

SENDI-SENDI POKOK RAPBN 1995/96

Dr. Dono Iskandar Djojosebroto

Pendahuluan

Sebelum sampai kepada pembahasan pokok-pokok dari APBN 1995/96 itu sendiri, terdapat beberapa hal yang ingin disampaikan terlebih dahulu, sebagai berikut:

Pertama, haruslah disadari bahwa dibandingkan 20 hingga 25 tahun yang lalu, keadaan dewasa ini sangatlah berlainan. Jadi, cara memandang yang digunakan haruslah berbeda. Di periode yang lalu, setiap kali APBN dikeluarkan, kalangan swasta berebutan ingin mengetahui bagaimana dampaknya. Hal tersebut dikarenakan peran sektor swasta masih kecil, dengan bentuk usaha pada umumnya sebagai kontraktor dan *supplier*. Jumlah yang cukup besar dari investasi, yakni sekitar 50%-an, datang dari sektor pemerintah. Kebetulan pemerintah menguasai dana yang relatif besar yang berasal dari uang pengumpulan hasil penjualan minyak, sehingga pemerintah mampu menjadi sinterklasnya. Di kala itu, pembeli mobil terbesar adalah dari sektor pemerintah. Sekarang, sesudah melalui pembangunan jangka panjang tahap pertama, kondisinya sangatlah berlainan. Peran sektor pemerintah, sebagaimana yang disebutkan oleh Menteri Keuangan, menjadi sangat *indirect*. Jadi, bukan eksplisit tercermin dari umumnya angka-angka dalam APBN, akan tetapi implisit. Dengan demikian, kalau dikupas tentang APBN, sebenarnya yang dapat diungkap dengan eksplisit tidaklah terlampaui banyak.

Hal ini antara lain, karena 70% dari investasi, saat ini berasal dari sektor swasta. Pinjaman pemerintah pun yang dulu juga merupakan sumber utama dari pembangunan ekonomi, dewasa ini sudah digantikan secara bertahap oleh pinjaman swasta.

Sektor swasta telah menjadi pemacu/motor bagi penanaman modal nasional. Walaupun begitu, bukan berarti bahwa APBN tak penting lagi, mengingat itu membiayai pengeluaran-pengeluaran aparatur pemerintah, yang merupakan lembaga yang mengatur masyarakat. Sebagaimana diketahui, Indonesia menganut sistem pembangunan berencana. Perencanaan itu bertolak dari Garis-Garis Besar Haluan Negara sampai dengan Repelita, hingga APBN, di mana di dalamnya termuat sejumlah target pembangunan. Salah satu target penting yang ingin dicapai ialah: pertumbuhan ekonomi sebesar 6,2% dalam Repelita VI. Dengan target itu, tentunya dipersyaratkan pemenuhan target investasi yang dicapai secara tak langsung melalui kebijakan-kebijakan pemerintah.

Di masa-masa silam, pemerintah boleh dibilang berusaha mencapai target investasi sendirian, tanpa perlu menghiraukan sektor swasta. Sekarang, justru kebanyakan harapan diberikan ke sektor swasta.

Kedua, ditinjau dari segi pemenuhan tuntutan tahap pembangunan lebih lanjut itu sendiri, maka APBN mau tidak mau tetap perlu membiayai investasi di bidang prasarana yang kurang diminati kalangan swasta, walaupun perkembangan akhir-akhir ini memperlihatkan adanya penggalakan gerakan dari pemerintah mengundang sektor swasta turut serta dalam investasi di bidang prasarana, dari pembangkit tenaga listrik dan penyediaan air minum, sampai pembuatan jalan-jalan tol.

Kalau dilihat peran pemerintah hanya dari berapa banyaknya uang yang dialokasikan ke masyarakat, maka diperkirakan peran yang dibawakannya akan relatif semakin kecil saja. Apa lagi dengan mempertimbangkan bahwa APBN sekarang ini sifatnya kontraksi, yang berarti lebih

banyak dana yang tersedot ke pemerintah daripada yang akan dikeluarkannya. Dengan kata lain, jumlah netonya minus. Di waktu dulu, uang asal penjualan minyak yang berlimpah memungkinkan banyak yang bisa disalurkan pemerintah bagi kepentingan ekspansi ekonomi, sekarang karena sebagian terbesar berasal dari pungutan pajak, maka APBN sementara ini sifatnya masih kontraksi. Memang, tujuan utama dari kebijakan APBN yaitu juga antara lain mengatasi inflasi. Dengan kontraksi, dapat dicegah inflasi agar tidak terlampaui tinggi. Tentu saja, penanganan inflasi dilakukan bersama-sama dengan kebijakan moneter dan perdagangan luar negeri.

Penyusunan Anggaran

Bagaimana cara melakukan penyusunan APBN? Dalam praktiknya, itu berdasarkan sejumlah asumsi serta harapan, yang secara garis besar terbagi atas lingkup-lingkup: luar negeri dan dalam negeri.

Untuk lingkup luar negeri, yakni:

1. Harga minyak mentah dengan patokan \$16,5 per barel.

Penetapan asumsi ini sudah melalui suatu proses analisis yang lama dan mendalam. Dengan \$16,5/barel itu, penerimaan dari hasil penjualan minyak tidak banyak mengalami perubahan. Oleh karena itu, asumsi harga yang dipakai selama masa APBN 1994/95 adalah \$16/barel, padahal aktualnya hampir mendekati \$16,5/barel. Asumsi untuk 1995/96 kelihatannya cukup realistis, walau memang ada komentar-komentar yang menyatakan itu pesimistik, di pihak lain ada juga yang beranggapan optimistik.

2. Diharapkan pertumbuhan yang lebih tinggi daripada negara-negara industri, sehingga dengan itu diperkirakan terjadi peningkatan pertumbuhan ekspor nonmigas Indonesia. Dengan pertumbuhan ekspor tersebut, yang hampir 100% dikelola oleh swasta, maka penerimaan pajak pun bertambah.
3. Mata uang Yen paling tidak selama tahun 1995 diperkirakan akan tetap kuat dibandingkan dengan dolar AS. Dalam masa APBN 1994/95 selama beberapa bulan terakhir menjelang Desember, kurs \$1 terhadap Yen berkisar 94 hingga di atas 100. Untuk APBN 1995/96 dipakai \$1 = 100 Yen.

Untuk lingkup dalam negeri, yakni:

1. Kegiatan ekonomi dan investasi meningkat dalam triwulan akhir tahun 1994. Itu antara lain ditunjukkan dari aplikasi PMA dan PMDN yang meningkat di tahun 1994 hampir 50%. Berdasarkan data dari BKPM, aplikasi PMA, sekitar 60%-nya, ditujukan kepada ekspor nonmigas. Kenyataan

yang menggembirakan di tahun 1994, kemungkinan akan berlanjut dalam tahun 1995, yang juga ditandai antara lain oleh peningkatan kredit perbankan, selain peningkatan PMA dan PMDN.

2. Ekspor nonmigas di luar kayu, tekstil dan garmen, akan meningkat cukup tinggi, walaupun perlu terus didukung dengan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi.
3. Menyangkut inflasi memang agak sulit menentukannya. Sementara ini dalam APBN 1995/96 dipakai batas sebesar 6%. Inflasi yang terlampau tinggi tentu akan menyulitkan bermacam-macam sektor perekonomian, dan penyesuaian kurs. Diharapkan pula, pengendalian inflasi sebesar 6% akan memudahkan dari segi kebijakan-kebijakan lainnya.
4. Diusahakan untuk mengakomodasikan penyempurnaan dalam bidang undang-undang perpajakan, di mana di satu pihak, ingin ditingkatkan penerimaan negara, dan di lain pihak, ingin diturunkan tarif dalam rangka per-

- saingan dengan negara-negara lain. Tarif PPh sudah diturunkan dengan *marginal rate* tertinggi menjadi 30% dan yang terbawah bukan 15% lagi, tetapi 10%. Lapisan-lapisan penghasilan kena pajak menaik, yang berarti semakin banyak yang akan mendapat pengurangan pajak untuk tahun 1995. Penurunan tarif tersebut, mudah-mudahan akan dapat dikompensasi dengan peningkatan pemungutan sebagai akibat bertambahnya jumlah wajib pajak terdaftar.
5. Hasil produksi total dari sektor minyak dan gas untuk periode tahun anggaran 1995/96, sementara ini masih diperkirakan akan lebih rendah daripada hasil keseluruhan di tahun yang lalu.
 6. Untuk bidang nonmigas, TAX/GDP ratio menurun dari 12,6% menjadi 12,0% karena adanya penurunan tarif pajak penghasilan.
 7. Asumsi-asumsi lain juga digunakan sebagaimana nampak dalam Eksibit 1: Beberapa Asumsi Pokok dalam Proyeksi Penerimaan Negara 1995/96.

Eksibit 1
Beberapa Asumsi Pokok dalam Proyeksi Penerimaan Negara 1995/96

	APBN 1994/95	RAPBN 1994/95
A. Asumsi Umum		
1. Pertumbuhan Ekonomi	6,0	6,2
2. Inflasi	5,0	5,0
3. Kurs Rata-rata		
B. Migas		
1. Produksi (ribu barel/hari)	1.530	1.520
(termasuk kondensat)	170	170
2. Harga (US\$/barel)	16,00	16,50
C. Non-Migas		
1. Tax-GDP Ratio	12,6	12,0
2. Dutiable Impor (US\$ juta)	23.602,6	17.253,6
3. Bea Masuk Rata-rata (%)	6,7	9,1
4. Harga BBM	tetap	tetap
D. Penerimaan Pembangunan (Rp miliar)	10.012,0	11.759,0
1. Bantuan Proyek (Rp miliar)	10.012,0	11.759,0
2. Bantuan Program (Rp miliar)	-	-

Peranan APBN 1995/96

Kalau ditelusuri peranan APBN, secara garis besarnya, paling tidak ada 5 butir yang bisa disebutkan, yaitu:

1. Menyediakan dana yang cukup bagi pembiayaan operasional pemerintahan;
2. Pembiayaan pembangunan proyek-proyek, di mana di sini khususnya yang berorientasi kepada infrastruktur dan pembangunan daerah. Sehubungan dengan kawasan Indonesia Bagian Timur akan diberikan perhatian dalam rangka menarik investasi swasta juga ke sana.
3. Pemerataan kesejahteraan rakyat, yang tidak hanya diwujudkan melalui kebijakan perpajakan, namun juga

bertahap pemerintah daerah tidak terlampaui tergantung pada penentuan dari tingkat pusat.

5. Membantu kebijakan ekonomi keuangan dalam usaha untuk stabilisasi moneter, di antaranya ialah pengendalian laju inflasi.

Pembiayaan Operasional Pemerintahan

Di dalam konteks pembiayaan operasional pemerintahan, dapat dibagi ke dalam sejumlah pos, yakni: belanja pegawai, operasional dan pemeliharaan, serta lain-lain pengeluaran rutin (di luar subsidi). Untuk jelasnya, lihat Eksibit 2: Pembiayaan Operasional Pemerintahan.

membebani ongkos ke masyarakat itu sendiri dengan segala konsekuensi *output* pendidikannya. Contohnya, bahwa pemeliharaan sekolah-sekolah itu masih kurang, sehingga sering dibebankan kepada orang tua murid. Akibat lebih lanjut adalah: antarsekolah terjadi perbedaan kualitas, yang berkaitan dengan adanya perbedaan tingkat pendapatan orang tua murid. Sekolah Negeri yang bapak dan/atau ibunya murid adalah pejabat dan pengusaha, umumnya berkualitas bagus, berhubung sumbangan dari orang tua murid, besar.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari beberapa ilustrasi di atas, wajar bila pos ini diberikan perhatian khusus dengan dinaikkan relatif substansial, yakni sebesar 24,9%.

Eksibit 2
Pembiayaan Operasional Pemerintah
(dalam miliar rupiah)

	APBN 1994/95	RAPBN 1995/96	Δ%
(1) Belanja Pegawai:	19.675,8	23.279,4	18,3
a. Pusat	13.010,5	15.347,3	18,0
b. Daerah	6.665,3	7.932,1	19,0
(2) Operasional dan Pemeliharaan	4.180,1	5.222,6	24,9
(3) Lain-lain Pengeluaran Rutin (di luar subsidi)	525,2	523,8	-0,3
Jumlah	24.381,1	29.025,8	19,1

melalui pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang ditujukan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, antara lain dalam bentuk pengadaan proyek-proyek yang bersifat padat karya.

4. Menunjang kebijakan desentralisasi secara bertahap. Saat ini, memang tingkat desentralisasi belumlah sepenuhnya memenuhi keinginan dari masyarakat banyak, akan tetapi perkembangan akhir-akhir ini memperlihatkan semakin kuatnya tekad pemerintah pusat agar secara

Tercantum di eksibit 2 jumlah belanja pegawai meningkat 18,3%, yang antara lain disebabkan kenaikan gaji para hakim, dan tunjangan khusus guru. Jangan lupa, total guru di seluruh Indonesia hampir 2 juta. Itu jumlah yang banyak sekali, berhubung tiap tahun dibangun puluhan ribu Sekolah Dasar Negeri dan setiap S.D.N. baru tentunya harus memenuhi syarat, merekrut sekian banyak guru. Jadi jumlah guru baru bertambah luar biasa pesatnya.

Pos operasional dan pemeliharaan semakin dianggap penting, dan perlu ditangani secara baik, sebab bila tidak, akan

Pembiayaan Proyek-proyek

Selanjutnya untuk pembangunan proyek-proyek, sebagaimana ditunjukkan dalam Eksibit 3: Pembiayaan Pembangunan, maka **tabungan pemerintah** naik tak terlampaui besar, yakni: 9,4%, karena termakan oleh pembiayaan untuk gaji dan pengeluaran operasional pemerintahan.

Sehubungan dengan **bantuan proyek** itu sendiri, kelihatan agak naik lebih besar, yakni: 17,4%. Namun, bila ditinjau dalam periode lima tahun selama ini, yaitu dari berapa persen jumlah pengeluaran

Eksibit 3
Pembiayaan Pembangunan
(dalam miliar rupiah)

	APBN		RAPBN		Δ%
	1994/95	%	1995/96	%	
(1) Tabungan Pemerintah	17.386,3	63,5	19.024,5	61,8	9,4
(2) Bantuan Proyek	10.012,0	36,5	11.759,0	38,2	17,4
Jumlah	27.398,3	100	30.789,5	100	12,4

pembangunan yang dibiayai oleh bantuan luar negeri (seperti nampak di Eksibit 4: Sumber-sumber Pembiayaan Pengeluaran Pembangunan, 1989/90-1995/96), dan berapa persen dari tabungan pemerintah, maka dapat disimpulkan peranan dari

tabungan pemerintah sekarang sudah makin meningkat. Di Repelita V berturut-turut dari 31,9%, 49,1%, 52,2%, 55,6%, 56,5%. Lalu di masa APBN 1994/95 sebesar 63,5%, dan kemudian walaupun sedikit menurun di tahun 1995/96, yakni:

61,8%. Dari kecenderungan selama jangka waktu tersebut, jelas bahwa peranan tabungan pemerintah sudah melampaui peranan dari bantuan luar negeri dalam hal pembiayaan pengeluaran pembangunan.

Eksibit 4
Sumber-sumber Pembiayaan Pengeluaran
Pembangunan, 1989/90-1995/96¹⁾
(dalam miliar rupiah)

Tahun	Pengeluaran Pembangunan	Sumber-sumber Pembiayaan			
		Tabungan Pemerintah	%	Bantuan Luar Negeri	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Repelita V					
1989/90	13.834,3	4.408,7	31,9	9.429,3	68,1
1990/91	19.452,3 ³⁾	9.548,7	49,1	9.904,6	50,9
1991/92	21.764,2 ³⁾	11.357,2	52,2	10.409,1	47,8
1992/93	24.134,8	13.421,3	55,6	10.715,7	44,4
1993/94	25.661,1	13.480,5	56,5	10.371,9	43,5
Repelita VI					
1994/95 (APBN)	27.398,3	17.386,3	63,5	10.012,0	36,5
1995/96 (RAPBN)	30.783,5	19.024,5	61,8	11.759,0	38,2

1) Realisasi sesuai dengan UU APBN T/P tahun yang bersangkutan.

2) Termasuk Saldo Anggaran Lebih.

3) Termasuk Cadangan Anggaran Pembangunan sebesar Rp2.000 miliar untuk tahun 1990/91, dan Rp1.500 miliar untuk tahun 1991/92.

Sumber Pembiayaan dan Pengeluaran Pembangunan Nasional

Seperti yang telah disampaikan dalam bagian pendahuluan, peranan pemerintah dalam investasi semakin kecil. Jika dilihat dari Eksibit 5: Tabungan Pemerintah sebagai Salah Satu Sumber Pembiayaan Pembangunan Nasional, dapat dinyatakan bahwa sumber investasi utama sebenarnya adalah tabungan masyarakat, yang sudah berkisar 68,7%.

Pokok dan Bunga Hutang Luar Negeri, menurut periode sekitar lima tahunan, maka terlihat hutang luar negeri membebankan 41% (di tahun 1989/90), dan nanti sudah tinggal 27% (di tahun 1995/96) terhadap penerimaan dalam negeri.

Demikian juga kalau dibandingkan dengan penerimaan nonmigas, maka hutang luar negeri dari 67,4%, merosot menjadi 33,8%. Dengan kata lain, sebenarnya dari kacamata APBN sendiri, beban hutang luar negeri tidaklah terlalu menjadi

besar angka pos penerimaan kategori pajak nonpribadi sejumlah 21,3%. Hal itu dilakukan dengan cara menaikkan PPN 25,8% melalui *coverage* tambahan terhadap apa yang dinamakan "*intangibles*" atau meliputi barang-barang tak berwujud. Misalnya, hak *franchising*, merek, paten, lisensi dan lain sebagainya.

Demikian pula, pajak penjualan atas barang-barang mewah, sekarang *maximum rate*-nya naik menjadi 50%, dari tadinya 30%.

Eksibit 5
Tabungan Pemerintah sebagai Salah Satu Sumber Pembiayaan Pembangunan Nasional
(dalam triliun rupiah)

	Repelita VI	%
(1) Tabungan Pemerintah	114,5	17,3
(2) Tabungan Masyarakat	453,4	68,7
(3) Sumber Luar Negeri	92,2	14,0
Jumlah	660,1	100
Tab. Pemerintah dalam APBN 1994/95		: 17,4
Tab. Pemerintah dalam RAPBN 1995/96		: 19,0
Jumlah (% dari target Repelita VI)		36,4 (31,8)

Persentase dari jumlah tabungan pemerintah selama 2 tahun anggaran, yaitu Rp114,5 triliun terhadap total target Repelita VI, mencapai 31,8%. Namun tentunya bagi pemerintah sebenarnya yang penting terutama adalah mencapai target total sumber pembiayaan pembangunan sebanyak Rp660,1 triliun.

Menyinggung peranan APBN terhadap produk domestik bruto, nampak dari tahun ke tahun semakin kecil. Di tahun 1995/96 diperkirakan 15,4%, sehingga memang tidak bisa diandalkan sebagai pemacu utama pembangunan ekonomi.

Tentang kekhawatiran masalah beban hutang luar negeri, selayaknya harus di analisis dalam jangka waktu relatif menengah. Bertolak dari Eksibit 6: Pembayaran

masalah, mengingat proporsinya relatif semakin menciut.

Pemerataan Kesejahteraan Rakyat

Dari sudut apakah APBN itu bisa memeratakan kesejahteraan rakyat? Pertanyaan ini, secara eksplisitnya sulit dijawab, sebab secara eksplisit penurunan tarif PPh seharusnya menimbulkan pengurangan dari persentase pertambahan penerimaan negara yang berasal dari pajak pribadi dibandingkan masa lalu. Namun, dengan membuka data yang disajikan Eksibit 7: Penerimaan Pajak, nampak terjadi usaha "penyeimbangan" atas kenaikan persentase PPh yang begitu kecil (2,1%), dengan melaksanakan peningkatan cukup

Yang berperan besar dalam penerimaan pajak 1995/96 adalah PPN berbarengan dengan pungutan cukai. Menjawab secara eksplisit, bagaimana dampaknya terhadap distribusi per wilayah maupun per golongan pendapatan, sulit juga. Menengok persentase dana Inpres bagi pembangunan daerah, sebagaimana dicantumkan dalam Eksibit 8: Pengeluaran Pembangunan Departemen/Lembaga dan Inpres Pembangunan Daerah, sebenarnya dana Inpres tidak naik terlalu tinggi, hanya 7,3%, sedangkan alokasi sektoral naik 13,6%. Namun alokasi ini ditujukan bagi wilayah Indonesia mana, dan proyek macam apa yang dilancarkan, serta apakah orientasinya kepada golongan miskin atau tidak, tentunya masih diperlukan

Eksibit 6
Pembayaran Pokok dan Bunga Hutang Luar Negeri,
Penerimaan Nonmigas, Penerimaan Dalam Negeri
(dalam miliar dan persen)

Tahun	Pembayaran Pokok dan Bunga Hutang Luar Negeri	Penerimaan Nonmigas	Penerimaan Dalam Negeri	%	%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5=2:3)	(6=2:4)
Repelita V					
1989/90	11.789,9	17.487,7	28.739,8	67,4	41,0
1990/91	13.145,1	21.834,5	39.546,4	60,2	33,2
1991/92	13.182,5	26.545,7	41.584,8	49,7	31,7
1992/93	14.942,0	32.122,1	47.452,5	46,5	31,5
1993/94	17.167,1	39.772,1	52.279,8	43,2	32,8
Repelita VI					
1994/95 (APBN)	17.652,3	46.885,9	59.737,1	37,6	29,5
1995/96 (RAPBN)	17.896,1	52.989,6	66.265,2	33,8	27,0

analisis lebih jauh dari Daftar Isian Proyek, maupun pencarian data-data primer khusus. Akan tetapi perlu dicamkan, bahwa pemerintah akan menggalakkan

terus program pembangunan desa tertinggal, yang terbukti dari data di eksibit ialah adanya peningkatan dana Inpres 21,7%, di mana di dalam komponen ini

cukup banyak dana yang akan didesentralisasikan penggunaannya kepada daerah, yang semula biasanya ditangani oleh Pemerintah Pusat.

Eksibit 7
Penerimaan Pajak
(miliar rupiah)

	APBN 1994/95	RAPBN 1995/96	Δ%
Penerimaan Pajak	40.058,0	44.978,8	12,3
I. Pajak Pribadi (PPh)	18.842,9	19.238,6	2,1
II. Pajak Non Pribadi	21.215,1	25.740,2	21,3
1. PPN	(13.238,6)	(16.655,2)	(25,8)
2. PBB	(1.628,7)	(1.923,4)	(18,1)
3. Bea Masuk	(3.443,3)	(3.543,1)	(2,9)
4. Cukai	(2.622,8)	(3.299,2)	(25,8)
5. BM + BL	(281,7)	(319,3)	(13,3)

Eksibit 8
Pengeluaran Pembangunan Departemen/Lembaga
dan Inpres Pembangunan Daerah
(miliar rupiah)

	APBN 1994/95	RAPBN 1995/96	Δ%
Pengeluaran Pembangunan	26.780,0	29.989,4	12,0
A. Departemen/Lembaga (termasuk bantuan proyek)	19.957,6	22.669,0	13,6
B. Inpres Pembangunan Daerah	6.822,4	7.320,4	7,3
1. Pembangunan Desa Tertinggal	389,3	473,7	21,7
2. Pembangunan Desa	423,3	426,0	0,6
3. Pembangunan Dati II	2.417,8	2.525,3	4,4
4. Pembangunan Dati I	1.218,7	1.277,1	4,8
5. Sekolah Dasar	497,9	498,5	0,1
6. Kesehatan	393,3	369,5	-6,1
7. Pembangunan Daerah dengan Dana PBB	1.482,1	1.750,3	18,1

Peranan Stabilisasi

Sesuai dengan yang diamanatkan oleh GBHN, maka kebijakan anggaran pendapatan dan belanja negara yang berimbang akan tetap dianut di tahun 1995/96.

APBN 1995/96, sebagaimana APBN tahun yang lalu, tetap akan mengalami kontraktif, sejalan dengan kecilnya peranan dari penerimaan migas. Oleh karena itu, pengaruh APBN dalam rangka penanganan inflasi akan menjadi semakin baik.

*Dr. Dono Iskandar Djojosebroto adalah
Kepala Badan Analisa Keuangan dan
Moneter Departemen Keuangan*
