

DEFISIT ANGGARAN DALAM MASA KRISIS EKONOMI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Asep Ahmad Saefuloh

I. PENDAHULUAN

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

Bagi Indonesia, berdasarkan sejarah kebijakan APBN-nya, jelas sekali bahwa kebijakan defisit selalu menjadi pilihan utama, bahkan kebijakan defisit mempunyai hubungan dengan rezim kekuasaan. Berdasarkan studi Saefuloh (2001), dengan menggunakan data kurun waktu 1952-2001, terlihat perkembangan defisit sbb: masa rezim Soekarno defisit anggaran mencapai Rp92,2miliar; rezim Soeharto mengalami defisit sebesar Rp130,3 triliun; rezim Habibie mengalami defisit sebesar Rp47,9 triliun; dan rezim Gus Dur mengalami defisit sebesar Rp86,4 triliun. Kemudian sepanjang itu pula defisit memberikan konsekuensi tekanan berat dalam APBN, yaitu lewat pembayaran bunga dan cicilan. Akibat kebijakan defisit juga APBN menjadi sensitif terhadap kondisi makro ekonomi. Misalnya kebijakan *inflation targetting* dari Bank Sentral akan berdampak kepada membengkakan jumlah defisit, lewat perubahan pembayaran bunga dalam negeri. Begitu juga perubahan-perubahan dalam nilai tukar rupiah akan berdampak signifikan bagi APBN.

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

II. KRISIS EKONOMI DAN DEFISIT : PENDEKATAN TEORI

Defisit anggaran terjadi apabila pengeluaran pemerintah melebihi penerimaannya, dan jika sebaliknya maka dikatakan surplus. Adapun faktor penyebab

terjadinya pembengkakan pengeluaran negara karena tingginya tingkat pembangunan ekonomi, sehingga pengeluaran meningkat dengan cepat, sedangkan laju pertumbuhan penerimaan yang tidak diharapkan atau laju penerimaan yang tidak stabil. Penyebab defisit juga bisa muncul dalam kondisi krisis ekonomi, karena keadaan ini akan berimbas kepada anggaran negara. Dalam keadaan krisis akan memaksa pemerintah untuk mengadakan pengeluaran ekstra untuk memperbaiki keadaan ekonomi (pemulihan ekonomi).

Secara teoritis sendiri, hubungan antara krisis ekonomi dengan defisit anggaran merupakan pengaruh siklus ekonomi, yang biasanya terjadi pada saat resesi ekonomi. Secara lebih spesifik masalah ini dapat dianalisis dengan pendekatan *keynesian*, yang muncul untuk menjawab *the great depression* yang melanda ekonomi Amerika tahun 1930-an. Suatu krisis yang mengakibatkan 13 juta orang menganggur. Dalam perspektif Keynesian¹, pertumbuhan ekonomi yang tidak stabil berakibat pula terhadap pengeluaran dan penerimaan yang tidak stabil. Dalam kondisi tersebut akan terjadi resesi gap, sehingga pemerintah mempunyai alasan untuk mengurangi jumlah pajak yang ditarik, serta akan menaikkan pengeluaran (Schiller 1989: 240).

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

Amerika yang dilanda depresi besar telah memutuskan hubungan antara pasar uang dan pasar modal. Rendahnya kepercayaan sektor usaha telah mendorong ekspektasi masyarakat bahwa harga saham saat itu terlalu tinggi dan terus menurun. Sebaliknya masyarakat percaya bahwa suku bunga terlalu rendah dan terus meningkat (Schiller 1989 : 240). Dengan kepercayaan pada sektor usaha yang rendah tersebut dikuatirkan pensuplaian uang akan meningkatkan *idle money* dalam perekonomian sehingga kebijakan moneter pada kasus *liquidity trap* tidak akan berjalan efektif. Menghadapi keadaan ini Keynes datang dengan solusi bahwa *idle money* yang ada dimasyarakat dapat dimanfaatkan untuk menstimulus kegiatan ekonomi. Pemerintah meminjam dari masyarakat melalui surat utang (T-bill) untuk kemudian dibelanjakan ke dalam perekonomian² (Schiller 1989: 240).

¹Teori Keynes lahir ketika Amerika dihadapkan pada resesi ekonomi terbesar dalam sejarah negaranya, yaitu *the great depression* pada tahun 1930-an, suatu krisis yang mengakibatkan 13 juta orang menganggur. Teori ini pula yang melahirkan pendekatan baru dalam teori ekonomi yaitu ekonomi makro. Dalam teori Keynes tersebut terdapat suatu hipotesis yang mengatakan bahwa, defisit anggaran akan berpengaruh positif terhadap perekonomian. Sedangkan bagaimana prosesnya dijelaskan dengan mekanisme *multiflier process* (Schiller 1989: 206).

² Terlepas dari pemahaman defisit menurut pendekatan Keynesian, kebijakan yang biasa digunakan untuk menutup defisit anggaran, adalah: pencetakan uang oleh Bank Sentral atau lebih dikenal dengan melakukan pencetakan uang (*printing money*); melepaskan cadangan devisa yang dimiliki pemerintah; melakukan pinjaman, baik luar negeri maupun perbankan dalam negeri; menerbitkan surat utang atau obligasi dan penjualan aset negara atau privatisasi

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

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

Menurut Keynes dalam jangka panjang defisit anggaran tetap akan mendorong pertumbuhan, selama suku bunga tidak menunjukkan kenaikan yang berarti. Kenaikan permintaan agregat yang didorong kebijakan defisit ini akan mendorong konsumsi yang pada gilirannya akan mendorong pihak produsen untuk memenuhi peningkatan permintaan tersebut dengan meningkatkan investasi. Hubungan antara konsumsi, investasi dan pertumbuhan ini tercakup dalam model akselerasi investasi (*investasi accelerator model*). Meskipun begitu proses bekerjanya *multiflier effect* ini, masih dipengaruhi kondisi-kondisi sbb: anggaran pemerintah bersifat eksogen konsekuensi dari anggaran yang bersifat *eksogenous* ini maka pajak yang merupakan bagian dari anggaran dan pembelanjaan negara akan dipengaruhi oleh faktor ekstren misalnya GDP; pajak dan transper dipengaruhi oleh faktor pendapatan dan pembelanjaan; dan tidak semua perubahan struktur APBN adalah sama dengan perubahan pada jumlah uang yang sama dalam mendorong permintaan agregat (Halissos & Tobin, 1990: 898-891).

III. PERKEMBANGAN DEFISIT 1998/1999 - 2001

Permasalahan defisit anggaran mencuat menjadi suatu permasalahan serius, ketika Indonesia dihadapkan pada krisis ekonomi yang melanda pertengahan tahun 1997. APBN 1997/1998 yang semula disusun pada kondisi ekonomi yang stabil terpaksa mengalami pembengkakan defisit yaitu mencapai Rp23.360,7 miliar. Defisit sebesar ini ditutupi dengan utang luar negeri, yang juga merupakan sejarah pertama bagi lonjakan peminjaman utang luar negeri selama Orde baru yaitu sebesar Rp24.668 miliar. Kemudian defisit ini dialami juga dialami pemerintahan Habibie, yaitu APBN 1998/1999 dan APBN 1999/2000. Dalam APBN 1998/1999 terjadi perubahan mendasar dalam

defisit anggaran. Ketika defisit yang direncanakan sebesar Rp96,32 triliun tetapi dalam praktiknya menurun hanya sebesar Rp16.199,1 miliar. Adapun hal yang mempengaruhi turunnya target defisit adalah menurunnya pengeluaran rutin, dari Rp159 triliun ke Rp117,5 triliun, sedangkan pada saat yang sama terjadi peningkatan penerimaan, dari Rp134,3 triliun menjadi Rp156,4 triliun. Dengan menurunnya defisit, maka otomatis penarikan pinjaman luar negeri juga turun dari Rp114,6 triliun menjadi Rp51 triliun. Turunnya utang luar negeri yang hanya 55 persen tidaklah seimbang dengan penurunan defisit. Hal ini lebih disebabkan karena besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp30 triliun (Nota Keuangan dan RAPBN 1999/2000). Adapun faktor utama penyebab penurunan defisit ini adalah penundaan penarikan pinjaman luar negeri; penundaan otorisasi pembelanjaan program dan proyek; serta adanya target penurunan pembiayaan domestik dalam penutupan defisit (World Bank, 2000a:6)

Kemudian dalam RAPBN 1999/2000, kebijakan defisit masih dipertahankan sebagai kebijakan anggaran dan ditetapkan sebesar Rp83,4 triliun. Tetapi dalam pelaksanaannya defisit berubah menjadi Rp31.698,1 miliar, atau turun sebesar 62 persen (Nota Keuangan dan RAPBN 2000). Penurunan ini disebabkan penerimaan negara meningkat lebih besar dibandingkan dengan perkiraan perubahan pada sisi pengeluaran. Adapun penyebab rendahnya pengeluaran : *pertama*, tertundanya penyelesaian anggaran; *kedua*, rendahnya pembiayaan subsidi dan pembayaran bunga utang luar negeri yang diikuti dengan lebih cepatnya apresiasi rupiah; *ketiga*, tertundanya beberapa penarikan pinjaman luar negeri; *keempat*, terlambatnya otorisasi pembelanjaan dana-dana proyek (World Bank, 1999:1.5). Dalam perkembangannya, penerimaan meningkat dari Rp129.203,8 menjadi Rp188.479,0 miliar, sedangkan pengeluaran meningkat dari Rp150.951,7 miliar menjadi Rp167.560,4 miliar. Turunnya defisit ini sejalan dengan penurunan pembiayaan defisit, terutama dari pinjaman luar negeri yang turun dari Rp77,4 triliun menjadi Rp48,4 triliun (turun 37,5 persen). Seperti halnya TA 1998/1999, penurunan defisit APBN TA 1999/2000 tidak seimbang dengan penurunan defisit. Hal ini pun terjadi karena besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp20,3 triliun. Tetapi meskipun begitu pembiayaan *net* luar negeri cukup berperan karena cicilan lebih sedikit dari seharusnya karena adanya penjadwalan utang (Nota Keuangan dan RAPBN 2000).

Kemudian dalam pemerintahan Gus Dur, kebijakan defisit masih dipertahankan, yaitu dengan menetapkan defisit sebesar Rp44.133,8 miliar dalam APBN 2000. Defisit ini relatif sama dengan defisit APBN 1999/2000, meskipun secara persentase terhadap GDP terjadi kenaikan yang cukup signifikan yaitu dari 2,8 persen menjadi 4,8 persen. Defisit sebesar itu ditutupi dengan pembiayaan dalam negeri sebesar Rp25.400,0 miliar dan pembiayaan net luar negeri sebesar Rp18.900,0 miliar, meskipun begitu penarikan utang luar negeri sendiri mencapai sebesar Rp27.329,8 miliar³ (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Tetapi dalam perkembangannya, terutama setelah lima bulan APBN tersebut berjalan, maka perencanaan defisit berubah turun menjadi Rp32.058,6 triliun atau 3,4% dari GDP. Turunnya defisit ini dipengaruhi oleh meningkatnya target penerimaan dari Rp152,9 triliun menjadi Rp185,4 triliun. Walaupun disatu sisi

³ Defisit yang terjadi dalam tahun anggaran 2000 tersebut tertolong oleh adanya penjadwalan ulang terhadap utang-utang Indonesia. Tetapi untuk anggaran-anggaran yang akan datang dapat menjadi beban berat jika tidak adanya kenaikan relatif dari sisi penerimaan dalam negeri dan tidak adanya *rescheduling* utang.

pengeluaran juga meningkat dari Rp197 triliun ke Rp217,7 triliun, tetapi lebih rendah dari kenaikan penerimaan. Akibat turunnya target defisit, maka penarikan pinjaman utang luar mengalami penurunan menjadi Rp19.264,8 miliar.

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

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

Sumber : Nota Keuangan dan RAPBN 2001 dan 2001 Penyesuaian

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

Pemerintah memperkirakan sumber pembiayaan defisit berasal dari pembiayaan bersih dalam negeri sebesar Rp33.500 miliar, dan pembiayaan luar negeri sebesar Rp19.933,0 miliar. Pembiayaan dalam negeri lebih mengandalkan hasil privatisasi dan penjualan aset BPPN. Dari hasil privatisasi diperkirakan sekitar Rp 6,5 triliun. Privatisasi sendiri ditujukan terhadap perusahaan-perusahaan yang dinilai strategis, mempunyai daya saing dipasar global, mempunyai nilai dan menarik investor, serta dalam keadaan sehat dan menguntungkan. Kasus menarik dalam hal penerimaan pembiayaan dari privatisasi ini adalah ketidakpernahan tercapai target dari sasaran. Sebagai contoh dalam APBN 1999/2000, dari target sebesar Rp17 triliun tetapi yang terealisasi sebesar Rp3,7 triliun (hanya terealisasi 21,77 persen), kemudian dalam APBN 2000 dari target Rp6,5 triliun sampai dengan 31 Agustus 2000, perkiraan tersebut belum terealisasi serupiah-pun, bahkan targetpun diturunkan menjadi Rp3 triliun (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Privatisasi pada saat krisis memang bukanlah saat yang tepat karena bisa mendorong jatuhnya harga saham-saham BUMN tersebut. Sedangkan sumber pembiayaan yang berasal dari penjualan restrukturisasi perbankan adalah sebesar Rp27 triliun. Perkiraan sebesar ini memang terasa sangat besar, karena terjadi kenaikan sebesar sebesar 7,14% (equivalen 12 bulan). Perencanaan ini memang terlalu optimis, karena dalam APBN 2000 sendiri realisasi penerimaan BPPN sampai dengan 31 Agustus (5 bulan APBN) baru tercapai Rp8,3 triliun, dan jika pertumbuhan relatif maka penerimaan BPPN sampai akhir periode APBN 2000 hanya akan terkumpul sebesar Rp14,94 triliun, sedangkan perkiraan realisasi pemerintah Rp18,9 triliun (Nota Keuangan

dan RAPBN 2001). Tersendatnya target penerimaan dari BPPN adalah lebih disebabkan masalah kelembagaan.

Salah satu hal dari penerapan kebijakan defisit telah berakibat pada membengkaknya defisit riil⁴. Hal ini terjadi dalam penyusunan neraca APBN 2001 (seterusnya akan terjadi -bila tidak dirubah-) terdapat praktek penghitungan dua kali (*double counting*). Ini terjadi dimana pada sisi penerimaan, pembagian daerah (termasuk DAK) dalam pos perimbangan keuangan, tetapi nilai yang sama dimasukan juga pada sisi penerimaan pemerintah (*gross*), padahal sebenarnya pos penerimaan dalam pengertian prakteknya adalah penerimaan *net* yaitu penerimaan yang sudah mengeluarkan perhitungan dana perimbangan. Perbedaan antara perhitungan *net* dan *gross* berdampak kepada *overall* APBN, terutama terhadap defisit.

IV. FENOMENA KRISIS TERHADAP DEFISIT ANGGARAN

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

Secara teoritis, berdasarkan perspektif keynesian, hal yang akan dihadapi adalah konsekuensi untuk meningkatkan sisi pengeluaran yang dibarengi secara logis dengan penurunan sisi penerimaan (perpajakan). Dua pilihan tersebut merupakan dua instrumen utama kebijakan fiskal dalam upayanya untuk meningkatkan permintaan agregat. Meskipun bisa saja terjadi satu pilihan diantara keduanya. Tetapi kasus krisis ekonomi Indonesia memang telah mendorong tingkat pengeluaran, meskipun pengeluaran tersebut lebih banyak ditujukan pada sisi pengeluaran rutin. Hal ini bisa terjadi karena pada komponen pengeluaran rutin tersebut terdapat komponen pembayaran cicilan dan bunga. Sebagai contoh pada APBN 1997/1998, pengeluaran rutin mencapai Rp62.148,8 miliar, dan pengeluaran pembangunan hanya Rp62.158,8 miliar atau 50% dari total pengeluaran (Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999). Sedangkan dalam APBN 2001 mencapai Rp190 triliun (13,4% GDP), dimana pengeluaran pembangunan hanya sebesar Rp45.461,4 atau 23% dari total pengeluaran (Nota Keuangan dan RAPBN 2001). Rendahnya pengeluaran pembangunan ini semakin mempersulit untuk terjadinya pertumbuhan ekonomi. Hal ini terlihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi dibawah 5% untuk kurun 1998-2000.

Pada saat yang bersamaan pemerintah juga menjalankan kebijakan fiskal dengan meningkatkan sisi penerimaan perpajakan. Misalnya saja dalam APBN 1998/1999 pajak meningkat sebesar 43,6 persen. Hal ini juga dilakukan dalam penyusunan RAPBN 2001, yang mana pajak mencapai Rp185,2 triliun, meningkat 82,64 persen dari APBN sebelumnya (APBN 2000 sebesar hanya Rp 101,4 triliun). Peningkatan pajak ini sebagai langkah untuk meningkatkan penerimaan pemerintah guna menutup pengeluaran yang

⁴ Hal ini untuk memperlihatkan perbedaan antara defisit nominal (yang tertera dalam neraca APBN) dengan defisit yang dihadapi dalam praktek.

besar. Karena konsekuensi dari gap penerimaan dan pengeluaran telah menghasilkan defisit, yang mana pembiayaannya tidak dilakukan dengan penerbitan surat utang pemerintah, tetapi dengan menggunakan instrumen utang luar negeri, privatisasi dan penjualan aset BPPN. Dengan demikian Indonesia menerapkan dua kebijakan fiskal utama, tetapi kedua kebijakan tersebut dilakukan saling berlawanan.

Sedangkan berkaitan dengan dikeluarkan surat utang pemerintah (obligasi), secara sepintas nampak terdapat kesamaan dengan analisa keynesian dalam hal kebijakan pembiayaan defisit. Meskipun demikian alasannya tidaklah sama, karena dalam kasus Indonesia, surat utang (obligasi) yang dikeluarkan pemerintah ditujukan untuk pembiayaan rekapitalisasi perbankan yang sama sekali tidak berhubungan sebagai sumber terjadinya defisit. Rekapitalisasi perbankan sendiri terjadi karena krisis ekonomi yang berbuntut terhadap krisis perbankan, dan pemerintah sebagai pengendali kebijakan makro ekonomi berusaha untuk menjaga kepercayaan publik terhadap perbankan sehingga memberikan jaminan.

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

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

Sedangkan asumsi yang mengatakan bahwa masih terdapat sumberdaya pembangunan yang mengganggu, misalnya tenaga kerja yang mengganggu. Dan memang kenyataannya pada masa krisis ekonomi, terjadi penggangguran yang lumayan tinggi. Sumberdaya yang mengganggu ini juga dapat dilihat dari peningkatan laju inflasi. Karena inflasi yang sekarang terjadi lebih banyak disebabkan karena kelebihan permintaan, sedangkan penawaran berkurang. Rendahnya penawaran secara tidak langsung menunjukkan masih terdapatnya sumberdaya yang mengganggu. Sedangkan inflasi sendiri lebih disebabkan karena kelebihan permintaan, yang dapat dilihat dengan tidak *berjalannya inflation targeting* dari Bank Sentral.

Sedangkan keterkaitan antara defisit dengan target pertumbuhan, memang berlainan dengan Keynesian, dimana defisit anggaran dalam jangka panjang akan tetap memberikan dorongan untuk pertumbuhan ekonomi. Tetapi defisit yang dilakukan Indonesia tidaklah ditujukan untuk mendorong pertumbuhan, karena defisit yang terjadi lebih disebabkan karena begitu besar dorongan pengeluaran rutin, tetapi penerimaan sangat terbatas. Adapun karakteristik defisit yang dialami dalam masa krisis ekonomi. *Pertama*, defisit digunakan untuk pembayaran cicilan utang luar negeri dan bunganya. Padahal permintaan agregat merupakan salah satu faktor penting untuk mendorong

pertumbuhan ekonomi. Sebenarnya permasalahan ini sudah mencuat kepermukaan sejak tahun 1985 sudah masuk dalam perangkap utang, yaitu terjadi *net transfer* negatif sebesar US\$438 juta. Berarti pemasukan utang baru sudah tidak mampu menutup pembayaran cicilan dan bunga, sehingga tidak akan berdampak mendorong pembangunan. *Kedua*, defisit sebagian digunakan untuk pembayaran bunga obligasi, yang berarti adanya realokasi dana anggaran dari pembiayaan pembangunan ke pembiayaan rutin (pembayaran bunga). Hal ini bisa disiasati dengan penerimaan perpajakan, meskipun penerimaan ini tidaklah mudah untuk mencapai kenaikan yang seprogresif mungkin. Dengan demikian apabila tidak ada dua hal diatas, maka anggaran akan mencapai surplus, sehingga pembangunan akan dapat dilakukan sebanyak mungkin.

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

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

V. IMPLIKASI KEBIJAKAN

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

menentukan dalam menjaga konsistensi alokasi defisit pada arah yang benar sesuai dengan prioritas pembangunan⁵.

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

Manajemen pengeluaran pada masa krisis ekonomi, biasanya dihadapkan pada keadaan *fiscal distress* yaitu menurunnya sisi penerimaan yang terjadi pada saat yang bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan pengeluaran anggaran juga karena inflasi dalam biaya. Dengan demikian dalam melakukan manajemen pengeluaran pemerintah maka dasar-dasar yang menjadi perhatian : disiplin fiskal agregat, dimana total anggaran harus dihasilkan

pemerintah seharusnya tidak begitu mudah mengakomodasi permintaan-permintaan anggaran (dari departemen/LPND)⁶. Total anggaran harus dibentuk sebelum keputusan-keputusan dari departemen/LPND, dan harus menjaga kesinambungan anggaran baik dalam jangka menengah atau kedepan; alokasi efisiensi, dimana pengeluaran harus didasarkan atas prioritas pemerintah dan program-program pemerintah. Sistem anggaran harus menggenjot realokasi dari prioritas yang rendah ke yang lebih tinggi dan mengurangi ketidakefektifan dari program-program yang efektif; efisiensi operasional, dimana perusahaan-perusahaan negara harus menghasilkan barang dan jasa pada tingkat harga yang dapat dicapai tingkat pada keuntungan dari efisiensi secara terus menerus dan mampu bersaing pada harga pasar.

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

⁵ Pada keadaan seperti ini maka peran DPR sangat strategis sekali dalam mengontrol anggaran pengeluaran negara, karena kedudukan DPR sebagai pengontrol pihak eksekutif. Terlebih fungsi dan tugas DPR seperti yang diatur dalam Tata Tertib, salah satunya adalah fungsi anggaran. Walaupun secara empiris historis yang dialami Indonesia, terutama kurun waktu Orde Baru, eksekutif lebih dominan dalam hal kebijakan anggaran. Lain halnya dengan Amerika akibat perdebatan antara pemerintah dan parlemen, menjadikan pembahasan anggaran terkadang menemui *deadlock*, dan terpaksa membuat anggaran darurat untuk terjaga kelangsungan pemerintahan.

⁶ Bagi DPR sendiri tidak begitu mudah mengakomodasi keinginan-keinginan pembelanjaan dari pihak pemerintah. Fenomena membengkaknya pengeluaran pemerintah, terlihat dalam mekanisme pembahasan di tingkat Komisi-Komisi di DPR. Dalam forum ini pemerintah mempunyai kesempatan untuk menaikkan anggaran, sehingga melebihi plafond yang tertera dalam satuan dua.

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

Utang luar negeri juga perlu diperhatikan berkaitan dengan adanya ketentuan dalam UU No.25/1999 khususnya pasal 11-15, yang memberikan persetujuan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pinjaman dengan persetujuan pusat. Dalam hal ini pemerintah pusat harus benar-benar melihat secara jeli terhadap proposal utang tersebut dan setidaknya berpatokan kepada manajemen utang diatas. Dengan kondisi anggaran yang longgar, peningkatan utang daerah akan mengganggu ekonomi makro, efek jangka panjang seperti inflasi, tingkat bunga dan neraca pembayaran. Jangka panjang dan menengah akan bersifat *crowding out* terhadap investasi swasta, mengurangi pertumbuhan dan menyebabkan menurunnya kesejahteraan antar generasi, khususnya jika tidak pembelanjaan pemerintah rendah serta pemerintah daerah tidak dapat meninternalisasi keuntungan-keuntungan (Guigale, 2000)

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

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

Studi yang dilakukan oleh Sumarsono (2000) menjelaskan bahwa meskipun reformasi perpajakan sudah dilakukan sejak tahun 1984 menyimpulkan bahwa reformasi perpajakan masih belum mendatangkan peningkatan efisiensi yang optimal. Nampaknya kondisi optimal masih memerlukan periode belajar yang lebih panjang. Sehubungan dengan ini, perubahan-perubahan yang mendasar yang akan merusak sistem

seharusnya dihindari. Termasuk dalam perubahan mendasar diantaranya perubahan *tax holiday* dan penyimpangan dari *self assesment system*. Upaya yang perlu dilakukan adalah memperkuat sistem yang telah ada.

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

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

VI. KESIMPULAN

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

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

terutama perjalanan luar negeri yang dilaksanakan oleh instansi di luar departemen dalam negeri.

Kebijakan dalam menekan defisit anggaran sekecil

penerimaan yang netral secara ekonomi. Adapun kebijakan yang netral yang dimaksud adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan diarahkan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan lewat ekstensifikasi dan intensifikasi. Penerimaan negara dari pajak ini, memang masih sangat potensial untuk ditingkatkan, terutama setelah adanya revisi terhadap beberapa undang-undang di bidang perpajakan, namun perlu didukung dengan pengawasan yang ketat. Disamping itu faktor utama yang perlu diperhatikan adalah menjaga kestabilan ekonomi karena hal ini akan memberikan kepastian bagi pelaku ekonomi. Untuk itu perlu dipertahankannya kondisi sosial politik yang sekarang ini sudah mulai kondusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank, the World. 1999. "Indonesia from Crisis to Opportunity". July 21
- Bank, the World. 2000. "Indonesia: Seizing the Opportunity". *Brief for the Consultative Group on Indonesia*. January 26.
- Dornsbuch, Rudiger, Fisher-Stanley & Startz, Richard. 1998. "Macroeconomics". Irwin/McGraw-Hill.
- Guigale, Marcelo M & etl. 2000. "Achievement Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson From Mexico". Washington DC: The World Bank.
- Halissos, Mischael and Tobin, James. 1990. "The Macroeconomis of Government Finance". dalam *Hand Book of Monetary Economic*. B.M, Fiedman & F.H, Hanch,ed. , Amsterdam, Netherlands:Elsevier Science Publisher BV.
- Indonesia, Republik. "Nota Keuangan dan RAPBN 1998/1999, 1999/2000, 2000 dan RAPBN 2001(APBN Penyesuaian)"
- Pangabeau, Adrian. 2000. "Pembiayaan Kebijakan Fiskal (Penerimaan Dalam Negeri)" dalam LPEM 2000. *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-RI*. 10-28 April.
- Prijambodo, Bambang. 2000. "Defisit Anggaran Suatu Tinjauan Teoritis Singkat". dalam LPEM 2000. *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-RI*. 10-28 April.
- Reksohadiprodjo, Sukanto. 1999. "Government of Indonesia Tax Revenue". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia UGM*. 14(4):
- Saefuloh, A. Ahmad . 2001. "Pembiayaan Defisit Anggaran Indonesia: Perkembangan, Permasalahan dan Implikasi Kebijakan Serta Prospek Ke Depan", Draft makalah untuk Publikasi Jurnal Kajian P3I Edisi September 2001.
- Schiller, Bradler R. 1989. "The Macro Economy Today". Fourth Edition. New York:Random House.
- Schik, Allen. 1998. "A Contemporary Approach in Public Expenditure Management", Government, Regulation and Finance Division. The World Bank Institute.
- SR, Sumartono. 1998. "Dampak Reformasi Perpajakan 1984 Terhadap Efisiensi Sistem Perpajakan Indonesia". *EKI*. 46(3):333-368.