

KEPANIKAN FISKAL DAN ANCAMAN PEMULIHAN EKONOMI

Agus Tri Basuki

Abstrak

Sudah tiga tahun lebih krisis ekonomi menerpa perekonomian Indonesia, tetapi hingga saat ini masih diwarnai nuansa ketidakpastian. Ketidakpastian ekonomi Indonesia semakin berlanjut, hal ini dikarenakan proses demokrasi yang sedang berjalan sedang menemui jalan buntu, yaitu berseterunya antara DPR dan Presiden. Jika hal ini berlanjut maka akan mengakibatkan meningkatnya "country risk". Dengan berbagai permasalahan yang mendasar dan faktor ketidakpastian tersebut, proses pemulihan ekonomi tahun 2001 telah dibarengi dengan meningkatnya tekanan terhadap mata uang rupiah dan laju inflasi. Untuk itu agar ancaman proses pemulihan ekonomi tidak semakin memperburuk situasi perekonomian nasional, maka perlu diperhatikan oleh pemerintah dalam mengambil berbagai macam kebijakan. Tulisan ini membahas tentang bagaimana peluang pemerintah dapat "menyelamatkan" perekonomian Indonesia melalui komponen-komponen fiskal dan moneter secara efektif.

Kata kunci: country risk, pemulihan ekonomi, fiskal, moneter

PENDAHULUAN

Memasuki awal tahun 2001, perekonomian Indonesia diwarnai nuansa ketidakpastian, tanda-tanda awal dari proses pemulihan ekonomi belum mulai nampak. Sejumlah permasalahan mendasar dan faktor ketidakpastian masih berlanjut dan menjadi kendala bagi proses pemulihan ekonomi secara lebih cepat dan berlanjut. Dibandingkan dengan negara-negara Asia yang terkena krisis ekonomi yang serupa, proses pemulihan ekonomi Indonesia dirasakan sangat lambat. Ketidakpastian ekonomi Indonesia semakin berlanjut, hal ini dikarenakan proses demokrasi yang sedang

berjalan sedang menemui jalan buntu, yaitu berseterunya antara DPR dan Presiden. Jika hal ini berlanjut maka akan mengakibatkan meningkatnya "country risk", ini berakibat kepercayaan investor asing semakin menipis dan investasi semakin berkurang. Secara mikro, masih banyaknya kendala yang membatasi percepatan investasi swasta menimbulkan kekhawatiran akan kesinambungan pemulihan ekonomi dalam jangka menengah. Ekspansi kredit perbankan masih relatif terbatas meskipun secara umum kondisi perbankan sudah mulai membaik. Kemajuan dalam proses restrukturisasi utang perusahaan dan

utang luar negeri swasta juga belum secepat yang diharapkan. Besarnya beban pengeluaran pemerintah, terutama untuk pembayaran bunga utang dan subsidi, mengakibatkan terhambatnya pemulihan ekonomi dan kekhawatiran akan kelangsungan fiskal dalam jangka menengah.

Dengan berbagai permasalahan yang mendasar dan faktor ketidakpastian tersebut, proses pemulihan ekonomi tahun 2001 telah dibarengi dengan meningkatnya tekanan terhadap mata uang rupiah dan laju inflasi. Nilai tukar rupiah cenderung melemah sejalan dengan memanasnya kondisi politik dan keamanan dalam negeri, disamping tekanan yang muncul dari perbedaan permintaan dan penawaran valuta asing. Tekanan inflasi juga muncul sebagai dampak dari kebijakan pemerintah di bidang harga dan pendapatan, serta melemahnya nilai tukar rupiah. Berbagai perkembangan tersebut menyebabkan inflasi melampaui sasaran yang ditetapkan pada awal tahun.

GAMBARAN KONDISI OBYEKTIF APBN 2001

APBN 2001 memiliki dua strategis dalam pengelolaan keuangan negara, karena disamping merupakan Rencana Pembangunan Tahunan (Repelita) pertama dari pelaksanaan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), juga merupakan tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Strategi umum kebijakan fiskal yang akan ditempuh pada tahun kalender 2001 adalah :

1. Mengoptimalkan penerimaan dalam negeri, baik penerimaan pajak maupun bukan pajak.
2. Mengendalikan dan meningkatkan efisiensi pengeluaran negara.
3. Mengurangi subsidi
4. Menerapkan pembagian dana perimbangan
5. Mengurangi ketegantengan pada sumber-sumber pembiayaan luar negeri.

Asumsi dasar yang digunakan dalam penyusunan APBN adalah seperti ditampilkan dalam Tabel 1. berikut ini.

Tabel 1.
Asumsi Dasar Penyusunan APBN 2001

Asumsi	APBN 2000 ¹⁾	APBN 2001	Revisi APBN 2001
PDB a. d. Harga Berlaku (Triliun rupiah)	910,4	1.425,0	1.740-1.470
Pertumbuhan Ekonomi (%)	3,8	5,0	3 - 7,5
Laju Inflasi (%)	4,8	7,2	9,3
Harga Minyak Mentah (\$ per barel)	20,0	24,0	24
Produksi Minyak (Juta barel per hari)	1,46	1,46	1,46
Nilai tukar (Rp/\$)	7.000	7.800	9.600

¹⁾Periode April s.d. Desember

Sumber : Departemen Keuangan

Tabel 2.
APBN 2001 dan Pokok-Pokok Penyesuaian
(Rp Triliun)

Rincian	APBN 2001	% PDB	Proyeksi Dasar (kurs 9600)	% PDB	Langkah Kebijakan	Revisi	% PDB
A. Total Penerimaan	263,2	18,5	276,1	18,7			
Pajak :	179,9	12,6	181,9	12,4	8,5	284,7	19,3
1. PPN	48,9	3,4	50,7	3,5	7,0	189,0	12,8
2. Cukai	17,1	1,2	17,1	1,2	6,5	57,2	3,9
Bukan Pajak :	83,3	5,8	94,2	6,4	0,5	17,6	1,2
1. Kehutanan	-	-	2,5	0,2	1,5	95,7	6,5
2. Bagian laba BUMN	10,5	0,7	7,5	0,5	0,5	3,0	0,2
3. Bukan Pajak lainnya	8,4	0,6	8,3	0,6	0,5	8,0	0,5
B. Total Belanja	315,8	22,2	363,9	24,8			
1. Belanja Pusat	234,1	16,4	277,3	19,0	(22,6)	341,0	23,2
2. Belanja Pegawai	40,0	2,8	40,2	2,7	(17,7)	259,5	17,8
3. Aneka Subsidi	54,0	3,8	82,2	5,6	(2,0)	38,2	2,6
4. Dana Kontinjensi	9,8	0,7	9,9	0,7	(9,3)	72,8	5,0
5. Belanja Pembangunan	44,0	3,1	45,4	3,1	(3,0)	6,9	0,5
6. Dana Perimbangan	81,7	5,7	86,5	5,9	(3,3)	42,1	2,9
Defisit	(52,5)	3,7	(87,7)	(6,0)		31,4	(3,8)

Sumber : Draft Pemerintah

Keadaan keuangan pemerintah pada tahun 2001 direncanakan akan mengalami defisit sebesar Rp. 52,5 triliun atau 3,7 % dari PDB. Hal ini disebabkan karena penerimaan negara hanya sebesar Rp. 263,2 triliun sedangkan pengeluaran sebesar Rp. 315,8 triliun. Pada kenyataannya defisit anggaran mengalami pembengkakan, yaitu sebesar Rp. 87,7 triliun atau 6,0 % dari PDB, sehingga mengalami pembengkakan sebesar Rp. 35,2 triliun. Hal ini disebabkan karena asumsi APBN yang digunakan oleh pemerintah terlalu rendah, terutama dalam hal mematok nilai kurs rupiah terhadap

dollar (tabel 1.), yaitu sebesar Rp. 7.000 (dalam kenyataannya nilai kurs diatas Rp. 10.000.). Hal ini berakibat proyeksi yang dilakukan oleh pemerintah banyak yang meleset.

Peluang APBN 2001 untuk mengalami defisit melebihi target cukup besar. Harga minyak cenderung turun. Harga referensi yang OPEC yang dulu US\$31,5 per barel, sekarang menjadi kurang lebih US\$21,5 per barel menunjukkan adanya ancaman penurunan penerimaan APBN dari minyak. Peluang membesarnya defisit juga disebabkan besarnya pengeluaran APBN untuk beban bunga dan cicilan

utang luar negeri yaitu sebesar Rp. 93,5 triliun atau sebesar 6,6 % dari PDB.

Tahun 2001 merupakan tahun yang sangat menentukan untuk bisa menjaga mengatasi pembengkakan defisit anggaran dimasa mendatang. Sebab kalau gagal maka prospek APBN 2002 akan memburuk. Pemerintah berusaha mengatasi defisit APBN dengan jalan sebagai berikut:

1. Peningkatan basis pajak, cukai dan pendapatan sumberdaya alam.
2. Pengurangan Subsidi.
3. Perampingan dan *refocusing* belanja pembangunan.
4. Realokasi dana desentralisasi secara efisien dan efektif.
5. Tambahan privatisasi.

Hal ini tidak bisa menjadi dasar pemerintah untuk bersikap mem-babi buta meningkatkan penerimaan pajak. Kebijakan menaikkan pajak harus dikaji secara hati-hati dengan memperhatikan tiga prinsip sebagai berikut:

1. Pajak bukan hanya alat penerimaan tetapi alat *regulatory*, yang bisa mengatur bagaimana sektor-sektor ekonomi dapat berkembang.
2. Pajak merupakan alat distribusi yang mengandung konsekuensi *distributif*. Kalau pemerintah memajaki satu sektor, berarti sektor ini secara distributif dirugikan dibanding yang lain.
3. *Net benefit* dari pemungutan pajak jangan sampai menjadi

net withdrawal dari masyarakat, yang berarti -da penarikan dana bersih dari masyarakat.

Revisi APBN yang dilakukan oleh pemerintah akan menghasilkan penghematan anggaran senilai Rp. 22,8 triliun dan peningkatan penerimaan sebesar Rp. 8,5 triliun. Sisi penerimaan dilakukan peningkatan melalui kenaikan tariff PPN yang ditargetkan menambah penerimaan Rp. 6,5 triliun, cukai Rp. 500 milyar, kehutanan Rp. 500 milyar, penerimaan laba BUMN Rp. 500 milyar, dan penerimaan bukan pajak Rp. 500 milyar.

Dilihat dari sisi pengeluaran langkah yang diambil adalah pemangkasan belanja pegawai sebesar Rp. 2,04 triliun, pengurangan aneka subsidi Rp. 9,37 triliun, dana kontinjensi Rp. 3 triliun, pembiayaan pembangunan Rp. 3,347 triliun, dana perimbangan Rp. 5,1 triliun, dan penerbitan obligasi pusat Rp. 2,9 triliun.

Dilihat dari rencana kenaikan tarif PPN 2,5 % yang dipukul rata bagi semua barang, langkah ini dinilai tidak adil karena PPN tidak pernah menjadi instrumen keadilan riil bagi masyarakat kecil. Hal ini memberi tanda pemerintah sedang mengalami kepanikan fiskal. Hampir semua dipajaki tanpa mempertimbangkan tiga prinsip kebijakan pajak.

Dampak dari kenaikan pajak adalah harga akan melambung, dan ini berakibat beban masyarakat akan semakin berat dan laju inflasi yang ditargetkan sebesar 9,3 tidak akan

dapat terpenuhi, ditambah dengan kebijakan pemerintah yang akan mencabut subsidi sebesar 30 persen. Dalam kondisi pemulihan ekonomi yang masih labil, penerimaan negara dari pajak juga tidak seperti yang diharapkan, dan jika pemerintah masih sangat berharap dari pajak justru sektor riil yang akan terganggu dan masyarakat juga kena dampaknya.

HUTANG LUAR NEGERI DAN ANCAMAN PEMULIHAN EKONOMI

Kondisi utang luar negeri Indonesia sudah menguatirkan. Hal ini dapat kita lihat pada tabel 3. hutang luar negeri Indonesia mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1991 utang luar negeri didominasi sektor pemerintah di bandingkan dengan sektor swasta (yaitu US\$ 45.72 Milyar dan US\$ 19.97 Milyar). Tetapi pada tahun 1997 telah mengalami perubahan yaitu hutang sektor swasta lebih dominan dibandingkan dengan sektor pemerintah (yaitu US\$ 53.87 Milyar

utang luar negeri sektor pemerintah dan US\$ 80.93 Milyar utang luar negeri sektor swasta). Dan tahun inilah awal terjadinya krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia, yang diawali dari besarnya hutang swasta yang jatuh tempo pada tahun tersebut. Dan posisi hutang luarnegrei pemerintah dan swasta mencapai US\$ 140,2 milyar. Dari sejumlah itu, hutang yang harus dibayar tahun ini sebesar US\$ 25,309 milyar.

Kenyataan ini menambah beban ekonomi nasional semakin berat dan juga mengancam proses pemulihan ekonomi yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Kurs rupiah akan tetap melemah, karena permintaan dollar AS untuk membayar utang yang jatuh tempo semakin meningkat. Menurut data Bank Indonési (lihat tabel 4.), utang yang jatuh tempo tersebut terdiri dari US\$ 4,296 milyar dari total utang pemerintah sebesar US\$ 74,226 Milyar, dan utang swasta US\$ 21,013 milyar dari seluruh total utang swasta US\$ 65,987.

Tabel 3
Outstanding Utang Luar Negeri (Milyar US\$)

tahun	Pemerintah	swasta	Total
1991	45.72	19.97	65.69
1992	48.77	24.59	73.36
1993	52.46	28.13	80.59
1994	58.63	37.88	96.51
1995	59.59	48.24	107.83
1996	55.31	54.87	110.18
1997	53.87	80.93	134.8

1998	67.33	83.56	150.89
1999	70.79	71.63	142.42
Jan-01	74.23	65.99	140.22

Sumber : Bank Indonesia

Dari gambaran utang yang melanda Indonesia, dampak apa yang akan ditimbulkan dari kondisi utang yang sudah tidak wajar? Dari hasil kajian Bank Indonesia ada beberapa kemungkinan yang akan terjadi :

1. Dari sisi moneter, posisi utang yang terlalu tinggi akan menirabulkan depresiatif terhadap nilai tukar rupiah.
2. Dari sisi fiskal, beban utang yang besar akan mengurangi ruang gerak pemerintah dalam memberikan rangsangan bagi pemulihan kegiatan ekonomi.
3. Apabila tekanan inflasi akibat depresiasi rupiah tersebut tidak diredam, maka akan mengurangi dampak positif depresiasi rupiah terhadap transaksi berjalan.
4. Dari sisi moneter, pilihan kebijakan yang dapat diambil dalam meredam inflasi adalah kebijakan moneter yang ketat.
5. Dari sisi fiskal, pilihan kebijakan dapat diambil untuk meredam kenaikan inflasi adalah dengan menciptakan surplus anggaran. Namun menjadikan APBN surplus melalui peningkatan penarikan pajak, justru akan berdampak negatif terhadap proses pemulihan ekonomi

Dari hasil kajian Bank Indonesia, ternyata masalah utang luar negeri yang dihadapi oleh Indonesia sangat berat dan ini perlu dicarikan solusinya, sehingga tidak semakin memperburuk situasi ekonomi yang memang sudah terpuruk.

Tabel 4.
Komposisi Utang Luar Negeri Indonesia Menurut Jangka Waktu per Januari 2001 (dalam juta dollar AS)

Sektor	Kurang dari setahun	Lebih dari setahun	Posisi
Pemerintah	4.296	69.930	74.226
Swasta :	21.013	44.974	65.987
- Bank	1.947	5.943	7.890
- Korporasi	11.546	16.849	28.395
- PMA	7.520	22.183	29.703
Total	25.309	114.904	140.213

Sumber : Bank Indonesia

PENUTUP

Dari hasil paparan di atas menunjukkan bahwa ancaman proses pemulihan ekonomi semakin nyata. Untuk itu agar ancaman proses pemulihan ekonomi tidak semakin memperburuk situasi perekonomian nasional, maka perlu diperhatikan oleh pemerintah terutama dalam mengambil kebijaksanaan, yaitu :

1. Di bidang pengendalian moneter, khususnya mengantisipasi potensi tekanan pada inflasi dan nilai tukar.
2. Di bidang perbankan, upaya penyelesaian rekapitalisasi perbankan dan restrukturisasi dunia usaha, khususnya melalui penyelesaian kredit-kredit bermasalah akan terus ditingkatkan.
3. Di bidang penyelesaian utang luar negeri, upaya-upaya pemantapan strategi penyelesaian utang luar negeri. Kemungkinan *reschedulling*

dari utang luar negeri pemerintah perlu disesuaikan dengan kemampuan fiskal pemerintah.

4. Terkait dengan peran fiskal bagi kegiatan ekonomi, perlu menempuh upaya untuk memprioritaskan pengeluaran untuk memberdayakan potensi-potensi ekonomi.
5. Terkait dengan penatausahaan obligasi pemerintah dan mendorong pengembangan pasar skunder obligasi agar dapat membantu secara tidak langsung proses restrukturisasi perbankan nasional.

Berbagai langkah di atas diharapkan mampu mempercepat pemulihan ekonomi nasional dan sekaligus untuk membangun kepercayaan pelaku ekonomi dan publik atas prospek ekonomi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, (2000), "Kebijaksanaan Utang Luar Negeri Pemerintah", *Jurnal Pasar Modal Indonesia*, November 2000.
- A. Tony Prasetyantono, (1997), *Agenda Ekonomi Indonesia*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bank Indonesia, (2000), *Laporan Tahunan 2000*, Jakarta.
- Sritua Arief, (1998), *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia: Pemberdayaan Rakyat dalam Arus Globalisasi*, Cetakan 1, Zaman, Bandung.
- Suseno Triyanto Widodo, (1990), *Indikator Ekonomi: Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Republika, *Utang Indonesia Kritis*, 14 Mei 2001.
- Kompas, *Tantangan Implementasi Revisi APBN 2001*, 21 Mei 2001.