadap sumber pembiayaan untuk pembangunan. Pada tahun pertama Repelita I, sumber dana bagi pembiayaan pembangunan sektor pemerintah, sebagian besar (Rp 82,1 miliar atau 48,7%) berasal dari penerimaan pembangunan berupa bantuan luar negeri. Sementara itu, pembiayaan pembangunan yang ber sumber dari dalam negeri adalah tabungan pemerintah yang berperan sekitar Rp 32,5 miliar atau 51,3%. Dengan adanya perkembangan berbagai penerimaan negara, terutama yang berasal dari non migas maka telah terjadi pergeseran dalam dominasi pembiayaan pembangunan yang berasal dari pinjaman luar negeri. Pada tahun ketiga Repelita VI sekitar 69,6 % sumber pembiayaan pembangunan berasal dari tabungan pemerintah, sedangkan sisanya berasal dari penerimaan pembangunan atau sekitar Rp 68.152 miliar dari Rp 92.926,7 miliar. Bila diperhatikan ternyata sumber pembiayaan telah mampu membiayai seluruh pengeluaran pembangunan.

Pada tahun 1982, tabungan pemerintah sempat menurun seiring dengan keadaan ekonomi dunia yang mengalami resesi. Dampak dari turunnya harga minyak turun, berpengaruh terhadap harga-harga komoditas nonmigas, sehingga neraca perdagangan Indonesia dalam tahun 1981/1982 mengalami defisit, padahal sebelumnya surplus (1980/1981). Selama tahun anggaran 1982/1983 neraca pembayaran mengalami defisit sebesar US\$ 7,04 juta (terbesar selama PJP I) sebagai akibat permintaan melemah, laju pertumbuhan melambat menjadi 2,24% maka tabungan pemerintah terhadap sumber pembiayaan pun menurun. Perkembangan ini membawa konsekuensi untuk melakukan pengkajian kembali terhadap kebijaksanaan pembangunan. Selama kurun waktu 1981 sampai 1989 keadaan perikonomian Indonesia dalam keadaan yang bergejolak sebagai dampak dari resesi dunia yang berkepanjangan.

Memasuki tahun 1989/1990 tabungan pemerintah meningkat dari Rp 2.478,9 miliar menjadi Rp 7.169 miliar atau rasionya meningkat dari sebesar 19,7% menjadi 46,3%. Meningkatnya tabungan pemerintah disebabkan oleh meningkatnya penerimaan dalam negeri sebagai akibat kebijaksanaan yang ditempuh melalui deregulasi dan debirokratisasi sejak tahun 1983. Misalkan Pakjun 1983, yang disusul kebijakan perpajakan, Inpres No.4/85 (yang berlaku sampai tahun 1988), kemudian Paket Kebijaksanaan 20 Desember (Pakdes) tentang perbankan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut mampu menciptakan iklim usaha yang mantap sehingga penerimaan pemerintah dari pajak meningkat, yang pada akhirnya tabungan pemerintah pun meningkat.

Kondisi perekonomian Repelita I, ditandai dengan kesulitan penyediaan barang-barang kebutuhan pokok, kecilnya cadangan devisa, dan kurangnya modal untuk memperbaiki berbagai prasarana dan sarana ekonomi, sehingga penerimaan pembangunan ekonomi didominasi oleh bantuan program (76%). Bantuan pangan dan non pangan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat dan menstabilkan harga-harga kebutuhan pokok didalam negeri. Hal ini sebagai dampak dari menanggulangi *hyperinflasi* sebelumnya. Tetapi pada tahun-tahun berikutnya, peranan bantuan program mulai menurun. Pada Repelita II bantuan program mencapai Rp 176,2 miliar atau 10,7% dari keseluruhan bantuan yang sebesar Rp 1.647,2 miliar. Sedangkan pada Repelita III, sumbangannya turun menjadi 2,5% dari total bantuan, namun kemudian komposisinya meningkat lagi pada Repelita IV menjadi 20,5% dan turun lagi pada Repelita V menjadi sebesar 10,7% (*lihat juga tabel 5*).

V. 5 ANALISA UTANG LUAR NEGERI DALAM APBN 1969/1970 - 1996/1997

APBN selama kurun waktu 1969/1970 hingga 1996/1997 memperlihatkan kecenderungan defisit yang meningkat. Jika pada tahun anggaran 1969/1970, defisit anggaran sebesar Rp 76,8 miliar, maka pada tahun anggaran 1996/1997 defisitnya mencapai Rp 10.230,2 miliar. Hal ini terjadi karena tabungan pemerintah tidak mampu mengimbangi pengeluaran pembangunan. Selama kurun waktu 1969-1997, tabungan pemerintah meningkat sekitar 38,87 persen setiap tahunnya. Dengan demikian, defisit yang terjadi ditutupi dengan bantuan luar negeri. Pada tahun anggaran 1969/1970, ketergantungan terhadap bantuan luar negeri mencapai 0,75 persen, tetapi kemudian pada tahun-tahun berikutnya mengalami penurunan. Misalnya pada tahun anggaran 1996/1997, ketergantungan terhadap bantuan luar negeri, hanya sekitar 0,33 persen (*lihat tabel.4*). Penurunan persentase ketergantungan terhadap bantuan luar negeri memperlihatkan anggaran yang dinamis.

V. 5.1 Peranan sebagai penerimaan pembangunan

Tabel.4 memperlihatkan bahwa penerimaan pembangunan mengalami kenaikan dalam setiap pelitanya, baik penerimaan bantuan program maupun bantuan proyek. Jika pada Pelita I bantuan luar negeri hanya berjumlah Rp 966,3 miliar (27,4% terhadap total penerimaan), maka selama Pelita V meningkat hampir 41 kali menjadi Rp 39.537,3 miliar (14,6% terhadap total penerimaan).

Selama PJP I, setiap tahun utang luar negeri rata-rata meningkat 1542,8 miliar, walaupun proporsinya mengalami penurunan menjadi 16.4% terhadap penerimaan pemerintah. Peningkatan dana bantuan program sejak tahun 1986/1987 disebabkan oleh penerimaan dalam negeri yang berasal dari sektor migas

turun drastis. Bersamaan dengan itu Indonesia mengalami tekanan beban pinjaman luar negeri yang berat, padahal disaat itu pemerintah harus menyelamatkan proyek-proyek pembangunan dan mempertahankan momentum pembangunan, sehingga Indonesia kembali memerlukan bantuan program (*special assistance loan*) seperti halnya pada masa awal Orde Baru. Pinjaman ini digunakan untuk mengisi kekurangan anggaran dan cadangan devisa, dengan jumlah yang lebih besar dan persyaratan yang lebih berat.

Meskipun demikian sejak tahun anggaran 1994/1995, bantuan program ditiadakan mengingat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sehingga tabungan menjadi semakin meningkat. Ini berarti, penerimaan pembangunan lebih banyak tertumpu pada bantuan proyek guna membiayai proyek-proyek pembangunan. Selama tiga tahun pelaksanaan Pelita VI, utang luar negeri yang berupa bantuan proyek rata-rata menyumbang rata-rata sebesar 11,8% terhadap total penerimaan. Secara akumulatif pada kurun waktu 1969/1970 sampai 1996/1997, penerimaan pembangunan mencapai 16% dari total penerimaan pemerintah.

Pembiayaan dalam pembangunan biasanya disesuaikan dengan prioritas pembangunan, misalnya bantuan proyek digunakan untuk penyediaan prasarana dan sarana ekonomi, pengembangan dan penerapan teknologi, serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Bantuan dan pinjaman luar negeri yang dimanfaatkan dalam pembangunan berbagai sektor, serta didukung dengan berbagai kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi di segala sektor telah membawa perekonomian menuju kemajuan. Ini dapat dilihat dari pertumbuhan produksi nasional (PDB) yang semakin meningkat setiap tahunnya. Selama kurun waktu 1989-1996, perekonomian Indonesia tumbuh dengan rata-rata 7%, sehingga oleh Bank Dunia, Indonesia dimasukan dalam HPAE (*High Performance Asia Economies*) bersama 4 macam Asia, Thailand, Malasyia dan Singapura.

Perkembangan realisasi bantuan proyek terhadap pembiayaan sektor pembangunan selama Repelita I-Repelita V dapat dilihat pada tabel 7.A. Memang terjadi perbedaan dalam penentuan sektor, dimana dalam kurun waktu Repelita I sampai V pembagian sektor pembangunan didasarkan atas 18 sektor, sedangkan mulai Repelita VI pembagian sektor menjadi 20 sektor. Secara keseluruhan, selama empat tahun Repelita VI, pembiayaan pembangunan mencapai 43,7 persen dari total pengeluaran pembangunan (*lihat tabel. 7.B*).

Proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dengan dana pinjaman luar negeri umumnya banyak yang sudah selesai dan memberikan manfaat terhadap masyarakat luas. Misalnya berbagai fasilitas umum untuk melayani kepentingan masyarakat, seperti sarana transportasi, jaringan irigasi, fasilitas telekomunikasi, dsbnya. Sekarang ini, masih banyak proyek pembangunan yang sedang berjalan dan diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia.

V. 5.2 Pengeluaran Cicilan Utang Luar Negeri

Berdasarkan data pada tabel 6, pembayaran pinjaman dan bunga meningkat dari Rp 12,8 miliar pada awal PJP I menjadi Rp 17.042,3 miliar pada akhir PJP I, sedangkan pada akhir tahun ketiga Repelita VI cicilan dan bunga mencapai Rp 22.120 miliar. Sementara itu, proporsi pembayaran bunga beserta cicilan terhadap pengeluaran rutin, pada awal PJP I proporsinya meningkat dari 6,0% menjadi 42,3% pada akhir Pelita V, atau meningkat sebesar 29,1% setiap tahunnya. Sedangkan selama Repelita VI cicilan dan bunga mencapai 35,9 % dari pengeluaran rutin.

Komposisi pembayaran bunga dan cicilan terhadap pengeluaran pembangunanpun memperlihatkan kenaikan yang cukup tajam. Bila selama Repelita I, pembayaran bunga dan cicilan terhadap pengeluaran pembangunan

mencapai 13,4% maka selama Repelia V naik menjadi 60%. Sedangkan pada akhir tahun ketiga Repelita VI, pembayaran cicilan dan bunga mencapai 66,1% dari pengeluaran pembangunan.

Terhadap anggaran APBN, cicilan pinjaman beserta bunga mengalami peningkatan cukup tinggi, dimana pada awal Pelita I pembayaran cicilan dan bunga mencapai 4% dari anggaran APBN, dan pada akhir Pelita V sudah mencapai 24,8%. Sedangkan pada akhir tahun ketiga Repelita VI, pembayaran bunga dan cicilan telah mencapai 23,3% dari APBN. Atau secara akumulatif pada kurun waktu 1969/1970 sampai 1996/1997 cicilan dan bunga mencapai 15,6% dari APBN.

Pada awal PJP II, pembayaran bunga dan cicilan pinjaman luar negeri masih mengalami peningkatan, namun menurun dalam proporsinya terhadap total pengeluaran rutin. Sementara itu, jumlah pembayaran bunga dan cicilan pinjaman luar negeri dalam tiga tahun pertama Repelita VI mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan oleh adanya percepatan pembayaran (*repayment*) terhadap sebagian pinjaman luar negeri yang memiliki tingkat bunga relatif tinggi. Realisasi pembayaran pada awal Repelita VI mencapai Rp 18.298,4 miliar, atau meningkat 7,4% dari tahun anggaran sebelumnya (1993/1994). Pada tahun 1995/1996 meningkat menjadi 12,0 % dan 0,8 % pada tahun 1996/1997.

Meningkatnya kewajiban pembayaran bunga dan cicilan pinjaman luar negeri, tidak saja disebabkan oleh semakin besarnya pinjaman luar negeri yang jatuh tempo, tetapi juga karena perubahan kurs rupiah terhadap nilai tukar dollar Amerika, serta mata uang asing lainnya. Devaluasi pada tahun 1978 yang sebesar 50.6% , tahun 1983 yang sebesar 38%, dan tahun 1986 yang lebih dari 45%, semakin memperbesar jumlah utang Indonesia. Hal ini berdampak terhadap menurunnya tabungan pemerintah, karena digunakan untuk pembayaran angsuran dan bunga pinjaman luar negeri.

Adanya apresiasi mata uang yen terhadap rupiah turut memperbesar jumlah pinjaman Indonesia. Pada tahun anggaran 1988/1989, angsuran pokok dan bunga yang harus dibayar kepada pemerintah Jepang sebesar US\$ 1,2 miliar. Ini didasarkan atas kurs tahun 1985 dimana $US\$ 1 = 243$ yen. Namun dalam tahun 1988, karena apresiasi yen terhadap US\$, menyebabkan kurs $US\$ 1$ terhadap yen Jepang menjadi 125 yen, maka pembayaran pinjaman pokok plus bunganya kepada Jepang meningkat dari US\$ 1,2 miliar menjadi US\$ 2,3 miliar. Kenaikan sebesar 1,1 miliar ini diambil dari anggaran rutin, sehingga anggaran rutin ikut meningkat. Kenaikan ini terulang lagi pada tahun 1997, dimana yen naik tajam setelah tanggal 30 Juni 1997 (40% pinjaman dalam bentuk yen).

Selanjutnya asas berimbang yang dianut oleh pemerintah Orde Baru menyebabkan pengeluaran rutin (termasuk cicilan pinjaman luar negeri) sulit disesuaikan bila terjadi keadaan yang tidak diinginkan, karena anggaran ini sudah ditetapkan sebelumnya. Akibatnya penyesuaian akan dialihkan pada pengeluaran pembangunan. Pada tahun 1973 dan 1979, realisasi pengeluaran lebih tinggi daripada perkiraan, maka pada tahun tersebut surplus anggaran dimasukan kedalam anggaran pembangunan. Sehingga pengeluaran pembangunan lebih cepat daripada pengeluaran rutin, maka asas berimbang tersebut sebetulnya bersifat asimetris²⁶.

V. 5.3 Beban Terhadap Perekonomian Nasional

Bagi negara yang kekurangan modal untuk membangun maka pinjaman luar negeri merupakan cara pemecahan yang pragmatis dan realistik²⁷. Akan tetapi pinjaman juga merupakan beban bagi generasi mendatang untuk membayarnya

²⁶ Sumimaru Odano, Dono Iskandar, Keuangan Negara dan Pajak, dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal. 151

²⁷ Prof. Dr. Wan Usman, Perekonomian Indonesia, Karunika, Jakarta, hal. 166

bahkan mempersulit bagi generasi mendatang bila tidak dimanfaatkan secaraefektif dan efisien.

Sejak tahun anggaran 1987/ 1988, pembayaran cicilan pinjaman berikut bunganya menjadi lebih besar dibandingkan dengan pinjaman baru setiap tahunnya. Pada tahun tersebut, arus negatif dalam pinjaman luar negeri atau yang disebut dengan *net resource transfers negative* sebesar US\$ 357 juta. Untuk mengimbanginya, dilakukan dengan pemberian pinjaman khusus sebesar \$ 2,4 juta. Ini juga dilakukan pada tahun anggaran 1988/1999 yang berjumlah US\$ 1,8 miliar. Pinjaman tersebut digunakan untuk biaya lokal (*local cost financing*). Pinjaman ini mengakibatkan jumlah pinjaman yang diterima dari kelompok IGGI meningkat dua kali lebih besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Selama kurun waktu tahun 1987 - 1997 *net resources transfer* yang negatif mencapai US\$ 15,6 miliar (*lihat tabel.8*)

Sejak tahun 1980, cicilan pokok pinjaman sudah jatuh tempo, dan harus segera dibayarkan. Pembayaran angsuran dan bunga pinjaman luar negeri selalu diusahakan untuk dijalankan supaya menumbuhkan kepercayaan luar negeri. Keadaan ini hanya bisa dipertahankan sampai tahun 1984/1985, karena mulai tahun 1985/1986 pembayaran pinjaman dan bunga sudah melebihi 15% dari ekspor (*lihat tabel.9*). Angka ini adalah yang tertinggi yang terjadi pada tahun 1988/1989 (32,3%), walaupun setelah itu turun kembali, misalnya pada tahun 1996/1997 DSR yang mencapai 17,6 %. Menurunnya nilai DSR Pemerintah, menunjukan keberhasilan pemerintah dalam mengendalikan pinjaman. Meskipun DSR Pemerintah semakin mengecil, tetapi secara nasional DSR-nya mencapai sekitar 30% berada diatas batas aman 20%.

Dengan memperhatikan perkembangan pinjaman luar negeri, maka memunculkan fenomena *debt-led growth* atau masuk kedalam perangkap hutang

(*debt trap*), sehingga apabila dibiarkan akan krisis hutang. Hal ini ditandai dengan munculnya tanda-tanda 'overborrowing', seperti DSR yang melebihi batas angka aman. Tanda-tanda overborrowing ini juga terlihat dari rasio utang kumulatif terhadap PDB yang menunjukkan angka 56 persen pada tahun 1996. Angka sebesar ini sudah diatas angka berbahaya, karena idealnya dibawah 30 persen. Beban utang luar negeri yang sudah mengkhawatirkan ini memperlihatkan perangkap utang yang akan memunculkan krisis utang. Hal ini terbukti di masa krisis ekonomi sekarang ini dimana pemerintah mengambil langkah-langkah restrukturisasi utang swasta dan penjadwalan ulang utang Pemerintah..

V. 6 ANALISA UTANG LUAR NEGERI DALAM APBN MASA KRISIS²⁸

Kebijakan nilai kurs yang ditempuh pemerintah selama ini berhasil menjaga nilai kurs dalam keadaan wajar, misalnya selama kurun waktu 1990- 1996 rupiah mengalami depresiasi sekitar 3,8 persen setiap tahunnya. Kestabilan hanya bisa berlanjut sampai tanggal 11 Juli 1997, dimana nilai Rupiah terhadap dollar Amerika Serikat terdepresiasi menjadi Rp 2.440,00 per dolar. Tetapi sejak perubahan kebijaksanaan sistem nilai tukar dari sistem nilai tukar mengambang terkendali (*managed floating*) ke sistem nilai tukar mengambang murni, maka perubahan ini membawa rupiah menjadi lemah dengan tajam dan mudah berfluktuasi, yang berbuntut menjadi krisis ekonomi. Krisis ekonomi menyebabkan keseimbangan makro ekonomi terutama pada sisi eksternal menjadi rapuh.

Untuk memulihkan stabilitas perekonomiannya, maka Pemerintah

²⁸ Mengenai angka-angka yang digunakan dalam bagian ini dapat dilihat di tabel 10 dan 11

meminta bantuan IMF²⁹ dan negara-negara lainnya. Pada tanggal 13 Oktober 1997, Pemerintah dijanjikan paket bantuan senilai US\$ 23,0 miliar, yang kemudian berkembang menjadi US\$ 43 miliar. Salah satu kebijakan yang dilakukan IMF adalah menciptakan surplus anggaran sebesar 1% dari Produk Domestik Bruto (awal kesepakatan). Ini berarti dalam anggaran 1998/1999 harus terdapat surplus anggaran minimal Rp 5,6 triliun. Kebijaksanaan tersebut ditujukan agar anggaran pemerintah tidak menjadi pemicu memburuknya ketidakseimbangan eksternal atau defisit transaksi berjalan, terutama komponen belanja impor. Walaupun demikian, krisis juga menyebabkan keseimbangan internal terganggu seperti kenaikan harga-harga akibat naiknya biaya produksi.

Dampak lain dari krisis, memaksa Pemerintah mengeluarkan Keppres Nomor 39, yang berisi tentang revisi 241 proyek senilai Rp 178,798 triliun, terutama proyek yang dibiayai bantuan luar negeri. Proyek yang diteruskan sebanyak 85 buah dengan nilai Rp 67,6 triliun, yang dikaji kembali 75 proyek senilai Rp 61,6 triliun dan yang ditangguhkan 81 proyek senilai Rp 49,5 triliun. Proyek yang ditangguhkan terdiri atas dua jenis, yaitu proyek-proyek pemerintah yang dibiayai dengan kredit ekspor (6 proyek), dan proyek-proyek BUMN dan swasta yang berkaitan dengan pemerintah atau badan usaha milik negara (75 proyek).

Namun sejalan dengan perkembangan ekonomi yang makin memburuk, maka aplikasi kebijakan IMF tidak membawa perbaikan, menyebabkan adanya perubahan-perubahan dalam kesepakatan tersebut, sehingga berdampak terhadap

²⁹ IMF bersedia memberikan paket pinjaman sebesar US\$ 43 miliar. Pinjaman pertama diberikan sebesar US\$ 3,04 miliar pada bulan Nopember 1997 dan bantuan kedua pada bulan April 1998 sebesar US\$ 1,0 miliar

perubahan anggaran yang disusun. Akibatnya APBN dalam satu tahun anggaran mengalami beberapa kali perubahan.

V. 6.1 APBN Tahun 1997/1998

APBN tahun 1997/1998 disusun berdasarkan asumsi-asumsi yang diperkirakan dalam keadaan stabil, tetapi dalam kenyataannya tidak terlepas dari keadaan yang terjadi pada tahun berjalan. Misalnya, penerimaan pemerintah yang diperkirakan Rp 101.086,7 miliar meningkat menjadi Rp 132.000,9 miliar. Dimana penerimaan pembangunan meningkat dari Rp 13.026,0 miliar menjadi Rp 23.817 miliar. Tingginya penerimaan tersebut berkaitan dengan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar .Penerimaan pembangunan tersebut berupa bantuan proyek, yang diperkirakan sebesar 50,7% dari total pengeluaran pembangunan.

Realisasi pembayaran bunga dan cicilan pinjaman diperkirakan meningkat 51,7 % dari Rp 19.570,9 miliar menjadi Rp 29.697,1 miliar. Peningkatan pembayaran utang tersebut digunakan untuk pembayaran utang luar negeri sebesar Rp 28.057,4 miliar, lebih tinggi dari perkiraan semula dan pembayaran utang dalam negeri sebesar Rp 1.639,7 miliar. Peningkatan pembayaran utang dalam negeri ini akibat ditampungnya hasil setoran hasil operasi Pertamina sebesar Rp 1.626,7 miliar (hasil audit BPKP). Sedangkan meningkatnya pembayaran utang luar negeri akibat penurunan nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika yang cukup besar.

Pada tahun anggaran 1997/1998, peranan penerimaan pembangunan terhadap penerimaan pemerintah meningkat 18,08% dibandingkan pada tahun anggaran sebelumnya, yang meneapai 11,5%. Sedangkan pembayaran cicilan dan

bunganya mencapai 35,1% dari pengeluaran rutin. Pembayaran ini meningkat dari 63,27% menjadi 66,1%, sementara itu proporsi pembayaran bunga dan cicilan terhadap total anggaran turun dari 23,3% menjadi 22,5%.

V. 6.2 APBN Revisi Pertama

Mengawali tahun 1998 terjadi revisi anggaran selama masa Orde Baru dimana revisi ini berkaitan dengan persetujuan pemerintah dengan IMF, sebagai buntut dari resesi ekonomi. Sebelumnya, pernah terjadi revisi pada tahun 1986/1987 dimana revisi dilakukan setelah pelaksanaan tahun anggaran, sedangkan revisi APBN 1998/1999 terjadi sebelum APBN sempat dibahas secara mendalam oleh DPR. Asumsi dasar yang digunakan adalah kurs rupiah ditetapkan Rp 5.000 untuk satu dolar, pertumbuhan ekonomi nol persen, laju inflasi 20%, harga minyak tetap dengan asumsi sebelumnya yaitu 17 dolar per barel, dan jumlah produksi minyak 1,520 juta barel per hari termasuk kondesat 190.000 barel. RAPBN semula direncanakan berimbang pada tingkat Rp 133,49 triliun, setelah penyesuaian berubah menjadi Rp 147,22 triliun. Volume RAPBN pasca penyesuaian tersebut lebih tinggi 10% dibanding RAPBN yang diumumkan tanggal 6 Januari 1998. Bahkan lebih tinggi 45,6% dibandingkan RAPBN 1997/1998³⁰.

Revisi APBN 1998/1999 yang sangat penting adalah diperbolehkannya pemerintah melakukan anggaran defisit 1 % dari PDB. Hal ini mengandung ketidakjelasan karena perhitungan defisit IMF dengan berbeda. Selama ini pemerintah menganggap APBN menganut anggaran berimbang (*balance budget*), sementara IMF berpendapat bahwa defisit tersebut adalah faktor luar

³⁰ Adapula yang mengatakan bahwa RAPBN 1998/1999 sebagai RAPBN Versi IMF, sebab revisi dilakukan atas desakan IMF (Kompas 24 Januari 1998)

negeri pemerintah yang dicantumkan sebagai penerimaan pembangunan³¹.

Kenyataan tersebut menyiratkan bahwa secara teknis ekonomi, anggaran Indonesia adalah defisit yang terkendali. Maksudnya, pengendalian lewat jumlah utang yang disepakati oleh forum CGI. Sementara APBN yang berimbang dan dinamis adalah penerimaan sama dengan pengeluaran. Tetapi karena bantuan luar negeri diberlakukan sebagai penerimaan, maka anggaran yang berimbang sebenarnya, merupakan defisit anggaran yang dibiayai oleh bantuan luar negeri.

Sekalipun jumlah bantuan luar negeri dalam valuta asing tetap seperti rencana semula, namun akibat perubahan kurs rata-rata rupiah terhadap dollar AS, maka bantuan luar negeri pada penerimaan pembangunan mengalami kenaikan yang cukup besar yaitu dari Rp 25,80 triliun menjadi Rp 32,25 triliun. Sesuai dengan prinsip anggaran yang berimbang dan dinamis, maka pengeluaran negara juga mengalami perubahan. Pengeluaran rutin yang semula direncanakan Rp 92,38 triliun berubah menjadi Rp 97,83 triliun. Peningkatan pengeluaran rutin tersebut terutama disebabkan karena pembayaran bunga dan cicilan pinjaman baik dari Rp 32,08 triliun menjadi Rp 39,74 triliun.

Perubahan anggaran pembayaran bunga dan cicilan pinjaman terjadi karena adanya peningkatan beban pinjaman dalam negri dari Rp 1,84 triliun

³¹ Pada mulanya Pemerintah menghindari pembiayaan defisit dari pinjaman dalam negeri dari sektor swasta atau Bank Sentral. Hal ini didasarkan pengalaman pada Orde Lama tahun 1965, dimana ketika terjadi defisit anggaran dibiayai oleh Bank Sentral menimbulkan inflasi yang sangat hebat (650%). Kebijakan ini ditetapkan dalam GBHN Pemerintah perlu memehhara keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran, tetapi jika penerimaan lebih tinggi dari perkiraan semula, pengeluaran dapat dinaikkan dalam tahun berjalan. Dalam hal ini pemerintah hanya perlu melaporkan pada DPR mengenai pelaksanaan APBN dalam setiap akhir tahun anggaran (tanggal 31 Maret) dan tidak memerlukan persetujuan dari Dewan sebelumnya. Asas yang sama dipakai pula dalam hal penerimaan pemerintah menurun (Sumimoru Odano, Dono Iskandar, hal 156). Karena perkembangan resesi yang berkelanjutan, maka kesulitan likuiditas tersebut ditempuh dengan kebijakan mencetak uang baru sebesar Rp 80 triliun. Sebagian uang ini dipinjamkan kepada perbankan, sehingga sampai dengan 5 Juni 1998 tagihan BI ke BPPN mencapai Rp 132,115 triliun.

menjadi Rp 1,94 triliun, dan pinjaman luar negeri dari Rp 30,24 triliun menjadi Rp 37,80 triliun. Kenaikan pembayaran pinjaman dalam negeri karena diperlukan anggaran yang menampung sebagian pengembalian dana Bank Indonesia untuk menalangi dana nasabah 16 bank swasta yang dilikuidasi. Dalam hal, kenaikan pembayaran beban pinjaman luar negeri juga semata-mata dikarenakan terjadinya perubahan kurs.

Dengan memperhatikan penerimaan dalam negeri dan pengeluaran rutin, tabungan pemerintah direncanakan meningkat dari perkiraan Rp 15,3 triliun menjadi Rp 17,3 triliun. Dalam perkembangan tersebut, dana pembangunan berubah dari Rp 41,1 triliun menjadi Rp 49,39 triliun. Dana tersebut dipergunakan untuk membiayai pengeluaran pembangunan, di mana pengeluaran pembangunan yang berupa pembiayaan rupiah berubah dari Rp 22,10 triliun menjadi Rp 25,63 triliun. Di dalam anggaran pembangunan rupiah tersebut termasuk nilai rupiah bantuan program yang meningkat karena perubahan kurs dari semula Rp 6,80 triliun menjadi Rp 8,5 triliun. Sedangkan anggaran pembangunan bantuan proyek berubah dari Rp 19 triliun menjadi Rp 23,75 triliun. Penyebab ini semata-mata didasarkan atas perubahan kurs.

Pemasukan modal bersih diperkirakan menjadi negatif US\$ 1,53 miliar atau 1,8% dari perkiraan semula positif US\$ 6,47 miliar. Hal ini disebabkan oleh lebih besarnya pengeluaran devisa untuk pembayaran pinjaman luar negeri sektor swasta yang jatuh tempo dibandingkan dengan pemasukan modal swasta sehingga lalu lintas modal lainnya berubah dari perkiraan semula positif US\$ 2,21 miliar dolar menjadi negatif US\$ 5,6 juta. Dalam perkembangan tersebut, neraca pernbayaran tahun 1998/1999 yang semula diperkirakan defisit US\$ 1,07 miliar berubah menjadi surplus US\$ 2,6 miliar.

Demikian pula peranan penerimaan pembangunan terhadap penerimaan

pemerintah meningkat menjadi 21,9% (tahun 1997/1998 sebesar 18,04%). Begitu pula pembayaran bunga dan cicilan meningkat dari 35,5% menjadi 40,62% terhadap pengeluaran rutin pada tahun anggaran sebelumnya. Porsi pembayaran bunga dan cicilan terhadap pengeluaran pembangunan meningkat menjadi 80,46% dari 63,27%, dan porsinya terhadap total anggaran meningkat menjadi 27% dari 22,5%. Sedangkan peranan penerimaan pembangunan (bantuan luar negeri) terhadap sumber pembiayaan meningkat dari 50,25% menjadi 65,3%.

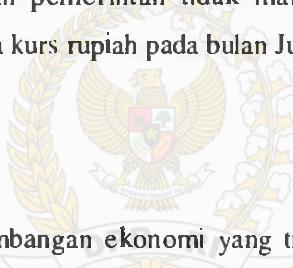
V. 6.3 APBN Revisi Kedua

Krisis ekonomi mengundang ketidakpastian, karena setelah revisi pertama, maka dalam perkembangan berikutnya, asumsi-asumsi yang dipakai sudah tidak cocok lagi mengimbangi dampak perkembangan krisis. Keadaan ini menyebabkan pemerintah melakukan revisi kembali, supaya APBN menjadi lebih realistik. Meskipun demikian jumlah anggaran yang direncanakan tidak mengalami kenaikan, yaitu Rp 147,2 triliun.

Asumsi dasar yang digunakan dalam merevisi RAPBN 1998/1999 adalah kurs rupiah ditetapkan Rp 6.000 (dari Rp 5.000) untuk satu dollar, pertumbuhan ekonomi menjadi minus 4 persen (dari nol persen), laju inflasi turun menjadi 17% (dari 20%), harga minyak turun menjadi 14,5 US\$ per barel (dari 17 dolar per barel), sedangkan defisit anggaran sebesar 3,2%.

Sampai dengan perkembangan pertengahan tahun 1998 (Juni) kurs dolar masih jauh diatas perkiraan APBN 1998/1999, sehingga beban cicilan dan pokok utang luar negeri pemerintah meningkat menjadi Rp 60,4 triliun. Dengan asumsi kurs dolar masih bertahan pada level Rp 8.000 per US\$ 1 dan harga minyak di pasar dunia US\$ 14 per barel, maka APBN 1998/1999 akan mengalami defisit sekitar Rp 10,8 triliun. Dengan asumsi ini, penerimaan dalam negeri mencapai

Rp 114 triliun, sementara pengeluaran rutin menjadi Rp 125 triliun, dimana jumlah ini belum termasuk subsidi tambahan untuk pangan. Dengan tingkat kurs rupiah tetap diatas Rp 8.000 maka penerimaan pemerintah tidak mampu menutup kewajiban yang harus dikeluarkan, dimana kurs rupiah pada bulan Juni 1998 masih diatas Rp 10.000.



V. 6.4 APBN Revisi Ketiga

Memperhatikan keadaan perkembangan ekonomi yang tidak menentu, memaksa pemerintah kembali merevisi RAPBN 1998/1999. Dalam revisi ketiga ini, pemerintah mengajukan RAPBN berimbang pada Rp 277,1 triliun, naik sekitar 88,2 persen dari revisi semula. Penyesuaian ini didasarkan atas perubahan-perubahan pada asumsi yang dipakai. Asumsi baru adalah pertumbuhan ekonomi minus 10% s/d 12%, kurs rupiah berkisar antara Rp 10.000 s/d Rp 10.600, harga minyak/barel 13 US\$, inflasi 80% dan defisit anggaran 8,5%. Tetapi ketika sampai pada pembahasan di DPR, DPR mengajukan keberatan terhadap jumlah tersebut. Pada akhirnya tercapai kesepakatan bahwa anggaran ditetapkan berimbang pada jumlah Rp 263,888 triliun, naik 79,2 persen dari anggaran revisi sebelumnya. Perubahan yang dikehendaki DPR ini meliputi penjadwalan utang pemerintah (berdampak pada pos pengurangan-pembayaran bunga dan cicilan), pengurangan penerimaan pembangunan (pengurangan jumlah bantuan luar negeri), dan peningkatan anggaran rutin lainnya serta peningkatan anggaran pengeluaran pembangunan. Adanya perubahan RAPBN atas desakan DPR ini memperlihatkan bahwa DPR benar-benar menggunakan hak budget-nya setelah 32 tahun berselang.

Penerimaan pembangunan berubah dari Rp 32,3 triliun menjadi RP 114,58 triliun (awalnya Rp 127,8 triliun), terdiri dari bantuan program Rp 74,40 triliun (berkurang dari Rp 87,3 triliun) dan bantuan proyek Rp 40,5 triliun. Bantuan ini

diharapkan diperoleh dari lembaga-lembaga keuangan multilateral (Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia) dan bantuan bilateral. Jumlah ini meningkat sebesar 255,25 persen dari anggaran revisi sebelumnya atau meningkat hampir delapan kali dari anggaran 1997/1998. Penerimaan pembangunan sebesar ini memperlihatkan ketergantungan yang sangat besar terhadap pembiayaan pembangunan dari bantuan luar negeri, dengan rasio 43,42 % dari penerimaan pemerintah. Hal ini dimungkinkan karena begitu besarnya anggaran pengeluaran pemerintah tetapi pemerintah tidak mampu menyediakan dibanding tahun sebelumnya. Misalnya, dalam anggaran revisi I pemerintah masih memungkinkan untuk menghimpun tabungan sebesar Rp 17.136,7 miliar.

Anggaran pembangunan yang semula direncanakan Rp 49,4 triliun berubah menjadi Rp 92,5 triliun atau naik 87,25 persen. Perubahan anggaran ini diperlukan untuk memperkuat jaring pengaman sosial (*social safety net*) guna menanggulangi dampak meningkatnya pengangguran dan setengah pengangguran, serta bertambahnya penduduk miskin. Adanya penyesuaian ini mengakibatkan pembiayaan pembangunan rupiah yang semula dianggarkan Rp 25,6 triliun (Revisi I) berubah menjadi Rp 52,142 (pada awalnya Rp 31,1 triliun). Sedangkan anggaran pembangunan bantuan proyek berubah dari Rp 23,8 triliun menjadi Rp 40,5 triliun. Prioritas alokasi anggaran pembangunan dipertajam untuk menunjang upaya peningkatan peneiptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, penuhan kebutuhan pokok dan pengembangan produksi pangan dalam upaya meningkatkan kebutuhan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan serta pemeliharaan sarana dan prasarana dasar.

Pembayaran bunga dan cicilan utang berubah dari Rp 39,7 triliun menjadi Rp 66,23 triliun, atau meningkat 66,83 persen dari anggaran semula, atau meningkat 238,47 persen dari anggaran 1997/1998. Pembayaran bunga dan cicilan

yang berubah dari Rp 94,5 triliun ini, berkaitan dengan disetujuinya penjadwalan utang, di mana pembayaran utang pokok sebesar Rp 46,511 triliun berubah menjadi Rp 33,26 triliun³². Penjadwalan kembali pembayaran utang pokok itu tidak termasuk pembayaran utang pokok yang telah diangsur sejak tahun sebelumnya. Rescheduling hanya dilakukan terhadap utang yang jatuh tempo terhitung sejak tahun anggaran 1998/1999.

Dalam APBN revisi III, terjadi perubahan jumlah anggaran yang besar, terutama berkaitan dengan bertambah besarnya jumlah bantuan. Besarnya bantuan luar negeri ini akan menjadi beban bagi APBN mendatang, melalui penekanan terhadap pos pengeluaran rutin oleh pos pembayaran bunga dan cicilan. Padahal dalam tahun anggaran 1998/1999 saja beban utang luar negeri sudah begitu besar. Rasio pembayaran bunga dan cicilan mencapai 38,7% terhadap anggaran pembangunan, rasio pembayaran bunga dan cicilan terhadap anggaran pembangunan mencapai 71,46%, sedangkan terhadap total anggaran sudah mencapai 25%. Dengan demikian setiap penyusunan rancangan anggaran, pemerintah sudah mengharuskan seperempat dari pengeluarannya untuk alokasi pembayaran bunga dan cicilan.

V. 7 PENGURANGAN UTANG LUAR NEGERI

Pada dasarnya utang luar negeri tidak menjadi masalah sepanjang mampu mengelolanya dengan baik. Dalam pengelolaan utang luar negeri pemerintah harus mampu memanfaatkannya secara produktif karena bantuan luar negeri yang

³² Rescheduling utang pada dasarnya akan menimbulkan implikasi moratorium. Menurut ketentuan resmi yang ditulai IMF, rescheduling dalam arti penundaan pembayaran bunga dan pokok utang harus dibahas dalam mekanisme Paris Club (kelompok informal kreditur berkedudukan di Paris). Tetapi jika cara ini diimpulkan, negara yang bersangkutan akan terkena default, artinya akan sulit menerima utang baru. Menghadapi keadaan ini, pemerintah memperoleh jalan tengah melalui penundaan pembayaran pokok, sedangkan bunganya tetap akan dibayar.

digunakan pada bidang yang kurang produktif justru akan menjadi beban bagi sektor-sektor lainnya, yang sebenarnya juga menanggung bebannya sendiri atau inefisiensi. Dana dari sektor-sektor produktif dapat digunakan dalam proses produksi kembali bila *efek multiplier*-nya bekerja baik. Tetapi dalam kenyataannya karena ada beban untuk mengembalikan dana bantuan tersebut, maka sektor tersebut akan terganggu perkembangannya.

Beban utang luar negeri yang cukup besar sangat memberatkan, terutama pada APBN dan neraca pembayaran. Berbagai alternatif sumber pembiayaan sudah berhasil ditingkatkan oleh pemerintah, tetapi karena sedemikian besarnya beban utang luar negeri, maka tekanan terhadap APBN dan neraca pembayaran akan terus berlanjut. Dengan demikian pemerintah harus melakukan kajian kembali terhadap kebijakan utang luar negeri, sebab bagaimanapun juga, pertumbuhan yang stabil dan pola perkembangan yang sehat harus segera dipulihkan. Untuk mencapai itu, maka beban utang luar negeri harus dikurangi.

Dalam kaitan ini, Pemerintah cukup peka terhadap beban berat dari APBN, terutama dari segi pembayaran bunga dan cicilan. Ini diperlihatkan dengan usaha pemerintah untuk melakukan penjadwalan ulang terhadap utang-utang pemerintah pada APBN 1998/1999. Pemerintah berencana meminta bantuan Paris Club guna membantu menangani proses penjadwalan ulang utang pokok pemerintah yang jatuh tempo tahun 1998/1999 dan tahun anggaran berikutnya. Total penjadwalan utang luar negeri Pemerintah sebesar US\$4,2 miliar dengan jangka waktu 11 tahun dan 20 tahun.

Meskipun ada langkah untuk melakukan penjadwalan utang, tetapi upaya ini tidak menghapus beban utang karena pembayaran tetap harus dilakukan. Padahal dalam kondisi utang yang membengkak akan sulit untuk melakukan pembiayaan dalam pembangunan karena sumber pembiayaan akan diperebutkan antara

pembayaran utang pokok dan bunga dengan anggaran untuk pembangunan. Penghapusan beban utang dapat ditempuh dengan kebijakan pengurangan utang luar negeri. Mengenai pengurangan beban utang luar negeri bisa ditempuh melalui rancangan pengurangan beban utang luar negeri agar memiliki ciri-ciri: ‘net transfer of resources’ positif dan sejalan dengan target pertumbuhan yang memadai; reduksi utang yang berarti; mekanisme koordinasi antara para kreditur dengan debitur; dan pembagian beban yang nyata.

V. 8 KESIMPULAN DAN SARAN

V. 8.1 Kesimpulan

Ekspor migas dan pinjaman luar negeri merupakan dua sumber pembiayaan terpenting di Indonesia sampai tahun 1986. Tetapi sejak jatuhnya harga minyak dari US\$ 28,53 per barel menjadi US\$ 10,66 per barel maka menyadarkan pemerintah untuk tidak lagi sepenuhnya bergantung pada ekspor migas. Sejak tahun 1987 penerimaan ekspor komoditi non-migas mulai mengganti peranan ekspor migas. Meskipun demikian, ketergantungan Indonesia terhadap pinjaman luar negeri masih tetap besar. Pinjaman luar negeri menjadi penyangga setiap terjadi penurunan harga minyak pada tahun 1978, 1982 dan 1986. Pada tahun-tahun tersebut pemerintah selalu mencari tambahan pinjaman luar negeri yang lebih besar dari pinjaman rata-rata tahun sebelumnya.

Sesudah tahun 1996, pemerintah melakukan berbagai deregulasi dan debirokratisasi dengan tujuan menciptakan iklim usaha yang kondusif, sehingga mampu meningkatkan daya saing produk ekspor. Penerimaan dalam negeri menjadi peranan penting untuk menggeser peranan pembiayaan yang berasal dari pinjaman luar negeri dan meningkatkan tabungan pemerintah.

Memasuki pertengahan tahun 1997, perekonomian Indonesia diguncang badi krisis yang berdampak pada membengkaknya pinjaman luar negeri. Akibatnya, pemerintah terpaksa melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam anggaran pembelanjaan dan pengeluaran.

Selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I) kemampuan Indonesia mengurangi 'saving investment gap' masih rendah. Akibatnya, kebutuhan pembiayaan luar negeri makin besar. Peningkatan proporsi pembiayaan dalam bentuk pinjaman juga makin menekan defisit transaksi berjalan. Ini terlihat dari tingginya DSR secara nasional, yang pada tahun anggaran 1998/1999 mencapai 34,2%, walaupun DSR pemerintah sendiri menurun menjadi 10,7%.

Pembayaran cicilan dan bunga telah menjadi beban berat APBN. Jika pada tahun anggaran 1969/1970, pembayaran ini baru mencapai 4,38% maka pada tahun anggaran 1998/1999 meningkat menjadi 27% dari total APBN. Walaupun pinjaman luar negeri pada dasarnya sebagai pelengkap, tetapi pada kenyataannya menjadi sangat penting dalam setiap penyusunan RAPBN.

Ketergantungan utang akibat dari prinsip anggaran berimbang di mana jika terjadi defisit anggaran harus selalu ditutupi oleh utang luar negeri. Dalam kasus ini, pemerintah terjebak dengan rutinitas untuk meminjam, padahal prinsip ini akan menjerat perekonomian makro dalam jangka panjang. Untuk itu, pemerintah harus melakukan reorientasi dalam penerimaan dalam negeri.

Utang Luar Negeri tidak sepenuhnya berdampak positif bagi pembangunan ekonomi. Efektivitas permafaatan utang luar negeri tergantung banyak faktor, seperti ekonomi politik, sistem pemerintahan, dan sistem politik secara keseluruhan. Analisa kritis harus dipertanyakan kepada setiap bantuan yang ditawarkan oleh negara donor. Analisa ekonomi politik ditekankan pada sifat

bantuan dan kemungkinan penggunaanya karena bantuan luar negeri mempunyai implikasi terhadap aspek diluar ekonomi.

V. 8.2 Saran

1. Utang luar negeri dalam jangka pendek memang berperan sebagai injeksi tetapi dalam jangka panjang akan menjadi beban ekonomi jika tidak digunakan secara tepat dan akan sangat mengganggu terhadap neraca pembayaran dan tentunya APBN. Karena sifatnya yang sensitif, maka perlu adanya kontrol publik terhadap utang luar negeri. Melalui DPR dalam penetapan RAPBN, serta kelembagaan dengar pendapat antara DPR dengan mitra kerjanya (Departemen), dapat dijadikan langkah kontrol terhadap kebijakan utang luar negeri (dan kebijaksanaan lainnya), yang akan ditempuh atau yang sudah dijalankan oleh pemerintah.
2. Adanya penerapan sistem anggaran berimbang, dimana penutupan defisit oleh bantuan luar negeri, maka terjadi ketergantungan terhadap permintaan utang luar negeri. Untuk itu perlu ditinjau kembali kebijakan tersebut.

DAPTAR PUSTAKA

1. Alun, Tawang, Phd, *Analisa Ekonomi Utang Luar Negeri*, LP3ES, Jakarta, 1992.
2. Bogdanowicz, Christine A & Bindert, *Pemecahan Krisis Utang Global*, Institut Bisnis, Ekonomi dan Keuangan, Jakarta 1993.
3. Buku Pegangan Peneliti PPPI Setjen DPR-RI, LPEM FE Universitas Indonesia 1993.
4. Djamin, Zulkarnain, *Pinjaman Luar Negeri Serta Prosedur Administratif Dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1993.
5. Ichimura, Shinichi, *Pembangunan Ekonomi Indonesia Masalah dan Analisis*, UI Press, Jakarta 1989.
6. Kuncoro, Mudrajad, *Bayangan Overborrowing*, Gatra 6 Juli 1996.
7. Kompas 7 Januari 1998, *Menteri Keuangan Pun Dag-Dig-Dug*.
8. Odano, Sumimaru & Iskandar, Dono, *Keuangan Negara dan Pajak*, dalam *Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Shinichi (editor), UI Press, Jakarta 1989.
9. Oppusunggu, H.M.T, *Kebijakan Devaluasi di Indonesia*, Erlangga, jakarta 1985.
10. Prasentianto, A.Tony, S.E, M.A, *Agenda Ekonomi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1997.
11. Rachbini, Didik J. Dc, *Resiko Pembangunan Yang Dibimbing Utang*, Grasindo, Jakarta, 1995.
12. Republika, 16 Juli 1997, *CGI & Proses Kemandirian Indonesia*.
13. Siregar, Muchtarudin, *Pinjaman Luar Negeri dan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*, LPFE Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.
14. Suara Karya, 31 Juti 1998, *Penjadwalan Utang Pemerintah Melalui Paris Club*.
15. Sukirno, Sardono, Drs.Ek, M.Soc.Sc *Ekonomi Pembangunan, Proses, Masalah dan Dasar Kebijaksanaan*, LPFE-Ul1985.
16. Sumartono, Sri Mulyani T Dr, APBN 1998/1999 Di Masa Resesi, Makalah Dalam SaresahanFKP di DPR, Jakarta 15 Februari 1998
17., *Dimensi Revisi APBN 1998/1999*, Makalah Dalam Saresahan FKPdi DPR, Jakarta 15 Februari 1998.
18. Usman, Wan Prof, Dr, M.A, *Perekonomian Indonesia*, Karunika, Jakarta, Universitas Terbuka, 1988.
19. Widodo, Hg. Suseno Triyanto, Drs, *Indikator Ekonomi, Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta 1990.
20. Wiranta, Sukarna, *Kontroversi Tentang Utang Luar Negeri*, Jawa Pos, Juni 1995.

SUMBERDATA

1. Bisnis Indonesia, 9 April 1998, *Ekonomi di targetkan tumbuh -4%*
2. Bisnis Indonesia, 4 Juni 1998, *Econit: RI Terancam Bangkrut*.
3. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, April 1994.
4. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, September 1995.
5. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, Desember 1996.
6. Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, September 1997.
7. Kompas 24 Januari 1998, *RAPBN 1998/99 Direvisi Jadi Rp 147,22 Trilyan*.
8. Kompas 17 Juli 1998, *APBN 1998/99 Mengalami Revisi*.
9. Kompas 22 Juli 1998, *Pertama Kali DPR Ubah APBN*.
10. Media Indonesia, 24 September 1998, *Paris Club Setuju Penjadwalan Utang*.
11. Republik Indonesia, Nota Keuangan & RAPBN, 1984/1985, 1987/1988, 1998/1999 dan RAPBN 1998/1999 Yang Disempurnakan.
12. Republik Indonesia, Nota Keuangan dan RUU Perubahan Atas APBN 1997/1998.
13. Republik Indonesia, Lampiran Pertanggungjawaban Presiden 1 Maret 1998.
14. Republik Indonesia, Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam 1994/1995-1998/1999, Buku I
15. Suara Pembaharuan, 17 Juni 1996, *Pinjaman CGI Mestinya Makin Turun*.

LAMPIRAN

TABEL.1
BANTUAN IGGI/CGI TERHADAP INDONESIA 1982/83 - 1997/98
(dalam US\$ juta)

BILATERAL TA HUN	MULTILATERAL			TOTAL	PERS EN PERUBAHAN
	JEPANG ^a	% TOTAL	LAINNYA		
1982/1983	257,4	13,00	366,0	1.359,1	1.982,5
1983/1984	279,3	12,47	299,6	1.667,5	2.240,5
1984/1985	321,3	13,06	374,1	1.764,4	2.459,8
1985/1986	303,3	12,60	270,2	1.833,4	2.406,9
1986/1987	473,6	18,79	364,8	1.683,7	2.522,1
1987/1988	606,8	18,10	906,7	1.838,0	3.351,5
1988/1989	1.400,0	32,23	777,8	2.165,5	4.343,3
1989/1990	1.460,0	31,22	1.986,0	2.544,6	4.676,6
1990/1991	1.310,0	29,01	661,3	2.544,6	4.515,9
1991/1992	1.320,0	27,76	571,3	2.863,8	4.755,1
1992/1993	1.320,0	26,72	594,7	3.025,3	4.940,0
1993/1994	1.440,0	28,18	692,6	2.978,0	5.110,6
1994/1995	1.670,0	32,10	508,0	3.024,0	5.202,0
1995/1996	2.140,0	39,92	456,0	2.764,0	5.360,0
1996/1997	1.916,7	36,44	622,1	2.721,0	5.260,5
1997/1998	1.869,0	35,27	413,6 ^b	3.016,6 ^c	5.299,3
TOTAL	18.104,4	25,43	10.459,5	32.393,5	59.682,6

Sumber : dari berbagai sumber

a Tidak mengherankan bila pinjaman Pemerintah Jepang senantiasa meningkatkan bantuan atau pinjamannya, karena bantuan tersebut ada kaitannya dengan investasi swasta Jepang yang menanamkan modalnya di Indonesia. Selama periode 1967 -1982 jumlah proyek investor Jepang mencapai 210 proyek dengan nilai investasi sebesar US\$ 3.746,95 milliar. Dan di tahun 1996/1997 jumlah proyek meningkat menjadi 952 proyek dengan nilai investasi sebesar US\$ 30.973,9 milliar.

b Tidak termasuk Finlandia, Perancis dan Belgia

c Tidak termasuk Kuwait Fund Development

TABEL.2
PERSETUJUAN PINJAMAN LUAR NEGERI PEMERINTAH
1968, 1973/1974, 1983/1984, 1988/1989
(juta us\$)

TAHUN	JENIS PINJAMAN			JUMLAH
	LUNAK ^a	SETENGAH LUNAK ^b	TUNAI ^c ATAU KOMERSIL	
1968	363,3	0,0		363,3
1973/1974	858,8	0,0		858,8
1978/1979	1.676,9	719,7	536,4	2.933,0
1983/1984	2.245,1	905,0	1.378,5	4.528,6
1988/1989	4.631,3	1.119,2	493,5	6.244,0
1993/1994	5.448,7	1.520,1		6.968,8
1997/1998 ^d	5.299,3	516,1		5.815,4

Sumber: Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden, 1 Maret 1997

a. Termasuk Bantuan/First Disbursing Assistance

b. Termasuk Kredit Ekspor

c. Berupa pinjaman obligasi dan pinjaman dari kelompok bank

d. Angka sementara sampai dengan Desember 1997

TABEL.3

PENGELUARAN PEMBANGUNAN BERDASARKAN SUMBER PEMBIAYAAN
APBN 1969/1970 - 1997 / 1998
(dalam miliar rupiah)

TAHUN	PENGELUARAN PEMBANGUNAN (AP)	SUMBER PEMBIAYAAN (SP)						(RPP) %
		TABUNGAN PEMERINTAH (TP)	(RSP) %	(RPP) %	PENERIMAAN PEMBANGUNAN	(RSP) %	(RPP) %	
REPELITA I^a	1.080,4	585,2	51,3	54,2	554,5	48,7	51,3	105,5
1969 / 1970	109,3	32,5	51,3	29,7	82,1	48,7	74,8	104,5
1970 / 1971	137,9	45,1	31,2	32,7	99,4	68,8	72,1	104,8
1971 / 1972	163,9	68,9	38,8	42,0	108,6	61,2	65,0	65,7
1972 / 1973	263,0	163,2	57,3	62,1	121,5	46,2	42,7	108,3
1973 / 1974	406,3	275,5	65,8	67,8	142,9	34,2	35,2	103,0
REPELITA II^a	7.479,2	6.057,4	78,3	81,0	1.674,2	21,7	22,4	103,4
1974 / 1975	985,2	764,9	79,1	79,7	207,1	20,9	21,0	100,7
1976 / 1977	1.436,4	1.005,0	69,1	70,0	450,4	30,9	31,3	101,3
1975 / 1976	1.571,2	1.261,4	79,5	80,3	325,2	20,5	20,7	101,0
1977 / 1978	1.540,6	1.431,8	85,0	92,9	253,6	15,0	15,0	109,4
1978 / 1979	1.945,8	1.574,3	78,2	80,9	437,9	21,8	21,8	103,4
REPELITA III^a	31.753,8	21.895,2	74,9	75,3	8.003,4	25,1	25,2	100,5
1979 / 1980	3.479,7	2.734,0	77,9	78,6	775,1	22,1	22,2	100,8
1980 / 1981	5.450,6	4.383,8	79,6	80,4	1.558,6	23,0	28,6	109,0
1981 / 1982	6.826,1	5.219,4	77,0	76,5	1.558,6	23,0	22,8	99,3
1982 / 1983	7.440,4	5.406,5	72,9	72,7	2.006,0	27,1	26,9	99,6
1983 / 1984	8.557,0	6.151,5	70,8	71,9	2.543,1	29,2	29,7	101,6
REPELITA IV^a	51.293,2	25.996,0	50,2	50,7	25.803,1	49,8	50,3	101,0
1984 / 1985	8.374,8	6.525,4	78,6	77,9	1.780,7	21,4	21,3	99,2
1985 / 1986	11.740,1	8.933,0	75,9	76,1	2.829,5	24,1	24,1	100,2
1986 / 1987	9.191,2	3.668,6	40,0	40,4	5.513,0	60,6	60,6	101,0
1987 / 1988	9.769,9	4.390,1	44,1	44,9	5.555,6	55,9	56,9	101,8
1988 / 1989	12.317,2	2.478,9	19,7	20,1	10.124,3	82,2	82,2	102,3
REPELITA V^a	112.053,6	64.850,3	57,2	57,9	48.537,3	42,8	43,3	101,2
1989 / 1990	15.393,9	7.169,0	46,3	46,6	8.330,3	53,7	60,1	106,7
1990 / 1991	18.250,8	13.071,9	60,9	71,6	8.381,5	39,1	45,9	117,5
1991 / 1992	23.074,5	13.529,0	57,6	58,6	9.975,1	42,4	43,3	101,9
1992 / 1993	26.906,3	15.257,2	57,9	56,7	11.097,9	42,1	41,3	98,0
1993 / 1994	28.428,1	15.823,2	59,5	55,7	10.752,5	40,5	37,8	93,5
REPELITA VI	92.926,7	68.152,0	69,6	71,3	29.894,7	30,4	32,6	105,6
1994 / 1995 ^b	30.691,7	22.349,0	69,4	72,8	9.837,8	30,6	32,1	104,9
1995 / 1996 ^a	28.780,7	22.578,9	71,5	69,4	9.008,8	28,5	31,2	109,6
1996 / 1997 ^b	33.454,3	23.224,1	67,8	66,5	11.048,1	32,2	33,0	102,4

a Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998

b Nota Keuangan dan RUU Perubahan Atas APBN 1997/1998

TABEL.4
ANGGARAN PEMBANGUNAN, PENGELUARAN PEMBANGUNAN
DAN TABUNGAN PEMERINTAH (MILIAH RUPIAH)

TAHUN	ANGGARAN	PENERIMAAN	TABUNGAN	DEFISIT		Ri
	PEMBANGUNAN	PEMBANGUNAN	PEMERINTAH	Δ	ANGGARAN	
	AP	BLN	TP	%	PEMBANGUNAN	
1969/1970	109,3	82,1	32,5	-	76,8	0,75
1970/1971	137,9	99,4	31,2	-4,00	106,7	0,72
1971/1972	136,9	108,6	68,9	120,83	68,0	0,79
1972/1973	263,0	121,5	163,2	136,86	99,8	0,46
1973/1974	496,3	142,9	275,5	68,81	220,8	0,29
1974/1975	985,2	207,1	784,9	184,90	200,3	0,21
1975/1976	1.436,4	450,4	1.005,0	28,04	431,4	0,31
1977/1978	1.571,2	325,2	1.261,4	25,51	309,8	0,21
1978/1978	1.540,6	253,6	1.431,8	13,51	108,8	0,16
1978/1979	1.945,8	437,9	1.574,3	9,95	371,5	0,23
1979/1980	3.379,7	775,1	2.734,0	73,66	645,7	0,23
1980/1981	5.450,6	1.558,6	4.383,8	60,34	1.066,8	0,29
1981/1982	6.826,1	1.558,6	5.219,4	19,06	1.606,7	0,21
1982/1983	7.440,4	2.006,0	5.406,5	3,58	2.033,9	0,27
1983/1984	8.557,0	2.543,1	6.151,5	1,38	2.405,5	0,30
1984/1985	8.374,8	1.780,7	6.525,4	6,08	1.849,4	0,21
1985/1986	11.740,1	2.829,5	8.933,0	36,89	2.807,1	0,24
1986/1987	9.091,2	5.513,0	3.668,6	-58,93	5.422,6	0,61
1987/1988	9.769,9	5.555,6	4.390,1	19,67	5.379,8	0,57
1988/1989	12.317,2	10.124,3	2.478,9	-37,38	9.838,3	0,82
1989/1990	15.393,9	8.330,3	7.169,0	189,20	8.224,9	0,54
1990/1991	18.250,8	8.381,5	13.071,9	82,34	5.178,9	0,46
1991/1992	23.074,5	9.975,1	13.529,0	3,30	9.545,5	0,46
1992/1993	26.906,3	11.097,9	15.257,2	12,71	1164,9,1	0,41
1993/1994	28.428,1	10.752,5	15.823,2	3,71	12.604,9	0,38
1994/1995	30.691,7	9.837,8	22.349,0	41,24	8.342,7	0,32
1995/1996	28.780,7	9.008,8	22.578,9	1,03	6.201,8	0,31
1996/1997	33.454,3	11.048,1	23.224,1	2,86	10.230,2	0,33

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998

TABEL.5

**PERANAN PENERIMAAN PEMBANGUNAN TERHADAP PENERIMAAN DALAM NEGERI
DAN PENERIMAAN PEMERINTAH DALAM APBN REPELITA 1969/1970- 1993/1994**

(dalam milliar rupiah)

TAHUN	PENERIMAAN PEMBANGUNAN (PPm)				(RPP)	PENERIMAAN DALAM NEGERI (PDN)	PENERIMAAN PEMERINTAH (PP)
	BANTUAN PROGRAM (BPr)	(RBPr)	BANTUAN PROYEK (BPr)	(RBPr)			
REPELITA I ^a	74,2	76,0	223,9	24,2	966,3	27,4	2.565,5
1969/1970	69,2	84,3	12,9	15,7	82,1	25,0	246,2
1970/1971	75,2	75,6	24,3	24,4	99,5	22,7	338,6
1971/1972	92,8	85,5	15,8	15,5	108,6	20,8	413,7
1972/1973	87,2	71,7	34,3	28,3	121,5	17,0	591,8
1973 / 1974	48,0	75,4	36,6	24,6	554,6	36,3	975,2
REPELITA II ^a	176,2	10,7	1.471,0	89,3	1647,2	10,1	14.640,0
1974 / 1975	37,6	18,2	169,5	81,8	207,1	10,5	1.770,0
1975 / 1976	20,5	4,6	429,9	95,4	450,4	16,7	2.244,3
1976/1977	22,7	7,0	302,5	93,0	325,2	10,2	2.866,5
1977 / 1978	42,9	16,9	210,7	83,1	253,6	6,7	3.511,6
1978 / 1979	52,5	12,0	385,4	88,0	417,9	9,3	4.247,0
REPELITA III ^a	203,5	2,5	7.799,9	9 7,5	B.003,4	9,3	57.569,4
1979 / 1980	64,4	8,3	710,2	91,7	775,1	10,3	6.713,2
1980 / 1981	64,1	5,7	1.056,5	94,3	1.120,6	9,7	993,33
1981/1982	45,0	2,9	1.513,6	97,1	1.558,6	11,4	12.162,4
1982 / 1983	15,1	0,8	1.990,9	99,2	2.006,0	14,0	12.373,8
1983 / 1984	14,9	0,6	2.528,2	99,4	2.543,1	13,4	16.366,7
REPELITA IV ^a	5.280,1	20,5	20.523,3	79,5	25.803,4	20,6	99.400,5
1984/ 1985	69,3	3,9	1.711,4	96,1	1.780,7	10,0	15.931,3
1985/ 1986	69,2	2,4	2.760,3	97,6	2.829,5	11,9	20.939,4
1986/ 1987	1.791,2	32,5	3.721,8	67,5	5.513,0	24,1	17.385,3
1987 / 1988	684,5	12,3	4.871,4	87,7	5.555,6	20,4	21.730,7
1988 / 1989	2.665,9	22,4	7.458,4	77,6	10.124,3	32,2	23.413,8
REPELITA V ^a	4.214,5	10,7	35.322,8	89,3	39.537,3	14,6	221.2.54,9
1989 / 1990	965,8	11,6	7.364,5	89,4	8.330,3	20,9	31.504,2
1990/ 1991	1.346,7	16,1	7.034,8	93,9	8.381,5	16,6	42.193,0
1991 / 1992	1.385,5	13,9	8.589,6	86,1	9.975,1	19,0	42.582,0
1992/1993	516,5	4,6	10.581,4	95,4	11.097,9	18,6	48.862,6
1993 / 1994	-	-	10.752,5	100,0	10.752,5	16,1	56.113,1
REPELITA VI	-	-	29.894,7	100,0	42.920,7	11,8	224.224,0
1994 / 1995 ^a	-	-	9.837,8	100,0	9.837,8	12,9	66.418,0
1995 / 1996 ^a	-	-	9.008,8	100,0	9.008,8	11,0	73.013,9
1996 / 1997 ^b	-	-	11.048,1	100,0	11.048,1	11,5	84.792,1

a Nota Keuangan dan RAPBN 1997 / 1998

b Nota Keuangan dan RUU Perubahan Atas APBN 1997/1998.

TABEL.6

PERANAN PEMBAYARAN BUNGA DAN CICILAN HUTANG LUAR NEGERI
TERHADAP PENGELOUARAN RUTIN DAN PENGELOUARAN PEMBANGUNAN
DAN ANGGARAN BELANJA NEGARA 1969 / 1970 - 1997 / 1998

(dalam milliar rupiah)

TAHUN	BUNGA DAN PENGELOUARAN (AR)			PENGELOUARAN (AR)			ANGGARAN (AT)	
	CICILAN	RUTIN	(%)	RUTIN	(%)	BELANJA	(%)	
REPELITA I^a	145,1	1.980,3	7,3	1.080,4	13,4	3.060,7	4,8	
1969 / 1970	12,8	21.37	6,0	109,3	11,7	323,0	4,0	
1970 / 1971	25,4	293,5	8,7	137,9	18,5	431,4	5,9	
1971 / 1972	41,1	344,8	11,9	163,9	25,1	508,7	8,1	
1972 / 1973	39,9	428,6	9,3	263,0	15,2	691,6	5,8	
1973 / 1974	65,8	699,7	9,4	406,3	16,2	1.106,0	5,9	
REPELITA II^a	1.032,9	8.582,6	12,0	7.479,2	13,8	12.803,8	8,1	
1974 / 1975	62,7	985,7	6,4	985,2	6,4	1.970,9	3,2	
1976 / 1977	71,7	1.239,3	5,8	1.436,4	5,0	2.675,7	2,7	
1975 / 1976	165,1	1.605,1	10,3	1.571,2	10,5	3.176,3	5,2	
1977 / 1978	221,0	2.079,8	10,6	1.540,6	14,3	3.620,4	6,1	
1978 / 1979	512,4	2.672,7	19,2	1.945,8	26,3	4.618,5	11,1	
REPELITA III^a	5.594,4	33.674,2	41,2	51.293,2	17,6	65.428,0	8,6	
1979 / 1980	647,6	3.999,2	16,2	3.479,7	18,6	7.478,9	8,7	
1980 / 1981	754,0	5.549,5	13,6	5.450,6	13,8	11.000,1	6,9	
1981 / 1982	915,3	6.943,0	13,2	6.826,1	13,4	13.769,1	6,6	
1982 / 1983	1.204,7	6.967,3	17,3	7.440,4	16,2	14.407,7	8,4	
1983 / 1984	2.072,8	10.215,2	20,3	8.557,0	24,2	18.772,2	11,0	
REPELITA IV^a	30.226,2	73.404,5	41,2	51.293,2	58,9	124.697,7	24,2	
1984 / 1985	2.745,7	9.405,9	29,2	8.374,8	32,9	17.780,7	15,4	
1985 / 1986	3.303,1	12.006,4	27,5	11.740,1	28,1	23.746,5	13,9	
1986 / 1987	5.058,1	13.716,7	36,9	9.091,2	55,6	22.807,9	22,2	
1987 / 1988	8.157,4	17.340,6	47,0	9.769,9	83,5	27.110,5	30,1	
1988 / 1989	10.961,9	20.934,9	52,4	12.317,2	89,0	33.252,1	33,0	
REPELITA V^a	68.241,5	156.404,6	43,6	112.053,6	60,9	268.458,2	25,4	
1989 / 1990	11.775,6	24.335,2	48,4	15.393,9	76,5	39.729,1	29,6	
1990 / 1991	12.577,1	29.121,1	43,2	18.250,8	68,9	47.371,9	26,5	
1991 / 1992	12.598,0	29.053,0	43,4	23.074,5	54,6	52.127,5	24,2	
1992 / 1993	14.248,5	33.605,4	42,4	26.906,3	53,0	6.0511,7	23,5	
1993 / 1994	17.042,3	40.289,9	42,3	28.428,1	60,0	6.8718,0	24,8	
REPELITA VI	60.908,2	156.072,0	39,0	92.926,7	65,5	253.270,8	24,0	
1994 / 1995 ^a	18.298,4	44.069,0	41,5	30.691,7	59,6	76.225,8	24,0	
1995 / 1996 ^a	20.489,0	50.435,0	40,6	28.780,7	71,2	82.022,7	25,0	
1996 / 1997 ^b	22.120,8	61.568,0	35,9	33.454,3	66,1	95.022,3	23,3	

a Nota Keuangan dan RAPBN 1997 / 1998

b Nota Keuangan dan RUU Perubahan Atas APBN 1997/1998

TABEL 7.A
REALISASI BANTUAN PROYEK MENURUT SEKTOR
1968, 1973/74 , 1983/84 1988/89 (miliar rupiah)

NO.	SEKTOR	1968	%	73/74	%	78/79	%	83/84	%	88/89	%
1	PERTANIAN dan PENGAIRAN			18.6	16.3	135.2	13.7	155.2	40.1	1.087.2	13.7
2	INDUSTRI			28.7	25.1	153.8	15.6	2.461	6.4	214.8	2.7
3	PERTAMBANGAN & ENERGI			27.5	24.1	253.0	25.6	1.986.6	54	1.896.0	23.8
4	PERHUBUNGAN & PARIWISATA			28.3	24.8	249.7	25.3	889.1	23.0	1.424.1	17.9
5	PERDAGANGAN dan KOPERASI					1.3	0.1	18.7	23.0	135.7	1.7
6	TENAGA KERJA dan TRANSMIGRAN			00	0.0	11.6	1.2	45.2	1.2	97.5	1.7
7	PEMBANGUNAN DAERAH. DESA dan KOTA			0.0	0.0	7.9	0.8	6.8	0.2	45.3	0.0
8	AGAMA			0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0
9	PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN NASIONAL, KEPERCAYAAN THDTUHAN YME					1.5	1.3	35.3	3.6	28.4	0.7
10	KESEHATAN, KESEJAHTERAAN SOSIAL, PERANAN WANITA, KEPDDKN & KB					1.0	0.8	21.7	2.2	36.9	0.9
11	PERUMAHAN RAKYAT dan PEMUKIMAN					2.7	2.4	18.3	1.8	51.2	1.3
12	HUKUM							0.0	0.0	0.0	0.3
13	HANKAM					0.0	0.0	50.6	5.1	20.1	0.5
14	PENERANGAN, PERS dan KOM SOSIAL					3.8	0.4	0.0	0.0	0.0	13.0
15	IPTEK					5.8	5.1	8.5	0.9	183.2	1.3
16	APARATUR NEGARA							3.5	0.4	132.2	3.4
17	PENGEMBANGAN DUNIA USAHA					0.0	0.0	33.1	3.3	45.2	1.7
18	SUMBER ALAM dan LINGKUNGAN HIDUP									22.6	0.6
JUMLAH		57.9	100.0	114.1	100.0	987.3	100.0	3.867.5	100.0	1.950.0	100.0

Sumber : Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden 1 Maret 1998

TABEL. 7.B
REALISASI BANTUAN PROYEK MENURUT SEKTOR
1992/93, REPELITA VI (miliar rupiah)

NO.	SEKTOR	1992/93 ^a	93/94 ^a	94/95 ^a	95/96 ^a	96/97 ^b	97/98 ^b
1	INDUSTRI	895.7	7299	341.5	185.8	265.8	735.9
	persen	8.5	1.8	3.4	2.1	2.4	3.1
2	PERTANIAN dan KEHUTANAN	164.2	195.1	305.8	214.2	421.4	1.075.1
	persen	1.6	1.8	3.1	2.4	3.8	4.5
3	PENGAIRAN	600.6	6687	927.8	781.6	940.3	2.114.6
	persen	5.7	6.2	9.4	8.7	8.5	0.5
4	TENAGA KERJA	4.6	2.5	4.2	17.6	239	133.4
	persen	0.04	0.02	0.04	0.2	0.2	0.6
5	PERDAGANGAN PENGEMBANGAN USAHA NASIONAL KEUANGAN dan KOPERASI	446.8	464.3	308.6	307.1	197.4	566.7
	persen	4.2	2.9	3.1	3.4	1.8	2.4
6	TRANSPORTASI METEOROLOGI dan GEOFISIKA	2.544.4	2.875.2	1.717.7	1.704.2	2.223.0	5.386.4
	persen	240	26.7	17.6	18.9	20.2	22.6
7	PERTAMBANGAN dan ENERGI	3.083.3	2.394.5	2.975.0	2.286.5	3.014.3	5.735.1
	persen	291	22.3	30.1	25.4	27.3	24.1
8	PARIWISATA POS dan PARIWISATA	488.0	613.5	673.3	389.3	694.2	1.561.1
	persen	4.6	5.7	6.8	4.3	6.3	6.5
9	PEMBANGUNAN DAERAH dan TRANSMIGRASI	158.2	138.5	238.7	440.2	2549	452.2
	persen	1.5	1.3	2.4	4.9	2.3	1.9
10	LINGKUNGAN HIDUP dan TATA RUANG	268.8	427.9	142.6	182.5	2609	307.5
	persen	2.5	4.0	1.4	2.0	2.4	1.3
11	PENDIDIKAN KEBUDAYAAN NASIONAL KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YME	7046	7045	580.0	6794	812.7	1.429.7
	persen	67	54	59	7.5	7.4	6.0
12	KEPENDIDIKAN dan KELUARGA SEJAHTERA	33.9	52.8	483	31.3	44.6	62.5
	persen	2.1	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3
13	KESAKHATAN SOSIAL KESAKHATAN PERANAN WANITA ANAK dan REMAJA	66	130.0	147.9	161.8	244.3	184.8
	persen	0.1	1.2	1.5	1.8	2.2	0.8
14	PERUMAHAN dan PEMUKIMAN	466.5	487.6	518.8	568.5	6490	1.768.0
	persen	4.4	4.5	5.2	6.3	5.9	0.7
15	AGAMA	0.0	1.0	6.4	44.3	67.4	92.9
	persen	0.0	0.1	0.1	0.5	0.6	0.4
16	IPTEK	59.4	139.9	29.4	35.3	177.0	268.7
	persen	0.6	1.6	1.5	10.6	0.3	1.1
17	HUKUM	0.0	0.0	0.02	0.01	11.6	1.7
	persen	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
18	APARATUR NEGARA DAN PENGAWASAN	59.7	167.9	150.1	95.5	138.4	271.3
	persen	0.6	1.6	1.5	10.6	0.3	1.1
19	POLITIK, HUBUNGAN LUAR NEGERI, PENERANGAN KOMUNIKASI DAN MEDIA MASSA	2705	134.1	95.9	48.5	38.5	169.0
	persen	2.6	1.2	9.7	0.5	0.3	0.7
20	HANKAM	325.6	424.6	606.6	835.1	5635	900.4
	persen	3.1	3.9	6.1	9.3	5.1	3.8
IL	MLAH	10.581.4	10.752.5	9.875.8	9.008.8	11.048.1	21.817.0
	persen	100.0	100.0	100.0	100.0	1000	100.0

Sumber : Lampiran Pidato Per tanggungjawaban Presiden 1 Maret 1998

a. Perhitungan Anggaran Negara (PAN)

b. Perbitungan APBN-P

TABEL.8
Kurs Dollar, Pembayaran Utang ,
Penerimaan Utang dan Net Resources

Tahun	US	Penerimaan	Pembayaran	Net
		Utang (juta US\$)	Utang (juta US\$)	Resources (juta US\$)
1969/1970	379,00	371	34	337
1970/1971	378,00	369	67	302
1971/1972	413,00	400	99	301
1972/1973	414,00	481	96	385
1973/1974	415,00	643	158	485
1974/1975	416,00	660	150	510
1975/1976	415,00	1.995	173	1.822
1976/1977	415,00	1.823	398	1.425
1977/1978	412,00	2.106	536	1.570
1978/1979	627,80	2.101	816	1.285
1979/1980	633,50	2.690	1.024	1.666
1980/1981	632,00	2.684	1.193	1.591
1981/1982	653,75	3.521	1.400	2.121
1982/1983	696,25	5.011	1.730	3.281
1983/1984	983,62	5.793	2.107	3.686
1984/1985	1.053,74	3.519	2.606	913
1985/1986	1.124,33	3.432	2.938	494
1986/1987	1.410,81	5.472	3.585	1.887
1987/1988	1.653,98	4.575	4.932	-357
1988/1989	1.712,32	6.588	6.402	186
1989/1990	1.792,93	5.516	6.568	-1.052
1990/1991	1.875,57	5.600	6.706	-1.106
1991/1992	1.978,87	5.600	6.353	-753
1992/1993	2.053,00	5.755	6.368	-613
1993/1994	2.112,24	6.195	8.068	-1.873
1994/1995	2.192,58	5.651	8.346	-2.695
1995/1996	2.278,83	5.730	8.991	-3.261
1996/1997	2.413,00	5.298	9.167	-3.869
TOTAL		99.579	91.011	8.568

Sumber : Nota Keuangan & RAPBN 1997/1998

TABEL.9

PELUNASAN PINJAMAN LUAR NEGERI (dalam juta dolar)

Tahun	Pelunasan Pinjaman ^a	Nilai ekspor ^b	% dari ekspor (DSR)	Tahun	Pelunasan Pinjaman	Nilai ekspor	% dari ekspor (DSR)
1969/70 ^c	34	1.044	(3,2)	1984/85 ^d	2.606	19.901	(13,1)
1970/71 ^c	67	1.204	(5,6)	1985/86 ^d	2.938	18.612	(16,8)
1971/72 ^c	99	1.307	(6,6)	1986/87 ^d	3.585	13.697	(26,2)
1972/74 ^c	96	1.939	(4,9)	1987/88 ^d	4.932	18.343	(26,9)
1973/74 ^c	158	3.613	(4,4)	1988/89 ^d	6.402	19.824	(32,3)
1974/75 ^c	150	7.186	(2,1)	1989/90 ^e	6.568	23.830	(27,6)
1975/76 ^c	173	7.146	(2,4)	1990/91 ^e	6.706	28.143	(23,8)
1976/77 ^c	398	10.860	(3,7)	1991/92 ^e	6.353	29.714	(21,4)
1977/78 ^c	536	11.860	(4,5)	1992/93 ^e	6.368	35.303	(18,0)
1978/79 ^c	816	11.353	(7,2)	1993/94 ^e	8.068	36.504	(22,1)
1979/80 ^c	1.024	18.511	(5,5)	1994/95 ^e	8.346	42.161	(19,8)
1980/81 ^c	1.193	22.885	(5,2)	1995/96 ^e	8.991	47.574	(18,9)
1981/82 ^c	1.400	22.994	(6,1)	1996/97 ^e	9.167	52.038	(11,8)
1982/83 ^c	1.730	18.672	(9,2)				
1983/84 ^c	2.107	19.816	(10,6)				

a pokok dan bunga pinjaman pemerintah

b termasuk migas dan non migas

c Nota Keuangan dan RAPBN 1984/1985

d Nota Keuangan dan RAPBN 1987/1988

e Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999

TABEL.10
APBN 1997/1998, RAPBN 1998/1999 DAN REVISI RAPBN 1998/1999
(dalam miliar rupiah)

KOMPONEN	APBN 97/98 ^a	TP APBN ^b	APBN ^c	APBN ^d	APBN ^e
	97/98	98/99	REVISI	REVISI III	
PENERIMAAN DALAM NEGERI	88.060,7	108.183,8	107.687,9	114.965,8	149.302,0
Penerimaan migas	148.71,1	35.357,0	27.286,4	34.581,7	49.711,0
Penerimaan di luar migas	73.189,6	72.826,8	80.401,5	80.384,1	99.591,0
PENERIMAAN PEMBANGUNAN	13.026,0	23.817,0	25.804,0	32.255,0	114.585,0
Bantuan program			6.800,0	8.500,0	74.044,0
Bantuan Proyek	13.026,0	23.817,0	19.004,0	23.755,0	40.541,0
JUMLAH	101.086,7	132.000,9	133.491,9	147.220,8	263.888,0
PENGELUARAN RUTIN	62.158,8	84.606,2	92.384,0	97.829,1	171.205,0
Belanja pegawai	21.192,0	19.175,1	21.887,4	22.591,2	24.781,0
Belanja barang	8.899,2	9.031,9	10.738,9	10.908,7	11.426,0
Subsidi daerah otonom	11.535,8	89.872,2	12.283,9	12.283,9	13.290,0
Bunga dan cicilan utang	19.570,9	29.697,1	32.086,7	39.740,1	66.236,0
Pengeluaran rutin lainnya	964,9	16.830,0	15.387,1	12.305,2	55.472,0
PENGELUARAN PEMBANGUNAN	38.927,9	46.938,3	41.107,9	49.391,7	92.683,0
Pembayaran rupiah	25.901,9	23.121,3	22.103,9	25.636,7	52.472,0
Bantuan Proyek	13.026,0	23.817,0	19.004,0	23.755,0	40.541,0
JUMLAH	101.086,7	131.544,5	133.491,9	147.220,8	263.888,0

a Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998

b Nota Keuangan dan RUU Perubahan APBN 1997/1998

c Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999 (7 Januari 1997)

d RAPBN 1998/1997 Yang Disempurnakan (24 Januari 1998/ Revisi I)

e Kompas 17 Juli 1997 (16 Juli 1998 & 22 Juli /Revisi III)

Catatan : RAPBN Revisi II, hanya terjadi perubahan pada asumsi-asumsi tetapi volumenya sama seperti Revisi I.

TABEL.11
PERUBAHAN ASUMSI-ASUMSI RAPBN 1998/1999

Indikator	6 Januari RAPBN 98/99	23 Januari RAPBN 98/99	8 April RAPBN 98/99	17 Juni RAPBN 98/99
Perumbuhan ekonomi	4%	0%	-4%	-10% s/d -12%
Inflasi	9%	20%	40%	66%
Patokan Harga Minyak perbarel	17US\$	17US\$	14.5US\$	13US\$
Kurs rupiah	Rp 4.000	Rp 5.000	Rp 5.000-6.000	Rp 10.000-10.600
Defisit			3,2%	8,5%
Volume	Rp 33,49 triliun	Rp 47,22 triliun	Rp 47,22 triliun	Rp 263,88 triliun

VI

KEBIJAKAN MONETER DALAM PEREKONOMIAN INDONESIA

Oleh : Witingsih Yuhelmi^{*)}



VI. 1 PENDAHULUAN

Sejak PJP I, kebijakan keuangan negara, moneter dan lembaga-lembaga keuangan telah mendukung keberhasilan pembangunan di semua bidang. Penggerahan sumber-sumber penerimaan negara dan pengalokasian belanja negara pada seluruh sektor pembangunan dijalankan dengan bertumpu pada Trilogi Pembangunan. Dengan berpegang pada Trilogi Pembangunan tersebut, tabungan pemerintah telah berhasil dihimpun sehingga sebagian pengeluaran pembangunan bersumber dari kemampuan bangsa sendiri.

Di bidang moneter dan lembaga-lembaga keuangan, penggerahan dana tabungan masyarakat melalui lembaga-lembaga keuangan makin digiatkan sehingga perannya sebagai sumber dana untuk usaha-usaha produktif semakin meningkat, dengan tetap memperhatikan aspek pemerataan. Sementara untuk menjaga inflasi, langkah-langkah pengendalian jumlah uang beredar terus dilanjutkan secara berhati-hati.

Kebijaksanaan moneter sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan nasional diarahkan untuk mengendalikan permintaan dalam negeri agar tumbuh

¹ Penulis adalah Asisten Peneliti Madya bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sejien DPR-RI

dalam batas-batas yang terkendali dan aman sesuai dengan kemampuan produksi nasional. Langkah tersebut dilaksanakan melalui pengendalian uang beredar seperti melalui operasi pasar terbuka (OPT), peningkatan cadangan wajib perbankan dan himbauan (moral-suasion) kepada perbankan untuk mengendalikan ekspansi kredit agar tercapai sinergi perkembangan perekonomian nasional dan kinerja perbankan.

Bank sentral, dalam hal ini Bank Indonesia adalah lembaga yang berwenang untuk melaksanakan kebijaksanaan moneter tersebut. Pengaruh kebijaksanaan moneter ini terasa pada sektor moneter perbankan, yang kemudian ditransfer ke sektor riil. Perubahan dalam indikator moneter (seperti tingkat suku bunga, inflasi, dan kredit) akan mempengaruhi sektor riil (misalnya konsumsi dan investasi) yang pada gilirannya akan mempengaruhi kegiatan ekonomi keseluruhan.

* Pelaksanaan Kebijakan Moneter

Kebijaksanaan moneter¹ yang diterapkan selama ini tetap diarahkan untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan. Untuk menjaga kelangsungan pembangunan dan menunjang pencapaian tujuan tersebut, langkah-langkah pelaksanaan kebijaksanaan moneter beserta piranti-piranti yang digunakan diarahkan untuk dapat memenuhi cukupnya likuiditas yang diperlukan dengan tingkat suku bunga yang wajar guna mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi tanpa diikuti oleh memanasnya perekonomian nasional. Dalam kaitan ini, kebijaksanaan pengendalian jumlah uang beredar memegang peranan penting, disamping kebijaksanaan-kebijaksanaan lainnya di sektor moneter seperti kebijaksanaan suku bunga, nilai tukar dan perkreditan.

¹ Pidato Presiden di DPR RI tanggal 1 Maret 1998

Dalam kerangka tersebut, pertumbuhan uang beredar dalam arti luas (M2) dan kredit perbankan dijadikan sebagai sasaran indikatif guna mendukung sasaran diatas. Sentimen pasar sewaktu-waktu dapat mendorong perubahan arus modal yang keluar masuk dalam jumlah besar pada kurun waktu 1990-an dan menimbulkan gejolak keuangan. Pengendalian ekspansi uang beredar yang berasal dari aliran dana luar negeri dilakukan dengan mengurangi minat investor untuk melakukan penanaman modal yang bersifat spekulatif melalui pelebaran dan pelepasan rentang kurs intervensi. Dalam kaitan dengan kebijaksanaan tersebut, nilai tukar rupiah terus diupayakan agar tetap realistik dan tidak menghambat pertumbuhan ekspor.

Kondisi terakhir yang nampak pada Repelita VI khususnya pada tahun pertama menunjukkan upaya pemerintah untuk mengurangi dampak yang kurang menguntungkan akibat semakin meningkatnya aliran modal masuk jangka pendek, yang dilakukan melalui pengendalian uang beredar dengan menaikkan tingkat diskonto SBI, pelebaran kurs jual beli valuta asing dan penyempurnaan ketentuan posisi devisa neto perbankan.

Sementara dalam tahun kedua Repelita VI, Pemerintah berupaya untuk meningkatkan fleksibilitas nilai tukar rupiah dengan menerapkan batas kurs intervensi dan melakukan beberapa kali penyesuaian. Selain itu, untuk menghadapi spekulasi valuta asing, telah diadakan kerjasama dengan bank sentral negara-negara tetangga melalui transaksi repo (repurchase agreement) surat-surat berharga.

Pada tahun ketiga Repelita VI, langkah-langkah kebijaksanaan moneter tersebut diperkuat dengan pemberlakuan ketentuan giro wajib minimum (GWM) sebesar 3% pada bulan Februari 1996, yang kemudian dinaikkan menjadi 5% pada bulan April 1997. Kemudian dilakukan pula penyempurnaan ketentuan penerimaan pinjaman komersial luar negeri oleh bank dan badan usaha bukan bank pada bulan

Maret 1997. Di samping itu, dilakukan persuasi moral agar bank memberikan kredit sesuai rencana kerja tahunan mereka serta mentaati ketentuan mengenai permodalan dan batas maksimum pemberian kredit.

Namun memasuki tahun 1997/1998, terjadi gejolak mata uang di berbagai negara di kawasan Asia Tenggara dan Korea Selatan yang bermula dengan mata uang Bath Thailand yang kemudian merembet ke mata uang lain termasuk rupiah. Rupiah bersama-sama mata uang lainnya melemah terhadap dolar Amerika dan mata uang kuat dunia lainnya. Bahkan dampaknya terhadap rupiah adalah yang paling besar, dalam arti depresiasi rupiah terhadap dolar Amerika jauh lebih besar dibandingkan dengan mata uang lainnya di kawasan ini.

Dalam menghadapi tekanan terhadap kurs rupiah, telah diupayakan langkah-langkah penyesuaian likuiditas yang beredar di masyarakat. Kondisi likuiditas diperketat dan tingkat suku bunga dinaikkan agar dapat menopang nilai dan daya tarik rupiah relatif terhadap mata uang kuat dunia. Pada pertengahan Agustus 1997, diputuskan untuk mengubah penentuan kurs kepada mekanisme pasar. Langkah ini diambil setelah mengambil pelajaran dari perkembangan moneter yang terjadi di kawasan Asia Tenggara.

Nilai rupiah yang terus merosot tajam terhadap dolar Amerika menyulitkan sektor swasta untuk mengembalikan pinjaman luar negerinya. Masalah ini kemudian berkembang menjadi menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap rupiah dan sistem perbankan. Gejolak nilai tukar rupiah telah mendorong meningkatnya laju inflasi dan tingkat pengangguran. Kenaikan laju inflasi terkait pula dengan timbulnya kesulitan impor, sebagai akibat tidak diterimanya LC dari Indonesia, sehingga beberapa kebutuhan pokok menjadi langka dan harganya meningkat. Juga ekspor beberapa komoditi sempat terhambat, karena terhambatnya impor bahan baku.

Untuk menghadapi tekanan diatas, pemerintah mengambil langkah-langkah kebijaksanaan berupa penurunan giro wajib minimum valuta asing, pembatasan transaksi berjangka valuta asing (forward), dan pemberian fasilitas pembiayaan sebelum dan sesudah pengiriman barang ekspor serta fasilitas penjaminan devisa pada nilai tukar tertentu (swap).

Pada akhir Oktober 1997, disusun kebijaksanaan dan program ekonomi dan keuangan yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi nasional, meningkatkan daya tahan ekonomi serta memperbaiki daya saing perekonomian nasional. Dalam kerangka ini, Indonesia bekerjasama dengan badan-badan internasional seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB) serta bantuan dari negara-negara sahabat.

Program-program di bidang ekonomi dan keuangan tersebut antara lain meliputi penyehatan sektor keuangan dan stabilisasi moneter termasuk kurs mata uang. Penyehatan sektor keuangan mencakup perbankan swasta, pemerintah dan bank pembangunan daerah, lembaga pembiayaan, asuransi, dan dana pensiun, serta lembaga-lembaga di pasar modal seperti reksadana dan perusahaan efek.

Program-program ini diperkuat lagi dengan serangkaian kebijaksanaan seperti yang tertuang dalam 50 butir kesepakatan dengan IMF. Untuk mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan program reformasi dan restrukturisasi ekonomi dan keuangan tersebut dibentuk Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan. Guna memperbaiki dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap rupiah dan perbankan nasional, pada bulan Januari 1998 dibentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Badan ini telah melakukan berbagai langkah guna memulihkan kembali kepercayaan yang antara lain penyelesaian hutang luar negeri swasta, jaminan pemerintah atas deposito masyarakat dan pinjaman perbankan, merger bank BUMN dan penyesuaian batas minimal modal bank swasta.

Dalam upaya menstabilkan nilai tukar rupiah, muncul rencana pembentukan Sistem Dewan Mata Uang (Currency Board System/CBS). Dalam sistem ini, nilai suatu mata uang (rupiah) terhadap mata uang asing (dolar AS) ditentukan pada nilai tukar yang tetap. Hal ini diharapkan dapat memberikan kepastian kepada dunia usaha. Namun, setelah melalui masa pembahasan yang panjang, sistem CBS tidak jadi diterapkan.

Dari sisi moneter, selama empat tahun Repelita VI, jumlah uang beredar (M1) mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 19,9 persen pertahun, yaitu meningkat dari Rp 37,9 triliun pada tahun 1993/94 menjadi Rp 78,3 triliun pada Desember 1997. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 1993/94 yaitu sebesar 23,9 persen (Tabel 1). Kenaikan jumlah uang beredar tersebut terutama terjadi karena peningkatan uang giral yang sebesar 23,5 persen. Dilihat dari komposisinya, peranan uang giral terhadap M1 semakin meningkat dari 59,5 persen pada tahun 1993/94 menjadi 63,7 persen pada Desember 1997. Hal ini mengindikasikan bahwa proses giralisasi dalam masyarakat semakin berkembang.

Sementara uang kuasi yang terdiri dari deposito berjangka dan tabungan dalam periode yang sama mengalami pertumbuhan rata-rata 25,7 persen pertahun. Dengan pertumbuhan tersebut, likuiditas perekonomian (M2) yang terdiri dari uang beredar (M1) dan uang kuasi meningkat rata-rata 24,3 persen pertahun.

Pertumbuhan uang beredar yang cukup terkendali selama 4 tahun terakhir, merupakan cermin dari kebijaksanaan moneter yang berhati-hati agar permintaan barang dan jasa di dalam negeri dapat tumbuh dalam batas-batas daya dukung kapasitas produksi nasional.

Sampai dengan tahun ketiga Repelita VI, stabilitas ekonomi semakin mantap seperti tercermin dari penurunan tingkat inflasi dari 10% pada tahun 1992/93 menjadi satu digit pertahun dari tahun 1993/94 sampai dengan 1996/97 (Tabel 2).

Namun selama 10 bulan pertama tahun 1997/98, angka inflasi telah mencapai 16 persen. Hal ini dipicu oleh krisis moneter sebagai akibat melemahnya nilai rupiah terhadap dolar AS dan musim kemarau panjang yang melanda berbagai daerah.

Dilihat dari faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan uang beredar dalam arti luas (M2), sumber utama yang mempengaruhinya adalah peningkatan kredit kepada sektor swasta. Sumbangan peningkatan kredit pada tahun 1993/94 sebesar Rp 34 triliun meningkat menjadi Rp 94,9 triliun pada bulan Desember 1997. Sektor keuangan pemerintah dalam Repelita VI menunjukkan pengaruh yang cukup besar, dari Rp 1,9 triliun pada tahun 1993/94, secara bertahap meningkat menjadi Rp 16,7 triliun pada tahun 1997/98. Rincian lebih lanjut faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan uang beredar, dapat dilihat pada Tabel 3.

Berkaitan dengan pengendalian uang beredar, kebijaksanaan suku bunga dalam Repelita VI diarahkan untuk mendorong kegiatan masyarakat untuk menghasilkan barang dan jasa. Selain itu, merangsang minat masyarakat untuk menabung dan mencegah pelarian modal ke luar negeri. Suku bunga kredit modal kerja sebesar 21,7 persen pada tahun 1992/93 diupayakan untuk turun menjadi dibawah 20 persen sampai dengan bulan Juli 1997. Dengan kebijaksanaan pengendalian moneter yang ketat sejak bulan Agustus 1997, yang didahului oleh kenaikan tingkat diskonto SBI secara berarti, tingkat suku bunga deposito berjangka dan kredit juga meningkat (Tabel 4).

Perkembangan suku bunga mempengaruhi upaya penghimpunan dana masyarakat. Dana masyarakat yang dihimpun perbankan selama 4 tahun Repelita VI bertambah Rp 213 triliun atau tumbuh rata-rata sebesar 25,4 persen pertahun. Pertumbuhan dana masyarakat mencapai puncaknya pada tahun 1995/96 yaitu sebesar 28,7 persen, di mana pangsa deposito berjangka mencapai 57,4 persen (Tabel 5).

Dari dana masyarakat yang dihimpun tersebut, simpanan dalam bentuk giro, baik dalam rupiah maupun valuta asing, selama 4 tahun anggaran (1993/94 - 1997/98) bertambah Rp 51,4 triliun atau naik rata-rata 27,2 persen pertahun. Sementara itu, jumlah deposito berjangka dalam rupiah yang berhasil dihimpun perbankan dalam periode yang sama meningkat dengan Rp 76,7 triliun atau naik rata-rata 26,6 persen pertahun (Tabel 6).

Meskipun demikian, tingkat pertumbuhannya dalam tahun 1997/98 hanya sebesar 5,4 persen. Hal ini dipengaruhi oleh merosotnya nilai tukar rupiah, sehingga penempatan dana pada deposito berjangka rupiah menjadi kurang menarik, walaupun tingkat suku bunganya telah dinaikkan. Gejala serupa terlihat pada perkembangan tabungan (tabel 7) dan sertifikat deposito bank (Tabel 8).

Dana masyarakat dalam bentuk tabungan selama 4 tahun Repelita VI meningkat Rp 30,4 triliun atau tumbuh rata-rata 16 persen per tahun. Sedangkan dari jumlah penabung yaitu jumlah rekening tabungan meningkat 19,8 juta buah atau naik rata-rata 10,4 persen pertahun. Meskipun demikian, dalam tahun anggaran 1997/1998, pertumbuhannya hanya mencapai 2,5 persen. Ini menunjukkan adanya kecenderungan yang sama dengan deposito berjangka rupiah.

Di sisi penyaluran dana, arah kebijakan perkreditan pada Repelita VI dilandasi oleh paket Januari 1990, yaitu mendorong pengembangan usaha kecil dan pengembangan ekspor, antara lain melalui penyehatan sistem perkreditan yang dapat meningkatkan efisiensi alokasi dana masyarakat ke arah kegiatan produktif, pengurangan peranan kredit likuiditas, pembentukan suku bunga berorientasi pasar, dana penyempurnaan kredit usaha kecil (KUK) agar lebih terarah dengan dukungan seluruh bank. Termasuk di dalamnya adalah perlunya perbankan mengarahkan penyaluran dananya kepada usaha kecil secara padat karya sehingga dapat memberikan dampak positif terhadap peningkatan kesempatan kerja.

Sejalan dengan upaya penghimpunan dana, kredit perbankan meningkat Rp 2.32,1 triliun atau naik rata-rata 25,4 persen per tahun selama Repelita VI, yang mencapai puncaknya pada tahun 1997/98 yaitu sebesar 27,2 persen.

Menurut sektor perbankan, pemberian kredit oleh bank swasta nasional menunjukkan pertumbuhan tertinggi, yaitu dari Rp 68,4 triliun pada tahun 1993/94 menjadi Rp 187,5 triliun pada bulan Desember 1997 atau tumbuh rata-rata 28,7 persen pertahun. Selain itu, telah terjadi pergeseran pangsa penyaluran kredit sejak tahun 1994/95 di mana pangsa kredit bank swasta nasional telah melampaui pangsa kredit bank-bank pemerintah (Tabel 9). Keadaan tersebut dimungkinkan oleh bertambahnya jumlah bank, kantor cabang serta penghimpunan dana bank swasta nasional yang lebih cepat akibat deregulasi perbankan.

Menurut sektor ekonomi, penyaluran kredit kepada sektor jasa-jasa mencatat peningkatan tercepat, yaitu rata-rata sebesar 34 persen pertahun selama 4 tahun Repelita VI. Sementara itu, sejak tahun 1995/96, telah terjadi pergeseran penyaluran kredit dimana pangsa penyaluran kredit kepada sektor jasa-jasa melampaui pangsa penyaluran kepada sektor produksi, yang terdiri dari sektor pertanian, pertambangan dan perindustrian (Tabel 10). Sedangkan perkembangan realisasi kredit investasi menurut sektor ekonomi dalam periode yang sama dapat dilihat pada (Tabel 11).

VI. 2 PERMASALAHAN

Krisis moneter yang melanda Indonesia sejak Juli 1997, menyebabkan pemerintah melakukan berbagai langkah di bidang moneter. Salah satu keputusan yang diambil adalah menetapkan kurs rupiah berdasarkan sistem *free floating*.

Dalam perkembangan selanjutnya ternyata kurs rupiah terhadap dolar AS terus merosot dari sekitar Rp 2.400 per dolar AS sebelum krisis (Juli 1997) hingga mencapai Rp 13.000 (awal Agustus 1998), bahkan sempat mencapai Rp 16.000 per dolar AS (Juni-Juli 1998). Jatuhnya kurs rupiah berdampak negatif terhadap perekonomian nasional, sehingga RAPBN 1998/99 sempat dirubah beberapa kali. Dampak negatifnya antara lain kelesuan yang melanda dunia usaha, meningkatnya pengangguran, dan meningkatnya jumlah penduduk miskin.

* Kebijakan Nilai Kurs dan Kaitannya dengan APBN

RAPBN 1998/99 mempunyai ciri khas yang ditandai dengan diadakannya revisi sebelum RAPBN tersebut dibahas DPR, dan setelah itu, revisi dilakukan lagi hingga beberapa kali. Pada awalnya, RAPBN 1998/1999 diajukan oleh pemerintah kepada DPR pada awal Januari 1998. RAPBN 1998/99 ini direncanakan berimbang pada total nilai Rp 133.491,9 miliar di mana tingkat asumsi/target ekonomi yang digunakan adalah kurs Rp 4.000 per dolar AS, pertumbuhan ekonomi 4%, dan laju inflasi 9%.

Namun karena masih berjolaknya kurs rupiah terhadap dollar AS yang cukup tajam, mengakibatkan asumsi yang digunakan mengalami beberapa kali perubahan. *Revisi pertama*, yang disampaikan kepada DPR pada 23 Januari 1998, RAPBN 1998/99 sebesar Rp 147.220,8 miliar atau naik 45,6% dibanding APBN 1997/98, dengan asumsi yang digunakan adalah kurs Rp 5.000 per dolar AS, pertumbuhan ekonomi 0% dan laju inflasi 20%.

Revisi kedua, asumsi yang digunakan berubah menjadi kurs sebesar Rp 6.000 per dolar AS, pertumbuhan ekonomi minus 4%, dan inflasi 17%. Selanjutnya, *revisi ketiga* menetapkan kurs sebesar Rp 10.600 per dolar AS,

pertumbuhan ekonomi minus 10%, dan laju inflasi 66%.

Perubahan penetapan kurs mempengaruhi angka pada sisi penerimaan dan sisi pengeluaran RAPBN. Dari sisi penerimaan RAPBN, tercermin pada penerimaan migas, bea masuk, dan penerimaan pembangunan. Sedangkan dari sisi pengeluaran RAPBN, tercermin dari belanja pegawai dan belanja barang luar negeri, pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri, subsidi BBM dan pengeluaran pembangunan bantuan proyek.

Pada dasarnya, banyak faktor yang mendasari terbentuknya angka-angka dalam RAPBN, satu diantaranya adalah penentuan kurs rupiah. Namun selama ini pemerintah menganut sistem nilai kurs yang relatif stabil/tetap, maka RAPBN dapat dibentuk lebih stabil. Pada saat gejolak kurs dan sistem yang dianut *free floating exchange rate* yang dimulai pada Agustus 1997, mengakibatkan RAPBN untuk pertama kalinya berubah beberapa kali.

Anjloknya kurs rupiah menjadi topik bahasan dalam tulisan berikut. Diawali dengan perubahan sistem kurs yang berlaku di Indonesia hingga upaya pemerintah dalam mengatasi jatuhnya kurs rupiah tersebut.

VI. 3 LANDASAN TEORI

*** Sistem Penetapan Kurs**

Valuta asing (valas) atau *foreign exchange* (forex) atau *foreign currency* diartikan sebagai mata uang asing yang merupakan salah satu alat atau benda ekonomi yang berpengaruh atas pemenuhan kebutuhan pokok kehidupan manusia modern dan global pada saat ini. Sebagaimana uang, valas mempunyai fungsi

yang sama, yaitu sebagai alat pembayaran, transaksi, kesatuan hitung, penyimpanan, dan pengukur kekayaan.

Dalam kehidupan manusia, yang modern dan global, hampir seluruh aspek kehidupan manusia, baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak luput dari pengaruh valas.

Nilai tukar (Exchange rate) yaitu harga dari suatu mata uang (currency) yang diekspresikan dalam ukuran beberapa mata uang lainnya. Makin banyak valas (devisa) yang dimiliki oleh pemerintah dan penduduk suatu negara berarti makin besar kemampuan negara tersebut melakukan transaksi ekonomi dan keuangan internasional dan makin kuat pula nilai mata uang negara tersebut.²

Secara nasional dapat dilihat bahwa salah satu indikator atau ukuran stabilitas ekonomi makro suatu negara, di samping indikator tingkat inflasi, juga ditunjukkan atau dicerminkan oleh kekuatan dan stabilitas nilai tukar mata uang negara tersebut terhadap valas.

Berdasarkan perkembangan sistem moneter internasional sejak berlakunya *Bretton Woods System* pada tahun 1944, pada umumnya dikenal beberapa macam sistem penetapan kurs valas atau *forex rate*, yakni sebagai berikut :³

- Sistem kurs tetap/stabil atau *fixed exchange rate system*,
- Sistem kurs mengambang/berubah atau *floating exchange rate system* yang terdiri dari : - *Freely floating rate* atau *clean float*,
- *Managed float* atau *dirty float*,
- Sistem kurs terkait atau *pegged exchange rate system*.

¹ Collins. Kamus lengkap ekonomi. Edisi kedua. Christopher Pass & Bryan Lowes. Penerbit Erlangga 1997). Penerjemah : Drs. Tumpal R. MA dan Drs. Posman H. MA

² "Valas Untuk Manajer", oleh DR. Hamdy Hady, "SNTMU untuk Mencegah Kerancuan", oleh Frans Seda. Kompas 30 Maret 1998, hal 4).

VI. 4 PEMBAHASAN

VI. 4.1 Penggunaan Sistem Nilai Tukar Rupiah di Indonesia

1) Sistem peg.

Dalam pembangunan nasional selama ini, telah digunakan tiga sistem nilai tukar mata uang. Pada awal orde baru, Indonesia menganut sistem nilai tukar mata uang yang dipatok/pegged terhadap dollar AS dengan fleksibilitas penyesuaian. Pada waktu itu, Indonesia masih berada dalam sistem rezim devisa. Artinya, semua pemilikan devisa harus diserahkan pada negara dan semua penggunaan/lalu lintas devisa harus dengan izin negara. Pada waktu itu berlaku dua kurs (kurs multipel). Untuk menyerahkan pada negara 1 dollar AS ditentukan sama dengan Rp 10 dalam rangka ketentuan rezim devisa. Untuk mengadakan transaksi (dagang dan sebagainya) ditetapkan 1 dollar sama dengan Rp 45. Sementara di pasar gelap, perdagangan mata uang dapat mencapai Rp 225 per dollar. Upaya pemerintah pada waktu itu adalah bagaimana menghilangkan kurs multipel yang berlaku, sehingga tercapai satu tingkat kurs yang sekaligus menghilangkan kurs pasar gelap.

Dalam satu tahun, pemerintah berhasil mencapai satu tingkat kurs untuk rupiah terhadap dollar AS dan pasar gelap dapat dihilangkan. Upaya tersebut berhasil berkat dukungan dari kebijakan Bukti Ekspor (BE). Dalam sistem BE, semua hasil ekspor dan semua kredit yang diperoleh Pemerintah dijadikan sertifikat BE, yang dijualbelikan di pasar bebas, yang ditunjang oleh kebijakan penyetopan dan penurunan inflasi secara drastis yang dilakukan melalui sistem anggaran berimbang.

Namun pada tahun 1970, Indonesia meninggalkan secara resmi sistem rezim

devisa dan menggantinya dengan sistem devisa bebas sampai sekarang.

Selama periode Rehabilitasi dan Stabilisasi (1966-1969) Indonesia melakukan devaluasi (dari Rp 10/45 menjadi Rp 375/dollar AS) dengan frekuensi yang tinggi, dan sejak tahun 1970 pemerintah melanjutkan kebijakan devaluasi dari waktu ke waktu dengan frekuensi yang lebih rendah. Terakhir kali dilakukan devaluasi secara berkala adalah di tahun 1986.

Sebelumnya, sejak tahun 1983 dalam pelaksanaan sistem ketiga (peg) itu, Indonesia telah menggantikan mata uang patokan dari dollar AS (satu jenis mata uang) dengan beberapa jenis mata uang (lima macam), yang dikumpulkan dalam satu basket/keranjang, dalam menentukan tingkat kurs rupiah. Jadi rupiah/dollar AS menjadi rupiah/keranjang mata uang.

2) Sistem Managed floating

Setelah itu, untuk mencegah ‘psychological trap’ dari devaluasi, pemerintah mengubah cara pengelolaan dari sistem pegged, yaitu dari cara mengadakan devaluasi/penyesuaian dari waktu ke waktu yang diubah menjadi terus menerus mengikuti perkembangan/penyesuaian kurs, atau yang disebut ‘managed floating’ dalam satu band, diantara 2 titik. Titik terendah adalah kurs rupiah/dollar AS yang boleh melemah, dan titik tertinggi adalah kurs rupiah/dollar AS yang boleh menguat.

Pada kedua titik tersebut, Pemerintah (BI) melakukan apa yang dinamakan OPT (operasi pasar terbuka), dimana pada titik terendah rupiah, pemerintah menjual dollar AS, dan pada titik tertinggi rupiah, pemerintah membeli dollar AS atau menjual rupiah.

Dalam upaya menyempurnakan mekanisme perdagangan di pasar valas, sejak

September 1992, BI telah empat kali melakukan penyempurnaan pelebaran 'spread' kurs konversi BI yaitu dari Rp 6 menjadi Rp 10, kemudian menjadi Rp 20 pada tanggal 3 Januari 1994, menjadi Rp 33 pada tanggal 5 September 1994, dan menjadi Rp 44 pada bulan Juni 1995. Sejalan dengan kebijaksanaan tersebut, BI menerapkan penggunaan rentang intervensi (intervention band), dimana perbedaan batas atas dan batas bawah kurs intervensi ditetapkan sebesar Rp 66 (3 persen) sejak Januari 1996. Pada bulan Juni 1996, perbedaan batas atas dan bawah kurs intervensi tersebut dilebarkan menjadi Rp 118 (5 persen), kemudian pada bulan September 1996 dinaikkan menjadi Rp 192 (8 persen). Sejak 11 Juli 1997, rentang intervensi dinaikkan sebesar Rp 304 (12 persen).

3) Sistem Free exchange rate

Terjadinya depresiasi rupiah yang cukup tajam terhadap dolar AS menyebabkan pemerintah memutuskan untuk mengambangkannya nilai tukar rupiah dengan menghapuskan rentang intervensi sejak 14 Agustus 1997. Ini berarti nilai tukar rupiah terhadap valas sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme pasar. Sejak itu pemerintah menganut sistem 'free exchange rate'. Kondisi terakhir menunjukkan masih berlangsungnya ketidakstabilan nilai kurs rupiah, sementara cadangan devisa makin menipis dan kepercayaan pasar juga belum pulih.

Kebijaksanaan baru ini ditujukan untuk mengamankan cadangan devisa sehingga tidak habis terkuras. Tetapi dalam perkembangannya, nilai kurs rupiah terus melemah bahkan sampai menembus Rp 12.000/dollar. Upaya pemerintah yang telah dilakukan hanya dapat menaikkan nilai kurs rupiah sesaat, yang kemudian bergejolak lagi. Dan saat ini posisi masih berada pada kisaran Rp 11.000 per dollar.

VI. 4.2 Penolakan Rencana Penerapan Sistem CBS

Di tengah kondisi kurs yang belum stabil, dan kegiatan ekonomi yang lesu, kemudian muncul ide untuk menerapkan sistem CBS. Dengan CBS, kurs akan dipatok pada nilai tertentu, hingga kegiatan ekonomi diharapkan aktif kembali. Ide tersebut mendapat tanggapan pro dan kontra. Perbedaan pendapat di sekitar CBS pada dasarnya disebabkan oleh tiga hal. *Pertama*, perbedaan mengenai CBS yang disebabkan oleh perbedaan preferensi teoritis, yakni bagaimana memilih sistem penetapan kurs yang dianggap paling tepat, apakah free-floating ataukah fixed rate.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa sebaiknya tetap mempertahankan free floating. Ini sejalan dengan pandangan IMF. Alasannya, dengan sistem tersebut nilai rupiah benar-benar bisa realistik sehingga bisa memberikan sinyal yang benar dan bermanfaat kepada pengambil kebijaksanaan dan pelaku ekonomi. Di sisi lain, ada pendapat bahwa sebaiknya kita kembali ke sistem fixed rate, daripada menerapkan CBS yang sederhana idenya tapi dinilai kaku dalam penerapannya.

Kedua, Perbedaan pendapat mengenai penerapan CBS yang disebabkan karena adanya perbedaan hasil analisis terhadap situasi yang sudah, sedang, dan yang diperkirakan akan terjadi. Bila kurs ditetapkan Rp 5.000 atau lebih kecil, maka suku bunga bank akan mendadak naik yang disebabkan oleh meningkatnya permintaan terhadap rupiah untuk membeli dolar di satu pihak, dan di lain pihak merupakan reaksi untuk mengendalikan likuiditas guna mencegah terjadinya rush dalam pembelian dolar dan inflasi sekaligus.

Konseptor CBS Steve Hanke berpendapat bahwa penerapan CBS akan segera diikuti dengan menurunnya suku bunga bank. Referensinya adalah data historis dan pengalaman empiris di berbagai negara yang pernah menerapkan CBS.

Ia mengambil contoh ekstrim yakni Bulgaria, dimana saat CBS diterapkan, inflasi turun dari 365 persen menjadi 5,5 persen per bulan. Sedangkan yang kontra mempertanyakan kenapa CBS diterapkan di negara yang sedang dilanda hiperinflasi, seperti Argentina yang pernah mencapai 2.000 persen dan Estonia 1.000 persen. Sementara masalah yang dihadapi Indonesia bukan masalah hiperinflasi. Kenyataannya di Indonesia, ketika pelaku pasar mengetahui pemerintah nampaknya mantap untuk menerapkan CBS, tingkat suku bunga bank justru naik.

Ketiga, Perbedaan pendapat CBS yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan. Pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu pemerintah, konglomerat, masyarakat, kekuatan ekonomi rakyat, berbagai kelompok cendekiawan khususnya ekonom, kekuatan ekonomi asing, dan IMF yang mewakili kepentingan pemerintah negara-negara industri maju. Pemerintah berkepentingan untuk menstabilkan nilai rupiah, khususnya terhadap dolar AS, dengan mematok pada tingkat tertentu. Patokan ini penting bagi penyusunan anggaran. Jika nilai rupiah berfluktuasi, APBN tidak ada gunanya. Bagi pemerintah, CBS adalah salah satu alternatif yang dapat dipilih.

Namun pendapat lain mengatakan bahwa CBS dapat dilaksanakan tetapi persiapan yang matang harus dilakukan. Lebih jelasnya, pemerintah harus secara disiplin melaksanakan 50 butir kesepakatan IMF, khususnya membenahi sektor perbankan. Masalahnya tidak dapat dipastikan kapan persiapan itu akan berakhir. Menurut Prof. Hanke, jika keadaan ini (rendahnya nilai kurs rupiah terhadap dolar AS) terus berlangsung tanpa kepastian, maka 80 persen dunia usaha akan bangkrut. Pada dasarnya para konglomerat juga setuju dengan penerapan CBS karena adanya kepastian mengenai nilai dolar yang dijamin oleh otoritas moneter.

Sementara kepentingan konsumen adalah agar harga-harga tidak

membumbung tinggi karena dipatok dengan nilai dolar yang berlaku di pasar. Saat ini yang terjadi adalah kenaikan harga umum yang disertai dengan kelangkaan barang karena produsen menghentikan atau mengurangi produksinya. Sedangkan barang yang telah dipasarkan menghilang karena ditimbun oleh para spekulan. Jika kurs dolar turun, harga barang terutama sembako diharapkan turun. Mereka tidak peduli konsep CBS atau apapun, asal harga turun.

IMF, dan pemerintah negara-negara maju yang tergabung dalam G-7, tidak setuju penerapan CBS, karena berbagai alasan. Mereka mengancam tidak akan mencairkan dana pinjaman yang sebesar 43 miliar dolar. Pemerintah membutuhkan dana itu sebagai jaminan persediaan devisa, jika terjadi pembelian dolar besar-besaran, tidak saja oleh mereka yang membutuhkan untuk impor dan membayar utang, tapi juga oleh para spekulan. Bagi IMF dan negara kreditor, ini sama dengan mem bail-out (menalangi) pengutang swasta melalui pemerintah Indonesia.

Dengan kesepakatan 50 butir, IMF menghendaki terjadinya liberalisasi perekonomian Indonesia. Penyelesaian utang diharapkan bisa membuka jalan masuk perusahaan-perusahaan asing, tidak saja ke sektor industri dan agribisnis, tetapi juga perbankan, ritel, dan properti. Karena itu, dalam kesepakatan IMF tidak terdapat poin penyelesaian utang luar negeri melalui bail-out. Pemerintah bersama-sama dengan debitur swasta dipersilahkan menyelesaikan masalah utang itu, yang polanya sudah diperhitungkan oleh IMF dan pemerintah negara-negara G-7. Konsep CBS dianggap akan menghalangi skenario itu.

Sementara kekhawatiran para ekonom adalah pada masalah dampak negatif yang mungkin muncul dengan diterapkannya CBS. Kondisi ekonomi dan kemampuan pemerintah dalam mengelola fundamental ekonomi makro memang harus diperhitungkan. Jika inflasi tak terkendali, misalnya karena jebolnya

likuiditas, maka perbedaan tingkat inflasi antara rupiah dan dolar akan menyebabkan devaluasi rupiah. Di situ akan terjadi pasar gelap (black-market) yang sangat mengacaukan perekonomian.

Namun para pendukung CBS menyangskan timbulnya rush terhadap dolar. Kebutuhan dolar tentu ada, namun masalahnya bukan sekedar apakah ada persediaan devisa, tetapi juga pemilikan rupiah. Siapa saja yang mempunyai rupiah begitu banyak sehingga bisa menguras persediaan dolar? Bukankah volume uang beredar akan disesuaikan dengan persediaan dolar? Apalagi tidak semua orang memiliki rupiah dalam bentuk tunai atau deposito dimana tabungan tersebut membutuhkan dolar. Dunia usaha juga membutuhkan rupiah untuk modal kerja atau investasi baru.

Setelah melalui masa pembahasan yang cukup lama, akhirnya disepakati untuk tidak melaksanakan CBS. Masalahnya memang bukan sekedar karena tidak cukupnya eadangan valuta asing tetapi juga karena CBS akan mengganti sistem Bank Sentral, dan hanya terfokus pada masalah kurs, dan bahkan melarang penggunaan kebijakan moneter untuk keluar dari krisis ini. Sistem ini dinilai sangat liberal, karena melarang semua intervensi negara dalam bidang moneter dan untuk tujuan sosial dan pembangunan. Pereaya pada otomatisme dan self adjusting mechanism dari kekuatan pasar dalam hal penyesuaian-penyesuaian. CBS juga dinilai tidak cocok dengan UUD'45 pasal 23, dimana BI diberi tugas untuk mencetak dan mengatur peredaran uang. Dalam CBS, BI diperbolehkan mencetak tetapi tidak boleh mengatur peredaran.

Sampai saat ini perdebatan masih berlanjut mengenai sistem apa yang menjadi pilihan, meneruskan sistem free exchange rate yang dilakukan sekarang, atau kembali kepada sistem sebelum 14 Agustus 1997 yakni sistem terpatok/pegged yang dikelola secara fleksibel dalam suatu band dan terpatok pada satumata uang

(dollar AS) dan atau pada suatu keranjang (basket) dari mata-mata uang.

Walaupun IMF cenderung berpegang pada sistem free exchange rate, namun mereka tidak keberatan jika kita kembali kepada sistem kita sebelum 14 Agustus 1997 itu. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana menentukan patokan kurs, apakah pada tingkat Rp 5000/dollar atau pada tingkat lain. Hal ini memerlukan suatu strategi tersendiri sebab harus tetap mengacu pada cara kerja pasar bebas. Untuk itu, diperlukan tingkat kepercayaan yang tinggi yang disertai dengan dana cadangan yang memadai. Kepercayaan pasar diperoleh dari implementasi secara konsisten melalui persetujuan-persetujuan dengan IMF.

VI. 4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Jatuhnya Kurs Rupiah

Banyak faktor yang mempengaruhi perubahan nilai kurs rupiah. Bila mengacu pada hukum supply-demand, pada dasarnya penurunan kurs rupiah terhadap dollar AS disebabkan oleh permintaan dollar AS yang lebih besar dari supply-nya. Permintaan dollar AS yang tinggi tersebut dapat berasal dari kebutuhan pembayaran utang luar negeri (baik cicilan maupun bunga), kebutuhan pembayaran impor, dan permainan para spekulan.

Bila dikaji lebih dalam tentang komposisi barang impor, terlihat bahwa industri Indonesia masih tergantung pada bahan baku impor. Hal itu terlihat dari nilai impor bahan baku selama lima tahun terakhir, dimana nilai impor bahan baku dan penolong yang dilakukan industri di Indonesia terus mengalami peningkatan (tabel 12). Terkecuali pada tahun 1997, total nilai impor untuk tahun 1997 tidak mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya, karena banyak L/C dari Indonesia yang ditolak bank asing. Penolakan L/C oleh bank-bank asing tersebut telah membuat kesulitan pengusaha Indonesia. Kegiatan produksi

terganggu karena bahan bakunya tidak ada atau sudah menipis.

Peran bahan baku dan penolong yang masih diimpor terhadap kegiatan produksi di Indonesia cukup besar. Misalnya untuk industri tekstil, sekitar 45 persen bahan bakunya masih diimpor. Kemudian industri susu, 70 persen bahan bakunya diimpor, dan industri aksesoris mobil dan motor hampir seluruh bahan bakunya diimpor.

Akibat berkurangnya pasokan bahan baku, kegiatan industri-industri tersebut mengalami kelesuan. Untuk mengatasinya, maka diperlukan langkah-langkah konkret dari pemerintah agar bank-bank koresponden asing mau menerima L/C yang diajukan oleh bank-bank Indonesia.

Sementara itu, dari sembilan bahan pokok (sembako) : beras, minyak goreng dan mentega, minyak tanah, gula pasir, susu, daging sapi dan ayam, telur ayam, jagung, serta garam; lima diantaranya masih harus diimpor yakni gula pasir, jagung, daging sapi, susu, dan beras, akibat produksi dalam negeri tidak cukup.

Untuk gula pasir, dari 71 buah pabrik hanya mampu memproduksi 2,189 juta ton pada tahun 1997, bahkan pada tahun 1998, produksi diperkirakan turun drastis, tinggal 2 juta ton akibat musim kering yang berkepanjangan pada tahun 1997. Produksi itu tidak mampu meneukupi kebutuhan masyarakat yang membutuhkan 3,3 juta ton pertahun, sehingga pemerintah melakukan impor. Untuk itu pada tahun ini Bulog akan mengimpor 1,1 juta ton. Bila harga gula impor sekitar 400 dolar per ton dengan kurs Rp 9.000 per dolar, devisa yang harus dikeluarkan meneapai Rp 3,96 triliun.

Untuk jagung, impordilakukan lebih banyak lagi. Hal ini dilakukan untuk membantu peternak unggas dalam penyediaan pakan ternak. Pasalnya, kontribusi jagung terhadap pakan ternak mencapai 50 persen lebih. Dari sekitar 9 juta ton produksi jagung nasional, ternyata bahwa industri pakan menyerap 30% lebih

atau 3 juta ton lebih per tahun. Masalahnya, kebutuhan 30% jagung itu harus berebut dengan kebutuhan manusia. Dengan kata lain, selain untuk feed (pakan), jagung di Indonesia juga untuk food (pangan), yang volumenya bisa mencapai 6 juta ton per tahun. Akibatnya, industri pakan pun harus mengimpor kekurangan jagung (pipil), yang setiap tahunnya mencapai 1 juta ton.

Untuk daging sapi dan susu, temyata juga harus diimpor. Susu, salah satu makanan pelengkap, sudah menjadi kebutuhan pokok, terutama bagi ibu-ibu yang memiliki bayi atau balita. Lemahnya rupiah mengakibatkan kepanikan luar biasa di beberapa waktu lalu. Susu sempat menghilang, harganya pun melonjak. Buntutnya aksi borong susu pun terjadi di seluruh pasar dan supermarket. Penyebab naiknya harga susu karena 75% susu kemasan bahan bakunya berasal dari impor, meskipun kebutuhan delapan industri pengolahan susu sebesar 4 juta liter mampu dipasok sepertiganya (sekitar 1 juta liter) oleh peternak sapi perah Indonesia.

Sedangkan untuk beras, swasembada beras pada tahun 1980-an telah gagal dipertahankan. Akibat dampak dari El Nino, Indonesia terpaksa mengimpor 3,3 juta ton beras untuk tahun 1998. Bila harga impor setiap tonnya sebesar 220 dolar, maka devisa yang harus dikeluarkan pemerintah mencapai Rp 6,5 triliun (berdasarkan kurs Rp 9000 per dolar). Bulog sendiri mengalokasikan dana dari Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) sebesar 1,056 miliar dolar untuk melakukan impor tersebut.

Bahan pangan diluar sembako yang masih diimpor adalah tepung terigu, kacang kedelai, dan bawang putih. Ketiga komoditas ini masih diimpor karena kendala iklim, sehingga untuk gandum seluruhnya diimpor, sedangkan kedelai dan bawang putih masih bisa diproduksi di dalam negeri. Kedelai merupakan tanaman subtropis sehingga produktivitasnya di Indonesia kurang baik. Produksi kedelai Indonesia pada tahun 1996 sekitar 1,517 juta ton, merosot menjadi 1,36

juta ton setahun kemudian. Akibatnya, Bulog harus mengimpor karena konsumsi masyarakat mencapai 2 juta ton lebih. Impor ini diluar bungkil kedelai untuk industri pakan ternak, sedangkan harga kedelai di pasar internasional sekitar 320 dolar per ton, sehingga tidak aneh jika harga tempe pun melonjak.

VI. 4.4 Upaya Pemerintah dalam Menghadapi Merosotnya Nilai Rupiah

Mulai pertengahan tahun 1997, perkembangan pasar mata uang asing di bursa internasional cenderung menguat terutama nilai dolar AS terhadap berbagai mata uang asing, khususnya terhadap yen Jepang. Di pasar Jakarta, harga beberapa mata uang asing dalam periode April-November 1997 umumnya mengalami apresiasi terhadap rupiah, dengan persentase kenaikan antara 33 hingga 53 persen. Mata uang poundsterling Inggris dalam periode tersebut mengalami kenaikan tertinggi sedangkan kenaikan terendah terjadi pada dolar Singapura.

Menguatnya nilai dolar AS serta melemahnya nilai rupiah berpengaruh terhadap masyarakat dalam menentukan pilihan investasinya. Hal tersebut terlihat dari perkembangan harga emas, baik di pasar dalam negeri maupun di pasar internasional. Di pasar Jakarta, perkembangan harga emas berfluktuasi dengan kecenderungan meningkat. Dalam periode April-November 1997 harga emas di pasar Jakarta mengalami kenaikan 15,7 persen dari periode sebelumnya. Sebaliknya, di pasar London dalam periode yang sama harga emas mengalami penurunan 15,4 persen.

Sebagaimana tahun anggaran sebelumnya, situasi pasar uang di Indonesia dalam memasuki tahun anggaran 1997/98, masih diwarnai oleh derasnya arus masuk modal luar negeri terutama yang berjangka pendek, yang ditandai dengan semakin besarnya investasi portofolio di pasar modal. Disamping itu, sejak bulan

Juli 1997 pasar uang dalam negeri juga diwarnai dengan gejolak nilai tukar rupiah yang tajam terhadap beberapa mata uang asing terutama dolar AS, sebagai akibat imbasan (contagion effect) krisis moneter yang terjadi di kawasan ASEAN dan Asia lainnya. Diawali dengan devaluasi bath Thailand terhadap dolar AS yang kemudian menjalar ke Philipina dalam bentuk devaluasi Peso, berlanjut ke negara ASEAN dan Asia lainnya berupa terdepresiasinya secara tajam ringgit Malaysia, dolar Singapura, rupiah, dan won Korea. Untuk mengatasi hal tersebut, otoritas moneter secara terus menerus menyelaraskan kebijaksanaan moneter dengan perkembangan internasional sehingga nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing berada pada tingkat yang realistik.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan efektivitas kebijaksanaan moneter, dan menjaga fleksibilitas nilai tukar rupiah serta untuk memperkuat ketahanan ekonomi nasional, pemerintah telah melepasan kebijaksanaan devisa mengambang terkendali (managed floating exchange rate) yang selama ini ditempuh. Sejak 14 Agustus 1997 pemerintah menerapkan kebijaksanaan nilai tukar mengambang sepenuhnya (free floating exchange rate), dimana nilai tukar rupiah terhadap valuta asing terutama dolar AS sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme pasar (supply dan demand).

Dengan dilepasnya rentang intervensi tersebut, beberapa manfaat yang dapat diperoleh pemerintah antara lain, *pertama*, lebih fleksibel dalam mengantisipasi fluktuasi rupiah di pasar uang, khususnya dalam melakukan intervensi baik melalui transaksi forward maupun spot. *Kedua*, memberikan kemandirian yang lebih besar kepada para pelaku pasar uang untuk melakukan transaksi di pasar uang. *Ketiga*, mendorong dunia usaha menjadi lebih dewasa dan rasional untuk mampu melakukan restrukturisasi finansialnya. *Keempat*, memperkecil peluang para spekulan, karena mereka tidak tahu kapan pemerintah

(Bank Indonesia) akan melakukan intervensi. Disamping itu, penghapusan rentang intervensi akan mendorong otoritas moneter untuk memusatkan perhatian pada kebijaksanaan fiskal dan moneter yang lebih substansial terhadap sektor riil, seperti kebijaksanaan suku bunga dan pengendalian inflasi. Dengan mekanisme pasar tersebut, pemerintah akan menjadi lebih otonom untuk melakukan penghematan dalam penggunaan cadangan devisa. Namun pada kenyataannya, para spekulan masih leluasa bergerak.

Selanjutnya, untuk mengantisipasi terjadinya gejolak nilai tukar rupiah, pemerintah, pada tahun 1995, telah menandatangani keanggotaan Pakta Repo (Repurchase Agreement) dengan bank-bank sentral Australia, Malaysia, Hongkong, Filipina, Thailand, dan Singapura. Ketujuh otoritas moneter di kawasan Asia Pasifik tersebut secara kelembagaan tergabung dalam Executive's Meeting of East Asia and Pasific Central Bankers (EMEAP) . Sementara itu, perjanjian serupa telah juga ditandatangani dengan Jepang pada akhir tahun 1996. Perjanjian ini memungkinkan antar sesama negara anggota untuk saling meminjam valuta asing guna mengatasi krisis yang terjadi pada salah satu atau lebih negara anggota. Pakta Repo juga memungkinkan negara-negara anggota bekerjasama untuk menstabilkan pasar uang apabila salah satu atau beberapa negara mengalami kesulitan mata uangnya. Melalui serangkaian kebijaksanaan tersebut, diharapkan pemerintah akan mampu mengurangi gejolak nilai tukar rupiah.

Untuk mengatasi gejolak moneter yang terjadi akhir-akhir ini, pemerintah telah mengambil beberapa kebijaksanaan. Salah satunya adalah melakukan pengetatan likuiditas perekonomian, melalui penutupan sementara pembelian SBPU pada tanggal 30 Juli 1997 dan peningkatan suku bunga SBI untuk jangka waktu 1 bulan hingga mencapai 30 persen (pada 19 Agustus 1997). Selanjutnya, dalam rangka memulihkan situasi moneter, pemerintah secara bertahap melakukan

pelonggaran likuiditas melalui penurunan suku bunga SBI secara bertahap. Sejak awal September 1997, pemerintah secara bertahap telah menurunkan suku bunga SBI untuk jangka waktu 1 bulan hingga mencapai 20 persen (pada 20 Oktober 1997). Dengan menurunnya suku bunga SBI, diharapkan akan memberikan pengaruh terhadap penurunan suku bunga simpanan dan pinjaman perbankan. Selain penurunan suku bunga SBI, pelonggaran likuiditas juga dilakukan melalui pembukaan kembali transaksi perdagangan SBPU pada tanggal 20 Oktober 1997.

Namun pada bulan Maret 1998, pemerintah menaikkan kembali suku bunga SBI sampai mencapai 45%, sehingga suku bunga tabungan dan suku bunga kredit melonjak tajam. Keadaan ini mengancam kelangsungan dunia usaha, seingga banyak tuntutan dari dunia usaha agar pemerintah menurunkan suku bunga pinjaman. Namun BI masih menetapkan suku bunga SBI yang tinggi untuk menjaga kemungkinan makin meningkatnya nilai dolar terhadap rupiah, yang saat ini bergerak pada kisaran Rp 11.000.

Upaya menaikkan ekspor menghadapi kendala, mengingat sektor riil juga mengalami gangguan. Seiring dengan jatuhnya rupiah terhadap dolar, ternyata rupiah juga cenderung melemah terhadap mata uang negara lainnya. Apresiasi mata uang asing terhadap nilai rupiah tersebut pada dasarnya masih dalam batas-batas yang dapat dikendalikan pemerintah, mengingat stabilitas politik dan fundamental ekonomi dalam negeri yang dinilai masih cukup mantap. Sebagaimana diketahui, cadangan devisa pada akhir Oktober 1997 berjumlah US\$ 19,08 miliar. Walaupun demikian, akibat fluktuasi nilai rupiah yang tidak hanya dipengaruhi oleh fondasi ekonomi, tetapi juga oleh sentimen pasar, maka dalam upaya untuk menghadapi situasi moneter dunia yang tidak menentu, pemerintah telah menerima paket bantuan IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB) serta bantuan bilateral dari negara-negara ASEAN dan Asia lainnya, seperti Singapura, Malay-

sia, dan Jepang. Disamping itu, untuk lebih meningkatkan ketahanan ekonomi, pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan penerimaan fiskal, mengurangi defisit transaksi berjalan, dan mengendalikan inflasi pada tingkat yang wajar.

VI. 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Dari berbagai alternatif serta klasifikasi sistem nilai tukar, sistem kurs ‘crawling peg’ menjadi salah satu alternatif dalam upaya untuk menstabilkan rupiah dalam jangka pendek. Adanya kepastian perkembangan kurs dalam kondisi krisis seperti sekarang ini, akan memiliki manfaat lebih besar daripada membiarkan kurs bergejolak menurut dinamika pasar, yang belum tentu sepenuhnya realistik. Oleh karena itu, penerapan sistem semacam ‘crawling peg’ akan lebih baik karena dapat memberikan panduan bagi masyarakat mengenai perkembangan kurs.

‘Crawling peg’ adalah rezim nilai tukar alternatif yang berada diantara sistem ‘fixed rate’ dengan sistem fleksibel. Penyesuaian dilakukan dengan depresiasi nilai tukar domestik atas dasar perkembangan inflasi, dengan tetap memberikan daya saing produk domestik di pasar internasional. Berbeda dengan ‘managed floating’ yang mengenal band intervensi, sistem ‘crawling peg’ tidak mengenal intervensi. Dalam operasinya, ‘crawling peg’ memungkinkan BI mengumumkan kurs rupiah pada saat tertentu, misalnya Rp 7.000 atau Rp 8.000 per dolar yang sesuai dengan perkembangan situasi yang dapat dirubah ke tingkat yang berbeda. Bisa ke tingkat yang lebih rendah atau lebih tinggi.

Untuk itu, pemerintah seharusnya meninggalkan rezim kurs mengambang bebas, agar ada kepastian terhadap nilai tukar rupiah. ‘Free floating’ yang ditempuh sejak 14 Agustus 1997, ternyata tidak mampu didukung oleh fundamental ekonomi dalam menahan gempuran serangan external.

Sistem 'crawling peg' lebih menguntungkan karena dapat memberikan panduan perkembangan nilai tukar, sambil tetap mempertahankan daya saing eksport produk domestik. Lebih jauh, sistem yang berada diantara 'fixed rate' dan 'floating rate' ini memiliki kelebihan untuk dapat memperkecil perbedaan tingkat inflasi domestik dan negara mitra dagang Indonesia.

Disamping itu, perlu dipertimbangkan untuk menerapkan kontrol devisa, namun bersifat sementara dan harus dijelaskan kepada pasar. Hal ini dilakukan guna mengatur penggunaan valas secara lebih selektif.

====oOo====

DAFTAR BACAAN :

- Sri Mulyani Indrawati, 1996, TEORI MONETER, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- DR Boediono, 1992, EKONOMI MONETER, BPFE-Yogyakarta, Cetakan Ketujuh, Oktober 1992.
- Nopirin, Ph.D, EKONOMI MONETER, BPFE-Yogyakarta, Cetakan Kedelapan, September 1996.
- Eugene A.Diulio. Alih bahasa: Ir.Burhanuddin Abdullah, UANG DAN BANK, Penerbit Erlangga 1993. (Theory and Problems of money and banking)
- Iswardono SP,MA, UANG DAN BANK, Edisi 4. BPFE Yogyakarta, Maret 1996.
- DR Hamdy Hady, VALAS UNTUK MANAJER (FOREX FOR MANAGERS), Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua Maret 1998.
- Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR, Di Depan Sidang Umum MPR-RI 1 Maret 1998. Buku 1. Perum Percetakan Negara RI.
- Nota Keuangan Dan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1998/1999.
- Frans Seda, "SNTMU untuk Mencagah Kerancuan", Kompas 30 Maret 1998, hal 4.
- Dawam Rahardjo, Republika.

—oOo—

LAMPIRAN-LAMPIRAN :

Tabel: 1
PERKEMBANGAN JUMLAH UANG BEREDAR
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir		1995/96	1996/97	1997/98 ²⁾
		Repelita V 1993/94	1994/95			
1. Likuiditas Perekonomian (M2)	123.160	148.829	181.701	232.493	294.581	355.643
Pertumbuhan (%) ¹⁾	22,2	20,8	22,1	28	26,7	20,7
2. Jumlah uang beredar (M1)	30.592	37.908	44.908	53.162	63.565	78.343
Pertumbuhan (%) ¹⁾	12	23,9	18,5	18,4	19,6	23,2
Uang kartal	12.324	15.340	18.902	21.121	23.312	28.424
Pangsa (%)	40,3	40,5	42,1	39,7	36,7	36,3
Uang giral	18.268	22.568	26.006	32.041	40.253	49.919
Pangsa (%)	59,7	59,5	57,9	60,3	63,3	63,7
3. Uang Kuasi	92.568	110.921	136.793	179.331	231.016	277.300
Pertumbuhan (%) ¹⁾	26	19,8	23,3	31,1	28,8	20

Ket: ¹⁾ Terhadap tahun sebelumnya

²⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998

Tabel: 1a
PERKEMBANGAN JUMLAH UANG BEREDAR
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89
(miliar rupiah)

	1968	Akhir	Akhir	Akhir	Akhir
		Repelita I 1973/74	Repelita II 1978/79	Repelita III 1983/84	Repelita IV 1988/89
1. Likuiditas Perekonomian (M2)	124	1.203	4.155	15.758	44.167
Pertumbuhan (%) ¹⁾		57,5	28,1	30,6	22,9
2. Jumlah uang beredar (M1)	114	784	2.800	8.055	15.009
Pertumbuhan (%) ²⁾	121,2	47,9	32,6	9,2	18,9
Uang kartal	75	421	1.369	3.554	6.559
Pangsa (%)	65,8	53,7	48,9	44,1	43,7
Uang giral	39	363	1.431	4.501	8.450
Pangsa (%)	34,2	46,3	51,1	55,9	56,3
3. Uang Kuasi	10	419	1.355	7.703	29.158
Pertumbuhan (%) ¹⁾			26,5	41,6	30,5

Ket: ¹⁾ Rata-rata tahunan

²⁾ Terhadap tahun sebelumnya

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998

Tabel : 2

**PERBANDINGAN ANTARA TINGKAT KENAIKAN HARGA
DENGAN TINGKAT PERTAMBAHAN JUMLAH UANG BEREDAR
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98**

	1992/93	Akhir Repelita V 1993/94	1994/95	1995/96	Repelita VI 1996/97	1997/98 ²⁾
1 Tingkat Kenaikan Harga (%)	10	7	8.6	8.9	5.2	9.1
2 Tingkat Pertambahan Jumlah Uang Beredar (%) ^{b)}	12	23.9	18.5	18.4	19.6	23.2

Ket: ^{a)} Terhadap tahun sebelumnya

^{b)} Angka sementara sampai dengan Desember 1997

Sumber : Pidato Presiden | Maret 1998

Tabel: 2a

**PERBANDINGAN ANTARA TINGKAT KENAIKAN HARGA
DENGAN TINGKAT PERTAMBAHAN JUMLAH UANG BEREDAR ¹⁾
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89**

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
1 Tingkat Kenaikan Harga (%) ^{a)}	83.1	47.4	11.8	12.0	6.0
2 Tingkat Pertambahan Jumlah Uang Beredar (%) ^{b)}	121.2	47.9	32.6	9.2	18.9

Ket: ^{a)} Angka tahunan

^{b)} Sampai dengan Maret 1979 berdasarkan Indeks Biaya Hidup (IBH) di Jakarta. Untuk periode April 1979 s/d Oktober 1990 berdasarkan Indeks Harga Konsumen (IHK) gabungan 17 kota (April 1977-Maret 1978 = 100). Mulai April 1990 menggunakan IHK gabungan 27 kota (April 1988-Maret 1989 = 100)

^{c)} Terhadap tahun sebelumnya

Sumber : Pidato Presiden | Maret 1998

Tabel: 3

**SEBAB-SEBAB PERUBAHAN JUMLAH UANG BEREDAR
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98**
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir		Republik VI		1997/98 ¹⁾
		Republik V 1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	
Sektor Aktiva Luar Negeri	9.116	(3.196)	(3.276)	9.402	15.221	25.734
Sektor Pemerintah	(63)	(1.937)	(2.710)	(5.200)	(4.107)	(16.717)
Sektor Kegiatan Perusahaan	13.262	35.344	39.485	48.328	61.073	99.861
- Tagihan pada Lembaga/Perusahaan Pemerintah	(53)	(1.331)	(-574)	(3252)	(2.705)	(4.941)
- Tagihan pada perusahaan swasta & perorangan	(13.209)	(34.013)	(40.059)	(45.076)	(58.368)	(94.920)
Aktiva lainnya (bersih)	(679)	(4.542)	73	(1.438)	(10.105)	(-7.836)
Likuiditas Perekonomian (M2)	22.362	25.669	32.872	50.792	62.088	61.062
Jumlah uang beredar (M1)	3.272	7.316	7.000	8.254	10.403	14.778
- uang kartal	(1.297)	(3.016)	(3.562)	(2.219)	(2.191)	(5.112)
- uang giral	(1.975)	(4.300)	(3.438)	(6.035)	(8.212)	(9.666)
uang kuasi	19.090	18.353	25.872	42.538	51.685	46.284

Ket: ¹⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997.

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 3a
SEBAB-SEBAB PERUBAHAN JUMLAH UANG BEREDAR ¹⁾
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89
(miliar rupiah)

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84 ²⁾	Akhir Repelita IV 1988/89
Sektor Aktiva Luar Negeri	13	154	956	3.299	-179
Sektor Pemerintah	3	-14	-446	2.355	-120
Sektor Kegiatan Perusahaan	62	458	16.06	2.636	11.931
- Tagihan pada Lembaga/ Perusahaan Pemerintah	(41)	(435) ³⁾	(1.545) ³⁾	(278)	(1.213)
- Tagihan pada perusahaan swasta & perorangan	(21)	(23) ⁴⁾	(61) ⁴⁾	(2.358)	(10.718)
Aktiva lainnya (bersih)	-5	-16.5	-1.236	88	-3.125
Likuiditas Perekonomian (M2)	73	434	880	3.512	8.507
Jumlah uang beredar (M1)	63	254	689	676	2.383
- uang kartal	(41)	(130)	(333)	(554)	(686)
- uang giral	(22)	(124)	(356)	(122)	(1.697)
uang kuasi	10	180	191	2.836	6.124

Ket: ¹⁾ Angka tahunan

²⁾ Termasuk penilaian kembali rekening-rekening valas karena penyesuaian nilai tukar rupiah dari Rp 702.5 menjadi Rp 970 per dollar AS pada 30 Maret 1983, masing-masing sebesar Rp 1.962.5 miliar pada sektor luar negeri, Rp 237.3 miliar pada sektor pemerintah, Rp 294.3 miliar pada sektor kegiatan perusahaan, Rp 1.39.94 miliar dan Rp 620.1 miliar pada deposito berjangka dan tabungan (uang kuasi).

³⁾ Termasuk tagihan pada swasta

⁴⁾ Kredit Pengadaan Pangan.

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998

Tabel: 4

PERKEMBANGAN SUKU BUNGA ¹⁾
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98
(%/tahun)

	1992/93	Akhir Republik V 1993/94	1994/95	1995/96	Republik VI 1996/97	1997/98 ⁴⁾
1. Suku bunga Deposito Berjangka ²⁾						
3 bulan	15.7	11.5	15.9	17.3	16.5	23.9
6 bulan	16.3	11.9	14.6	16.9	16.4	17
12 bulan	17.7	13.4	13.9	16.7	16.4	15.9
24 bulan	19.3	15.2	14.5	15.4	16	15.5
2. Suku bunga kredit ³⁾						
Kredit modal kerja	21.7	18	18.4	19.3	18.9	25.4
Kredit investasi	18.3	15.2	15.3	16.4	16.4	18.9
3. Tingkat diskonto SBI						
7 hari	11.5	7.6	13	12.9	7.5	16
1 bulan	12.5	8.5	14.2	14	11	20
3 bulan	12.8	10.5	14.3	14.8	11.9	11.3
4. Tingkat diskonto SBPU						
7 hari	12.5	11	15.3	15.8	14.8	18
1 bulan	13.5	12	16	16.5	15.5	22
3 bulan	14	12	16	16.5	15.5	21

Ket : 1) Suku bunga tingkat diskonto akhir periode

2) Rata-rata tertimbang

3) Rata-rata tertimbang untuk Kredit Non-Prioritas

4) Angka sementara sampai dengan Desember 1997

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998

Tabel: 4a

PERKEMBANGAN SUKU BUNGA ¹⁾
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89

(%/tahun)

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84 ²⁾	Akhir Repelita IV 1988/89
1 Suku Bunga Deposito Berjangka ²⁾					
3 bulan	48	9	3	17.5	18
6 bulan	60	12	6	18.5	19.2
12 bulan	72	15	9	19.8	18.8
24 bulan	—	24	15	19	16.9
2 Suku bunga kredit ³⁾					
Kredit modal kerja	—	15	12	21.7	22.3
Kredit investasi	—	15	12	19.4	19.6
3 Tingkat diskonto SBI					
7 hari	—	—	—	—	13.8
1 bulan	—	—	—	14.6	17.1
3 bulan	—	—	—	15	—
4 Tingkat diskonto SBPU					
7 hari	—	—	—	—	15.8
1 bulan	—	—	—	—	17.6
3 bulan	—	—	—	—	—

Ket : ¹⁾ Suku bunga tingkat diskonto akhir periode

²⁾ Rata-rata tertimbang

³⁾ Rata-rata tertimbang untuk Kredit Non-Prioritas

Sumber : Pidato Presiden | Maret 1998

Tabel:5
PERKEMBANGAN DANA PERBANKAN
DALAM RUPIAH DAN VALUTA ASING ¹⁾
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir		1995/96	Repelita VI		1997/98 ⁶⁾
		1993/94	1994/95		1996/97		
Giro ²⁾	25.077	31.802	35.434	44.144	51.003	71.83228	
Deposito ³⁾	64.216	75.183	97.467	128.414	163.657	206.396	
Tabungan ⁴⁾	28.343	37.613	40.922	51.170	66.321	67.989	
Jumlah	117.636	144.598	173.823	223.728	286.981	357.613	
Perubahan ⁵⁾	21.925	26.962	29.225	49.905	63.253	70.632	
(%)	22,9	22,9	20,2	28,7	28,3	24,6	

Ket : ¹⁾ Terdiri atas dana bank-bank umum, bank pembangunan dan bank-bank tabungan serta termasuk dana milik Pemerintah Provinsi dan bukan penduduk.

²⁾ Termasuk giro valuta asing

³⁾ Terdiri atas deposito berjangka rupiah dan valas, serta termasuk sertifikat deposito

⁴⁾ Terdiri atas Tabungan/Tsukia dan tabungan lainnya seperti setoran Ongkos Naik Haji (ONH)

⁵⁾ Terhadap tahun sebelumnya

⁶⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997.

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 5a

PERKEMBANGAN DANAPERBANKAN
DALAM RUPIAH DAN VALUTA ASING ¹⁾
1969/70, 1973/74, 1978/79, 1998/84, 1988/89

(miliar rupiah)

	1969/70	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
Giro ²⁾	98	481	1.142	6.350	10.243
Deposito ³⁾	35	443	1.314	6.349	26.474
Tabungan ⁴⁾ (%)	1	40	209	638	2.485
Jumlah	134	964	3.265	13.337	39.502
Perubahan ⁵⁾ (%)		384 66.2	699 27.2	3.146 30.9	8.533 27.6

Ket. ¹⁾ Angka akhir tahun. Terdiri atas dana bank-bank umum, bank pembangunan, dan bank-bank tabungan serta termasuk dana milik Pemerintah Pusat dan bukan penduduk.

²⁾ Termasuk giro valuta asing

³⁾ Terdiri atas deposito berjangka rupiah dan valas, serta termasuk sertifikat deposito

⁴⁾ Terdiri atas Tabanan/Taska dan tabungan lainnya seperti setoran Ongkos Naik Haji (ONH)

⁵⁾ Terhadap tahun sebelumnya

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 6

**PERKEMBANGAN DEPOSITO BERJANGKA RUPIAH PERBANKAN
MENURUT JANGKA WAKTU ¹⁾
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98**
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir RepelitaV 1993/94	1994/95	1995/96	RepelitaVI 1996/97	1997/98 ⁴⁾
1 Bulan	8.664	9.125	18.467	25.985	30.120	58.334
3 Bulan	9.605	10.329	14.763	19.558	24.578	23.469
6 Bulan	10.682	144.94	17.097	22.884	32.606	10.705
12 Bulan	11.379	12.775	11.998	17.718	24.129	19.887
24 Bulan	501	617	585	1.308	1.304	266
Lainnya	1.622	1.664	3.401	4.415	6.546	13.082
Jumlah	42.453	49.004	66.311	91.868	119.283	125.743
Perubahan ³⁾	3.563	6.551	17.307	25.557	27.415	6.460
(%)	9.2	15,4	35,3	38,5	29,8	5,4

Ket : ¹⁾ Termasuk dana milik Pemerintah Pusat dan bukan penduduk serta sertifikat deposito

²⁾ Termasuk deposito yang sudah jatuh waktu

³⁾ Terhadap tahun sebelumnya

⁴⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997.

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 6a

**PERKEMBANGAN DEPOSITO BERJANGKA RUPIAH PERBANKAN
MENURUT JANGKA WAKTU ¹⁾
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89**
(miliar rupiah)

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
1 Bulan	—	II	81	1.010	3.578
3 Bulan	—	22	40	632	4.723
6 Bulan	—	21	110	891	3.019
12 Bulan	2	36	98	1.620	7.227
24 Bulan	7	142	612	591	2.071
Lainnya	—	18	6	169	365
Jumlah	12	251	946	4.912	20.984
Perubahan ²⁾ (%)	—	75	42	2.505	4.328
	—	42,3	4,7	104	26

Ket : ¹⁾ Angka akhir tahun. Termasuk dana milik Pemerintah Pusat dan bukan penduduk serta sertifikat deposito

²⁾ Termasuk deposito yang sudah jatuh waktu

³⁾ Terhadap tahun sebelumnya

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 7

PERKEMBANGAN TABUNGAN MASYARAKAT
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98

	1992/93	Akhir Repelita V 1993/94	1994/95	1995/96	Repelita VI 1996/97	1997/98 ²⁾
Jumlah Tabungan						
Penabung (ribu orang)	38 843	40.618	44.725	49 197	54 527	60.441
Pertumbuhan (%) ¹⁾	12,4	4,6	10,1	10	10,8	10,8
Posisi (miliar Rp)	28.343	37.613	40.922	51.170	66.321	67.990
Perkembangan (%) ¹⁾	62,2	32,7	8,8	25	29,6	2,5

Ket :¹⁾ Terhadap tahun sebelumnya

²⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997.

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 7a

PERKEMBANGAN TABUNGAN MASYARAKAT¹⁾
1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
Jumlah					
Penabung (ribu orang)	—	3.030	7.607	11.637	22.666
Posisi (miliar Rp)	—	40	209	638	2.485

Ket :¹⁾ Angka tahunan

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 8

PERKEMBANGAN SERTIFIKAT DEPOSITO BANK ¹⁾

1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98

(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir Republik V 1993/94	1994/95	1995/96	Republik VI 1996/97	1997/98 ³⁾
Bank Pemerintah	507	468	802	3 805	3 205	777
Bank Swasta ²⁾	1.375	1.494	2.717	6 749	11.113	5 894
Jumlah	1.882	1.962	3.519	10.554	14.318	6 671

Ket : ¹⁾ Posisi akhir Maret

²⁾ Sebelum Maret 1985 merupakan posisi sertifikat deposito bank asing, sedangkan sejak Maret 1985 termasuk posisi sertifikat deposito bank umum swasta nasional

³⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997.

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 8a

PERKEMBANGAN SERTIFIKAT DEPOSITO BANK ¹⁾

1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89

(miliar rupiah)

	1968	Akhir Republik I 1973/74	Akhir Republik II 1978/79	Akhir Republik III 1983/84	Akhir Republik IV 1988/89
Penjualan		110	1.354	619	1.620
Pelunasan		62	1.397	549	1.606
Dalam Peredaran		57	29	201	152

Ket: ¹⁾ Angka akhir tahun. Termasuk sertifikat deposito antarbank

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel : 9

PERKEMBANGAN KREDIT MENURUT SEKTOR PERBANKAN ¹⁾
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir Republik V 1993/94	1994/95	1995/96	Republik VI 1996/97	1997/98 ³⁾
Bank Indonesia	755	154	105	56	59	50
Bank Pemerintah	69.066	73.443	81.333	95.619	110.900	153.266
Bank Swasta Nasional ²⁾	45.406	68.350	94.891	121.602	166.442	187.477
Bank Asing Campuran	9.695	15.377	19.925	25.202	28.783	48.606
Jumlah	124.922	157.324	196.254	242.479	306.184	389.399
Perubahan	8.363	32.402	38.930	46.225	63.705	83.215
(%)	7.2	25.9	24.7	23.6	26.3	27.2

Ket : ¹⁾ Tidak termasuk kredit kepada Pemerintah Pusat dan bukan penduduk, pinjaman antarbank, Rekening Dana Investasi, Kredit Kelolaan, Bantuan Proyek

²⁾ Termasuk Bank Pembangunan Daerah

³⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997. Termasuk kredit yang diberikan oleh 16 bank yang telah dicabut izin usahanya.

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel :9 a

PERKEMBANGAN KREDIT MENURUT SEKTOR PERBANKAN ¹⁾

1968, 1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89

(miliar rupiah)

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
Bank Indonesia	61	139	1.969	2.292	1.583
Bank Pemerintah ²⁾	56	882	3.021	10.283	30.270
Bank Swasta Nasional ³⁾	8	72	387	2.583	12.679
Bank Asing Campuran	1	124	297	977	1.994
Jumlah	126	1.217	5.674	16.135	46.526
Perubahan ⁴⁾ (%)		1.082	1.559	2.430	11.445
			39,2	17,7	32,6

Ket : 1) Angka akhir tahun. Kredit dalam rupiah maupun valas, termasuk Kredit Investasi, KIK dan KM KP, tetapi tidak termasuk kredit antarbank serta kredit kepada Pemerintah Pusat, bukan penduduk, dan nilai bantuan proyek

2)Sejak Mei 1989 termasuk BTN

3)Termasuk Bank Pembangunan Daerah

4)Terhadap tahun sebelumnya

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 10

PERKEMBANGAN KREDIT MENURUT SEKTOR EKONOMI ¹⁾

1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98

(miliar rupiah)

	Akhir		Repelita VI			
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 ³⁾
Pertanian	10.127	12.436	14.291	15.829	18.845	26.262
Pertambangan	724	655	954	1.224	2.738	5.379
Perindustrian	43.473	53.483	62.967	73.023	81.234	112.955
Perdagangan	32.534	38.563	45.364	56.233	73.462	85.122
Jasa-jasa	25.874	37.191	52.378	69.453	96.503	119.881
Lain-lain	11.435	14.842	20.195	26.661	33.343	39.750
Jumlah	124.167	157.170	196.149	242.423	306.125	389.349
Perubahan ²⁾	7.608	33.003	38.979	46.274	63.702	83.224
(%)	6.5	26.6	24.8	23.6	26.3	27.2

Ket: ¹⁾ Tidak termasuk kredit kepada Pemerintah Pusat dan bukan penduduk, pinjaman antarbank, Rekening Dana Investasi, Kredit Kelolaan, dan Bantuan Proyek

²⁾ Terhadap tahun sebelumnya

³⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997

Termasuk kredit yang diberikan oleh 16 bank yang telah dicabul izin usahanya.

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 10a

PERKEMBANGAN KREDIT MENURUT SEKTOR EKONOMI ¹⁾

1968,1973/74, 1978/79, 1983/84, 1988/89

(miliar rupiah)

	1968	Akhir Repelita I 1973/74	Akhir Repelita II 1978/79	Akhir Repelita III 1983/84	Akhir Repelita IV 1988/89
Produksi ²⁾	34	454	2.172	7.115	20.582
Perdagangan	9	426	1.153	5.297	14.687
Lain-lain ³⁾	83	337	2.349	3.723	11.457
Jumlah	126	1.217	5.674	16.135	46.526
Perubahan ⁴⁾ (%)		1.082	4.457	2.430	11.445
			39.2	17.7	32.6

Ket : ¹⁾ Angka akhir tahun. Kredit dalam rupiah maupun valas, termasuk Kredit Investasi, KIK dan KMKP, tetapi tidak termasuk kredit antarbank serta kredit kepada Pemerintah Pusat, bukan penduduk, dan nilai bantuan proyek.

²⁾ Termasuk sektor pertanian, pertambangan, dan perindustrian

³⁾ Termasuk sektor jasa dan lain-lain

⁴⁾ Terhadap tahun sebelumnya.

Sumber : Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 11
PERKEMBANGAN REALISASI
KREDIT INVESTASI MENURUT SEKTOR EKONOMI ¹⁾
1992/93, 1993/94, 1994/95 - 1997/98
(miliar rupiah)

	1992/93	Akhir Repelita V 1993/94	1994/95	1995/96	Repelita VI 1996/97	1997/98 ³⁾
Pertanian	7.169	8.893	10.215	10.869	12.040	14.677
Perindustrian	16.489	18.097	20.447	23.949	25.485	35.214
Pertambangan	436	189	215	271	540	1.322
Perdagangan	4.185	6.951	6.535	8.798	12.787	18.232
Jasa-jasa	8.404	8.822	13.349	18.125	23.691	32.515
Jumlah	36.683	42.952	50.761	62.012	74.543	101.960
Perubahan ²⁾	8.473	6.269	7.809	11.251	12.531	27.417
(%)	30	17,1	18,2	22,2	20,2	36,8

Ket : ¹⁾ Kredit termasuk KIK, KMKP, dan KI tetapi tidak termasuk kredit antarbank, kepada Pemerintah Pusat, kepada bukan penduduk, Rekening Dana Investasi, Kredit Kelolaan, dan Bantuan Proyek

²⁾ Terhadap tahun sebelumnya

³⁾ Angka sementara sampai dengan Desember 1997

Termasuk kredit yang diberikan oleh 16 bank yang telah dicabut izin usahanya

Sumber: Pidato Presiden 1 Maret 1998.

Tabel: 13

Perkembangan kurs rupiah terhadap dolar AS

Tahun	Rupiah
* 1969/1970	379,00
1970/1971	378,00
1971/1972	413,00
1972/1973	414,00
1973/1974	415,00
* 1974/1975	416,00
1975/1976	415,00
1977/1978	415,00
1978/1978	412,00
1978/1979	627,80
* 1979/1980	633,50
1980/1981	632,00
1981/1982	653,75
1982/1983	696,25
1983/1984	983,62
* 1984/1985	1.053,74
1985/1986	1.124,33
1986/1987	1.410,81
1987/1988	1.653,98
1988/1989	1.712,32
* 1989/1990	1.792,93
1990/1991	1.875,57
1991/1992	1.978,87
1992/1993	2.053,00
1993/1994	2.112,24
* 1994/1995	2.192,58
1995/1996	2.278,83
1996/1997	2.413,00
1997/1998*)	12.000,00

Sumber: RAPBN dan Nota Keuangan

Ket: *) dari berbagai media surat kabar

TABEL: 14
PERBANDINGAN KURS
(PER DOLLAR AS)

	18 Maret 1998	Tahun Lalu
Cina	8,28	8,30
Hongkong	7,75	7,75
Filipina	39,2	26,3
India	39,6	35,9
Indonesia	10.350	2.406
Malaysia	3,65	2,47
Singapura	1,61	1,44
Korsel	1.486	885
Taiwan	32,9	27,5
Thailand	41,1	25,9

Sumber : The Economist,
dikutip dari Kompas 26/3/98 h9.

—oOo—

DAFTAR RIWAYAT HIDUP PARA PENULIS

- **Juli Panglima Saragih**, dilahirkan di Tebingtinggi, Sumatera Utara, 21 Juli 1964. Tahun 1982 masuk di FISIP Jurusan Hubungan Internasional, Unpad dan lulus tahun 1988. Sejak tahun 1990 mulai bekerja pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) Sekretariat Jenderal DPR-RI sebagai peneliti. Sekarang sedang mengikuti pendidikan Magister Manajemen (S2) di STIE Nusantara, Jakarta. Jabatan sekarang adalah Asisten Peneliti Madya bidang Ekonomi. Penulis aktif menulis di berbagai mediamassa, baik Ibukota Jakarta maupun daerah sejak tahun 1991 sampai sekarang, seperti di *Harian Bisnis Indonesia*, *Suara Pembaruan*, *Media Indonesia*, *Merdeka*, *Pelita*, *Suara Merdeka*, dan lain-lain, serta di Majalah Perencanaan Pemhangunan-Bappenas; Majalah Manajemen Pembangunan-LAN : *Majalah Usahawan-LM-FEUI*; *Majalah Kajian-PPPI*, *Majalah Parlementaria-DPR*; dan *Majalah Korpri*. *Majalah Micro-Economy* terbitan *SM FEUI*. Mengikuti berbagai seminar tentang ekonomi. Penulis telah mengikuti beberapa penelitian tentang : “*Langkah-langkah strategis untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional*”; penelitian tentang “*Pengembangan usaha kecil di Indonesia studi kasus Jabotabek*” kerjasama PPPI DPR - ECONIT; Mengikuti studi banding singkat tentang Keparlemenan ke parlemen Thailand dan Philippina, Agustus 1997. Penulis juga telah melakukan penelitian tentang “*Perlindungan konsumen di Bandung*”, 1998.
- **Witingsih Yuhelmi**, dilahirkan di Bukittinggi pada tanggal 15 Desember 1960. Menyelesaikan Sarjana Ekonomi Jurusan Manajemen Perusahaan Universitas Trisakti Jakarta pada tahun 1987. Sejak tahun 1990 bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR-RI sebagai peneliti bidang ekonomi. Saat ini sedang mengikuti Program Pascasarjana bidang Perbankan dan Keuangan di Jakarta.
- **HTSP. Siregar**, dilahirkan di Ruteng, Nusa Tenggara Timur. Pertama kali mengenal dunia pendidikan formal di Flores. Masa kecil dihabiskan di Kota Hujan dan besar di Jakarta. Pendidikan sarjananya diraih dari fakultas komunikasi, Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (IISIP), Jakarta. Sambil kuliah, penulis yang gemar musik country ini bekerja di Instansi pemerintah dan mulai menulis di berbagai mass media

sejak tahun 1982 sebagai *freelance writer*. Tidak hanya itu penulis yang gemar bermain tenis dan penggemar burung ini juga masih bekerja *part-time* sebagai *freelance guide, photographer, swimming trainer, translator*, mengajar bahasa Indonesia untuk orang asing, mengajar bahasa Inggris dan komputer. Pada tahun 1990, penulis masuk DPR RI tahun 1995; diangkat menjadi peneliti bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR RI kendati penulis adalah sarjana komunikasi. Beberapa pendidikan nonformal yang pernah diikuti adalah : bahasa Inggris di PPIA Jakarta, dan EEC Jakarta, pendidikan bahasa Jerman di Goethe Institut Jakarta, *Speed Reading* di LPM Prasetya Mulya dan mengikuti pendidikan *Management for International Trade* di Torren Valley Institute, Australia. Selain itu, penulis aktif mengikuti berbagai kegiatan ilmiah seminar dan mengikuti kegiatan penelitian lapangan tentang “Pemberdayaan Usaha Kecil, Studi Kasus JABOTABEK”.

- **Mandala Harefa**, dilahirkan di Jakarta, 16 Mei 1963. Menyelesaikan SLA di SMA Negri 70 Jakarta dan menyelesaikan Sarjana Ekonomi Universitas Kristen Indonesia Jakarta. Sejak Tahun 1992 penulis mulai bekerja sebagai peneliti bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) DPR RI untuk memberikan analisa atau berbagai informasi yang diperlukan bagi para anggota DPR RI. Penulis telah mengikuti kursus bahasa Inggris dan telah mengikuti berbagai seminar di dalam negri dan Workshop “*Possibilities and Limitations of the Application of the Instruments of Monetary Policy*” di Manila, Philipina. Penulis juga telah melakukan penelitian lapangan mengenai “*Pemberdayaan Usaha Kecil, Studi kasus daerah JABOTABEK*” dan penelitian mengenai “*Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Studi kasus Daerah Istimewa Yogyakarta*”. Tahun 1996: Menulis berbagai artikel di beberapa surat kabar ibukota dan daerah, serta majalah. Saat ini penulis tengah mengikuti program Pascasarjana Universitas Indonesia, Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik.
- **Myus Iqbal**, lahir di Yogyakarta tanggal 17 Juli 1967. Menamatkan pendidikan S1-nya pada jurusan Ekonomi Manajemen di Universitas Krisnadwipayana Jakarta tahun 1992. Saat ini penulis tercatat sebagai Asisten Peneliti Madya bidang ekonomi pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI.

Penulis aktif mengikuti beberapa seminar ekonomi, serta mengikuti beberapa pelatihan yang diselenggarakan baik oleh P3I maupun diluar P3I seperti, Pelatihan staff peneliti kerjasama P3I dengan LPEM-UI (1994), pelatihan tentang “ langkah-langkah strategis untuk meningkatkan efisiensi nasional kerjasama P3I dengan Econit (1994) pelatihan Statistik kerjasama P3I dan FISIP-UI(1994). Pelatihan Tentang Pasar modal di BEJ Jakarta (1997), mengikuti Studi tentang keparlemenan di Filipina dan Thailand pada tahun 1997. Penulis juga terlibat aktif dalam penelitian tentang “Pengembangan usaha kecil di Indonesia - studi kasus Jabotabek” (1995) dan tentang “hubungan keuangan Pusat-Daerah di Indonesia- studi kasus Kalimantan Timur” (1997). Artikel-artikelnya pernah dimuat pada buku kajian P3I dan beberapa surat kabar.

- **Asep Ahmad Saeuloh**, dilahirkan di Bogor, 11 September, dua puluh tujuh tahun yang lalu. Tahun 1990 penulis lulus dari SMAN 2 Tasikmalaya. Pada tahun yang sama penulis melanjutkan studi di Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret UNS Surakarta pada jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, hingga lulus tahun 1996. Sekarang ini penulis bekerja sebagai peneliti (Prapeneliti) bidang Ekonomi Pembangunan pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekertariat Jendral DPR-RI. Penelitian yang pernah diikuti adalah “*Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Pengentasan Kemiskinan, Studi Kasus Di Kelurahan Galur Jakarta Pusat dan Desa Karangawen Gunung Kidul*” tahun 1998. Penulis juga aktif menulis artikel dan makalah tentang Ekonomi Pembangunan. Beberapa artikel pernah dimuat di Harian Ekonomi Neraca, Pelita, Media Indonesia, Korpri, Kedaulatan Rakyat, Media Indonesia dan Angkatan Bersenjata. Makalahnya yang berjudul “*Kebijakan Pariwisata Dalam Kaitannya Dengan Pengembangan Wilayah*”, dimuat pada jurnal Kajian PPPI Setjen DPR-RI, edisi September 1998.