

LANGKAH SURVIVALITAS FISKAL PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENGATASI KRISIS

DARSONO

(Staf Pengajar Jurusan/Program Studi Sosial Ekonomi Pertanian/Agrobisnis, Mahasiswa S3 IPB)

ABSTRACT

The article aims to know (1) relation between fiscal and macro economy in the macro economy balance, (2) crisis condition in fiscal Indonesia Government include basic parameter economy, revenue and government expenditure resource, (3) analysis fiscal survivalitas have applied by Indonesia government, (4) analysis result of fiscal policy in the economy restructurization in 2001 - 2004 crisis periode.

Key words : fiscal policy, macro economy, fiscal survivalitas

PENDAHULUAN

Dalam perekonomian dan pembangunan ekonomi suatu negara, peranan pemerintah secara empiris tidak dapat dielakkan. Peran pemerintah tersebut diwujudkan dalam kebijakan fiskal. Kebijakan ini memiliki dua instrumen pokok, yaitu; perpajakan (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure*). Dengan menggunakan dua komponen tersebut kebijakan fiskal mampu menjawab pertanyaan tentang bagaimana pengaruh penerimaan dan pengeluaran negara terhadap kondisi perekonomian, tingkat pengangguran dan inflasi. Dalam hal pembangunan ekonomi, rancangan kebijakan fiskal tidak hanya diarahkan untuk pengembangan aspek ekonomi (misalnya; pendapatan per kapita, pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran dan stabilitas ekonomi) tetapi juga peningkatan harkat sosial seperti, pemerataan, pendidikan dan kesehatan. Untuk itu secara ringkas Mankiw (2000) mendefinisikan fiskal adalah " *The government's choice regarding levels of spending and taxation*".

Arah perubahan dan kebijakan fiskal tidak lagi cukup sampai pada posisi intervensi pemerintah yang minimum (*minimalist government intervention*) akan tetapi haruslah sampai pada formula kebijakan fiskal yang mampu mewujudkan sinergi antara sektor pemerintah dengan sektor swasta (*complementarity of government and market*) (Meier, 2001 dalam Subiyanto dan Singgih, 2004). Apapun pengambilan keputusan dalam fiskal harus dapat mendorong kondisi *get price*

right, get all policies right, dan get institution right dalam perekonomian Indonesia (Buitier, 2002).

Pada paruh kedua tahun 1997 Indonesia menyimpan sekaligus tiga potensi krisis yang siap muncul setiap waktu, yaitu krisis moneter, politik dan sosial. Namun demikian, Negara Republik Indonesia harus tetap berdiri; sehingga pada situasi krisis multi dimensi tersebut diperlukan langkah-langkah survivalitas fiskal yang harus ditempuh oleh pemerintah Indonesia. Karena langkah itulah maka oleh Subianto dalam Subiyanto dan Singgih (2004), dikatakan bahwa otoritas fiskal Indonesia saat itu telah melampaui wilayahnya (melakukan hal yang tidak lazim).

Permasalahan

Pada situasi yang luar biasa seperti krisis multi dimensi di Indonesia yang dimulai tahun 1997 kaidah pelaksanaan kebijakan fiskal di Indonesia telah mengalami '*modifikasi*' sebagai langkah survivalitas fiskal dengan tujuan agar pemerintahan tidak bangkrut. Secara rinci, permasalahan yang akan dibahas mengenai hal tersebut, adalah:

1. Bagaimana keterkaitan fiskal dan makro ekonomi dalam suatu keseimbangan perekonomian?
2. Bagaimana situasi fiskal Indonesia pada masa krisis mulai tahun 1997 sampai dengan masa pemulihan 2004?
3. Apa langkah-langkah penyelamatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam kebijakan fiskal untuk mewujudkan survivalitas fiskal ?

4. Bagaimana hasil-hasil kebijakan fiskal pada perbaikan perekonomian Indonesia dari krisis periode 2001-2004?

Tujuan

Adapun tujuan dari pembahasan permasalahan di atas adalah:

1. Mengurai secara analitis keterkaitan antara fiskal dengan keseimbangan makro ekonomi.
2. Memetakan situasi krisis dalam fiskal Pemerintah Indonesia (meliputi parameter dasar perekonomian, sumber pendapatan dan pembelanjaan negara)
3. Menganalisis langkah survivalitas fiskal yang telah ditempuh Pemerintahan Indonesia dalam penyelamatan perekonomian.
4. Menganalisis hasil-hasil kebijakan fiskal pada perbaikan perekonomian Indonesia dari krisis periode 2001-2004

KERANGKA TEORI

Keterkaitan Antara Fiskal Dengan Keseimbangan Makro Ekonomi

Kebijakan fiskal suatu negara, dalam pelaksanaannya diwujudkan dan dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN adalah bagian integral dari perekonomian secara agregat. APBN akan mempengaruhi aktivitas perekonomian, sebaliknya perubahan-perubahan dalam perilaku perekonomian agregat di luar APBN akan mempengaruhi besaran-besaran APBN. Perekonomian agregat pada dasarnya diturunkan dari keterkaitan antara neraca makro ekonomi, yaitu pendapatan nasional, neraca pembayaran, statistik keuangan pemerintah dan neraca moneter. Keterkaitan antara keseimbangan pendapatan dan belanja dari suatu sektor dan transaksi finansialnya dengan sektor yang lain, secara sistematis dijelaskan dalam kerangka neraca arus dana.

Sektor utama dalam makro ekonomi yaitu sektor swasta, pemerintah, luar negeri, dan perbankan, kesemuanya melakukan transaksi pendapatan dan pengeluaran. Transaksi sektor non finansial akan membawa perubahan ke dalam harta (*asset*) atau kewajiban (*liabilities*) finansial. Perubahan ini

kemudian akan dicatat ke dalam transaksi sektor finansial. Dengan demikian, setiap sektor, transaksi non finansial (seperti impor dan ekspor) dan transaksi finansial (seperti pinjaman dari luar negeri) menunjukkan hubungan ekonomi sektor tersebut dengan sektor lainnya (Marks, 2004). Keterkaitan hubungan antar sektor dalam perekonomian digambarkan dalam identitas atau kesenjangan sumberdaya ekonomi (*economywide resource gap*) dan neraca pembayaran sebagai berikut:

Kesenjangan Tabungan Investasi (S-I)	Kesenjangan transaksi belanja (CAB)	Pengeluaran = tabung luar n
--------------------------------------	-------------------------------------	-----------------------------

Dari makro ekonomi yang luas, hal tersebut mencerminkan kesenjangan antara tabungan dan investasi, dan tabungan luar negeri yang digunakan oleh perekonomian domestik untuk membiayai masuknya sumberdaya luar negeri. Hubungan ini menunjukkan pentingnya neraca pembayaran sebagai konsep utama yang menyatukan perekonomian domestik dengan luar negeri.

Dari identitas di atas, keterkaitan antara fiskal dan transaksi berjalan dapat diturunkan dari kesenjangan tabungan investasi secara keseluruhan dengan mendekomposisi agregat tabungan dan investasi ke dalam komponen-komponen sektor swasta dan pemerintah. Dengan demikian, persamaan (1) di atas dapat dituliskan

$$(Sp + Sg) - (Ip + Ig) = CAB, \quad \text{atau} \quad (Sp - Ip) - (Sg - Ig) = CAB \quad (2)$$

Dimana p dan g adalah sektor swasta dan pemerintah.

Persamaan (2) tersebut menunjukkan bahwa:

Kesenjangan Tabungan Investasi (S-I) sektor Swasta	+	Kesenjangan Tabungan Investasi (S-I) sektor Pemerintah	=	Keseimbangan transaksi berjalan
--	---	--	---	---------------------------------

.....(3)

Persamaan (3) menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan yang penting antara (i) kesenjangan tabungan-investasi sektor swasta, (ii) posisi fiskal dari sektor pemerintah dan (iii) transaksi berjalan pada neraca

pembayaran. Dari identitas di atas dapat dijelaskan bahwa defisit transaksi berjalan dapat disebabkan oleh (i) defisit fiskal apabila surplus dalam sektor swasta masih lebih rendah dari defisit fiskal, (ii) defisit fiskal serta turunnya tabungan swasta dalam kaitannya dengan investasi swasta, (iii) meskipun terdapat surplus fiskal namun disertai dengan turunnya tabungan swasta yang cukup signifikan.

Hubungan keterkaitan antar berbagai sektor tersebut (swasta, pemerintah, moneter, dan eksternal) dapat digambarkan dalam suatu kerangka hubungan yang saling terkait dalam sebuah neraca arus dana. Tabel neraca arus dana (i) meringkas hubungan antar sektor yang berbeda secara sistematis dan saling

Tabel 1. Neraca Arus Dana

Transaksi/ sektor	Ekonomi Domestik				Sisa Dunia	Cek Hori sontal
	(1)	Pemerintah (2)	Sektor Swasta (3)	Sistem Perbankan (4)		
Pendapatan disposable (GNDI)	+GNDI	GNDIg	GNDIp			
a. Konsumsi	-C	-Cg	-Cp			
b. Investasi	-I	-Ig	-Ip			
c. Ekspor					-X	
d. Impor					M	
e. Net faktor income					-Yf	
f. Net transfer					-TRf	
Keseimbangan transaksi nonfinansial	(S-I)	(Sg-Ig)	(Sp-Ip)	0	-CAB	0
Pembiayaan luar negeri						
a. Non moneter						
a.1. Investasi langsung	FDI		FDI		-FDI	0
a.2. Pinjaman LN netto	NFB	NFBg	NFBp		-NFB	0
b. Moneter						
b.1. Perubahan cadangan devisa bersih (NIR)	-*NIR			-*NIR	+*NIR	0
b.2. Perubahan aktiva luar negeri lainnya				-*ONFA	+*ONFA	0
Pembiayaan dalam negeri						
a. Moneter						
a.1. Kredit domestic	0	*NDCg	*NDCp	*NDC		0
a.2. JUB (M2)	0		-*M2	*M2		0
b. Non moneter						
b.1. Pinjaman netto pemerintah		-NL	-NL			0
b.2. Bukan bank	0	NB	-NB			0
Perubahan lainnya bersih	-*OINd	-*OINg	-*OINp	-*OINb		
Cek vertikal	0	0	0	0	0	0

Sumber: Departemen Keuangan RI (2002)

melekat, (ii) Menjamin konsistensi antar data yang tersedia dengan analisis makroekonomi, (iii) dapat menunjukkan sektor yang mengalami surplus dan defisit, mengidentifikasi sumber dan penyebab surplus dan defisit dan menjelaskan bagaimana surplus digunakan dan defisit dibiayai dalam setiap sektor, (iv) dapat digunakan untuk melakukan simulasi kebijakan.

Dari tabel (1) dapat dijelaskan; kolom (1) : bagian atas tabel menunjukkan keseimbangan tabungan-investasi untuk perekonomian domestik sebagai penjumlahan dari keseimbangan tabungan-investasi sektor domestik kolom 2, 3, dan 4.

Tabel 2. Sektor-sektor Ekonomi: Keseimbangan Transaksi Nonfinansial (*resource gap*) dan Pembiayaannya.

Sektor Ekonomi	Keseimbangan Transaksi
Ekonomi	
Keseimbangan transaksi nonfinansial	$QNDI \cdot C-I = S-I$
Pembiayaan	$S-I = CAB$
Kolom (1)	$S-I = -FAR + R$
Pemerintah	$(S-I) + (FDI + NFB - OINd) \cdot NFA = 0$
Keseimbangan transaksi nonfinansial	$QDNig - Cg - Ig = Sg - Ig$
Pembiayaan	$Sg - Ig = -(NFBg + NDCg + NB \cdot OINg)$
Kolom (2)	$(Sg - Ig) + (NFBg + NDCg + NB \cdot OINg) = 0$
Sektor Swasta	
Keseimbangan transaksi nonfinansial	$QNDIp - Cp = Sp - Ip$
Pembiayaan	$Sp - Ip = -(FDIp + NFBp + NDCp \cdot M2p \cdot NBp \cdot OINp)$
Kolom (3)	$(Sp - Ip) + (FDIp + NFBp + NDCp \cdot M2p \cdot NBp \cdot OINp) = 0$
Sektor Perbankan	
Keseimbangan transaksi nonfinansial	$QNDIb - Cb - Ib = 0$
Pembiayaan	$Sb - Ib = 0 - (M2 \cdot NFA \cdot NDC \cdot OINb)$
Kolom (4)	$M2 \cdot NFA \cdot NDC \cdot OINb = 0$
Sektor Luar Negeri	
Keseimbangan transaksi nonfinansial	$-X + M \cdot Y \cdot Trf = -CAB$
Pembiayaan	$-CAB = FDI + NFB + NEO \cdot R$
Kolom (5)	$NEO = -OINf$ $-CAB - (FDI + NFB - OINf \cdot NFA) = 0$

Sumber: Departemen Keuangan RI (2002)

Keterangan:

QDNI	: Pendapatan nasional yang Siap dibelanjakan	FDI	: Investasi langsung
C	: Konsumsi	NFB	: Pinjaman luar negeri neto
S	: Tabungan	OIN	: Lainnya, bersih
I	: Investasi	NFA	: Aktiva luar negeri neto
CAB	: Keseimbangan transaksi	NDC	: Pinjaman domestic neto
FAB	: Keseimbangan luar negeri	NB	: Bukan bank
R	: Cadangan	M2	: Simpanan

Bagian bawah tabel menunjukkan pembiayaan transaksi non - finansial. *Kolom (2)*: menunjukkan sumber - sumber transaksi nonfinansial dan bagian bawah tabel menunjukkan pembiayaan atas kesenjangan transaksi nonfinansial penerimaan tersebut. *Kolom (3)*: menunjukkan penurunan dan pembiayaan pada keseimbangan transaksi nonfinansial untuk bukan pemerintah atau sektor swasta. *Kolom 4*: Menggambarkan kesenjangan sumber daya (*resource gap*) pada sisi perbankan dan pembiayaannya, yang menurut konvensi bersama adalah nol. *Kolom 5* : menggambarkan keseimbangan pada sektor luar negeri. Khususnya, kolom ini menunjukkan gambaran transaksi berjalan dan pembiayaannya. *Kolom 6*: merupakan alat untuk mengecek pada keseimbangan transaksi nonfinansial totalnya adalah nol.

Untuk membahas keterkaitan keempat sektor dalam perekonomian sebagaimana tercermin dalam skema neraca arus dana atas, perlu dipahami metode yang digunakan untuk menurunkan dan membiayai keseimbangan nonfinansial. Untuk itu, diperhatikan identitas-identitas yang dipakai sebagaimana disajikan dalam tabel (2).

Sedangkan mengenai *internal balance* dan *internal saving* dalam APBN berimbang dan dinamis (yang selama periode sebelum krisis selalu digunakan) didasarkan pada formula dari *national income* sebagai berikut:

$$Y = C + I \text{ dan } Y = C + S, \dots\dots\dots(4)$$

dimana jika:

Y adalah Pendapatan Negara dari Dalam Negeri

Yf adalah Pendapatan Negara dari Luar Negeri
 C adalah Pengeluaran/Belanja Rutin
 I adalah Pengeluaran/Belanja Pembangunan
 S adalah Tabungan (Negara)

Persamaan (4) lalu menjadi:

1. $Y + Y_f = C + I$(5)
 (Pendapatan Dalam Negeri) +
 (Pinjaman/Bantuan/Utang Luar Negeri) =
 (Belanja Rutin) + (Belanja Pembangunan).
2. $Y = C + S$, dan $Y - C = S$(6)
 (Pendapatan Dalam Negeri) - (Belanja Rutin) =
 (Tabungan Negara)

PEMBAHASAN

Situasi Fiskal Indonesia Pada Masa Krisis Mulai Tahun 1997 Sampai Dengan Masa Pemulihan 2004

Kebijakan Fiskal dan Situasi Umum Sebelum Krisis

Selama 30 tahun sebelum krisis, menurut Wardhana dalam Subiyanto dan Singgih (2004), struktur ekonomi Indonesia telah mengalami perubahan yang luar biasa. Paling tidak terdapat lima langkah kebijakan strategis dalam hal fiskal untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, yaitu; kebijakan stabilisasi, kebijakan perpajakan, kebijakan perdagangan, kebijakan investasi asing, dan kebijakan sektor keuangan. Pelaksanaan kebijakan strategis tersebut telah menghasilkan pertumbuhan GDP yang signifikan selama periode 1970-an sampai dengan 1990-an. Peningkatan pertumbuhan ekonomi telah mendorong kenaikan lapangan kerja, dimana kontribusi terbesar pada penciptaan lapangan kerja di *labor-intensive industries* yang berorientasi ekspor. Pertumbuhan tersebut telah menurunkan tingkat kemiskinan yang dicatat cukup baik oleh World Bank pada periode 1980an sampai dengan 1990-an dimana setelah itu kita kembali ke titik nol, bahkan negatif.

Situasi Fiskal dan Keadaan Perekonomian Pada Masa Krisis

Pada paruh kedua tahun 1997 Indonesia menyimpan tiga potensi krisis yang siap muncul setiap waktu, yaitu krisis moneter, politik, dan sosial. Karena hal tersebut, pasar bereaksi negatif, dan para pemain utamanya siap-siap menyelamatkan asset likuidnya ke luar negeri. Ketika terjadi krisis moneter, yang ditandai dengan melemahnya nilai rupiah, meningkatnya suku bunga perbankan, melonjaknya inflasi, macetnya kredit perbankan, menganggunya kapasitas produksi, dan meningkatnya pengangguran tenaga kerja maka hancurlah kestabilan ekonomi makro yang sudah mapan selama 30 tahun. Keseimbangan umum perekonomian Indonesia saat itu benar-benar rusak sampai pada titik ekuilibrium negatif. Hal tersebut diperparah dengan rusaknya/krisis tatanan politik bahkan tatanan sosial budaya. Jadi, bangsa ini benar-benar telah kehilangan harkat, bahkan bisa dibilang mendekati kehilangan peradaban! (munculnya amuk massa secara sporadis).

Dari sisi fiskal, dapat dicatat situasi krisis antara lain sebagai berikut: Ketika krisis mulai melanda Indonesia pada pertengahan 1997, kondisi keuangan negara sebenarnya tidak terlalu buruk. Pada tahun 1996 APBN surplus sebesar 1,9% dari PDB, utang pemerintah dari luar negeri adalah USD 55,3 miliar atau sekitar 24% dari PDB sedangkan utang dalam negeri tidak ada. Realisasi APBN 1997 sampai dengan semester I juga baik. Surplus anggaran setengah tahun itu adalah 1,8% dari PDB dan utang pemerintah tidak banyak berubah.

Krisis telah mengubah itu semua. Defisit anggaran membengkak dan hutang pemerintah meningkat tajam. Pada akhir Juni 1997 total hutang luar negeri meningkat menjadi USD140 miliar (sekitar 100% dari PDB). Pembayaran cicilan dan bunga hutangnya mendekati sepertiga dari ekspor barang dan jasa. Dalam krisis mata uang tahun 1997, rupiah terdepresiasi tajam sampai tingkat dimana sulit untuk dijelaskan hanya dengan perubahan fundamental ekonomi, sehingga menyebabkan memburuknya keadaan semua perusahaan dan institusi finansial.

Pada tahun 1998 adalah tahun yang paling kelabu dalam krisis, Indonesia mengalami kombinasi dua penyakit ekonomi yang paling fatal yaitu; sektor riil yang macet

dan *hiper inflasi*. Tahun tersebut PDB telah anjlok sampai 13%, inflasi mencapai sekitar 78% dengan harga makanan meningkat lebih dari dua kali lipat, kurs fluktuatif tak menentu serta anggaran negara berubah dari surplus menjadi defisit 1,7% dari PDB.

Dalam periode April 1998 sampai dengan Oktober 1999, dan waktu selanjutnya kebijakan fiskal memainkan peranan yang sangat besar dalam upaya penyelamatan perbankan. Langkah utama yang dilakukan adalah penutupan bank-bank yang sangat tidak sehat (dengan tingkat kecukupan modal kurang dari 25%), penambahan modal bank (dari yang tingkat kecukupan modalnya sampai dengan negatif 25% agar menjadi positif 4%). Dalam keadaan normal langkah tersebut akan dilakukan oleh Bank Sentral (BI) sebagai *lender of the last resort* dan untuk itu perlu ada penggantian oleh pemerintah atas pengeluaran yang sudah dilakukan oleh Bank Indonesia. Pada situasi itu maka otoritas fiskal perlu menjalankan peran yang cukup besar, melampaui keadaan normal. Lebih-lebih, akibat kebijakan itu akhirnya akan membawa beban besar yang harus ditanggung oleh APBN.

Pada tahun 2000, pada saat rekapitulasi perbankan selesai, utang pemerintah mencapai Rp1.2226,1 trilyun (setara USD 60,8 milyar) atau sekitar 96% dari PDB. Melonjaknya hutang ini hampir semua dikarenakan oleh timbulnya hutang dalam negeri sebagai akibat upaya penyelamatan perbankan yang hancur karena krisis. Jumlah hutang dalam negeri menjadi Rp643 trilyun adalah sebagai akibat akumulasi biaya yang timbul karena tiga kebijakan pokok untuk menyelamatkan perbankan nasional yaitu kebijakan BLBI, kebijakan penjaminan bank, dan kebijakan rekapitulasi bank.

Tahun 2004 adalah masa jatuh tempo untuk pembayaran semua hutang-hutang tersebut dan untuk tahun-tahun berikutnya. Periode pemulihan tahun 2004 dirasakan juga merupakan tahun yang berat jika tidak dilakukan langkah-langkah strategis.

Langkah Survivalitas Fiskal yang Telah Ditempuh Pemerintahan Indonesia Dalam Penyelamatan Perekonomian.

Pada situasi fiskal yang sangat maka kebijakan fiskal yang signifikan periode itu sebagai pendekatan baru tatanan fiskal di Indonesia yaitu; ada hubungan keuangan antara pusat dan daerah dan pola hubungan baru antara pemerintah dengan Bank Indonesia. Selain itu kebijakan untuk mengamankan kebutuhan dasar masyarakat dan langkah-langkah mengamankan pelaksanaan APBN. Kebijakan fiskal menonjol ada dua hal yaitu (1) penyehatan perbankan dan penambahan modal bank, dan (2) penerbitan obligasi. Penerbitan obligasi yang diawali tahun 1998 ini merupakan masa untuk mengakhiri kebijakan dimana pemerintah sebelumnya tidak melakukan pinjaman dalam negeri. Beberapa kebijakan tersebut diuraikan sebagai berikut:

Kebijakan BLBI

Kebijakan ini ditempuh untuk mengatasi kelangkaan likuiditas yang akan sebagai akibat arus dana keluar yang tidak dapat dikendalikan. Pembelian dolar terjadi dalam besar-besaran, dana nasabah bank ditukarkan untuk ditukarkan dolar. Proses penyedot rupiah diperparah oleh rentetan peristiwa ekonomi yang terjadi pada saat itu. Kepercayaan masyarakat terhadap perbankan runtuh, terutama setelah penutupan 16 bank pada bulan November 1997. Awal tahun 1998 terjadi kenaikan harga luar biasa (*hiperinflasi*) orang semakin enggan memegang rupiah. Kegiatan ekonomi macet, PHK terjadi dimana-mana, kehidupan semakin berat dan selanjutnya kerusuhan sosial meledak di berbagai daerah.

Tekanan terhadap perbankan nasional jika tidak didukung likuiditas pastilah akan ambruk total. Peminjaman antar bank juga tidak dapat dilakukan karena mereka menghadapi kondisi yang sama. Peminjaman ke luar negeri juga tidak mungkin. Satu-satunya sumber likuiditas adalah dari Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort*, sebagai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Kebijakan Penjaminan Bank

Kebijakan kedua ini dilakukan bulan Maret 1998. Kebijakan ini ditempuh untuk

mengatasi merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional. Banyak diantara mereka menarik simpanannya dari bank ditukar dengan dolar atau dilarikan ke bank asing di Singapura, Hongkong atau empat lain yang aman. Dalam situasi demikian, bank yang sehat dan normal-pun akan rontok. Dengan kebijakan penjaminan umum ini berangsur-angsur telah mengembalikan kepercayaan masyarakat pada perbankan nasional.

Kebijakan Rekapitulasi Bank

Kebijakan ini merupakan sumber dari adanya hutang dalam negeri. Kebijakan ini ditempuh agar kepercayaan terhadap bank yang tersisa tidak ditutup dapat pulih dan beroperasi secara normal. Bank-bank yang masih setengah sakit, belum dapat beroperasi normal karena beban kredit macet yang besar dan modal yang terkuras diawasi oleh Bank Indonesia. Sedang bank-bank yang neracanya sarat dengan kredit macet dan tidak memiliki modal lain harus melewati proses penyehatan khusus oleh BPPN. Tindakan penyehatan dengan pembersihan neraca dari kredit macet dan penambahan modal atau rekapitulasi.

Pemulihan fungsi perbankan saat itu dipandang sangat diperlukan sebagai prasyarat penting dalam pemulihan ekonomi. Penutupan kecukupan modal dari syarat minimal 4% pada akhir tahun 1998 diminta pemilik lama menyeter paling tidak 20% dan sisanya ditutup oleh pemerintah dalam bentuk obligasi pemerintah yang ditempatkan pada bank-bank tersebut. Ternyata kekurangan modal terbesar adalah bank pemerintah sendiri, sehingga seluruhnya harus ditutup oleh pemerintah. Ini menimbulkan hutang pemerintah yang cukup besar.

Kebijakan Divestasi

Akibat dari kebijakan rekapitulasi perbankan adalah kepemilikan pemerintah terhadap seluruh sektor perbankan mencapai 95%. Jadi secara tidak langsung telah terjadi nasionalisasi perbankan. Ini jelas tidak sehat dan bukan situasi yang normal. Bank mempunyai ciri resiko yang besar dan akan efisien apabila dikelola swasta. Karena resiko itu melekat pada kepemilikan, maka cara yang paling mudah untuk meminimalisasi resiko

tersebut adalah dengan menjual saham pemerintah. Kerentanan bank-bank milik pemerintah terhadap pembobolan dan penyalahgunaan menggarisbawahi urgensi dari kebijakan divestasi ini.

Konsolidasi Fiskal Untuk Pemulihan Kepercayaan

Pertanyaan dari pelaku ekonomi dalam dan luar negeri bagi Indonesia adalah, mampukah Indonesia mengatasi masalah fiskal yang sangat berat? Mampukan Indonesia menghindari kebangkrutan keuangan negara dengan beban bunga dan pembayaran pokok hutang yang semakin besar setiap tahunnya terutama periode 2004-2009? Ini artinya kita menghadapi persoalan baru yaitu kepercayaan. Dibidang kebijakan fiskal, pemulihan kepercayaan juga merupakan faktor sentral. Masalah yang dihadapi dalam fiskal adalah bagaimana menyeimbangkan buku fiskal dengan cara-cara yang tidak merusak kepercayaan. Secara teknis adalah bagaimana mengelola hutang dalam rangka konsolidasi fiskal? Langkah konsolidasi menyangkut pengaturan, penjadwalan, dan bentuk-bentuk konsesi untuk meringankan beban kewajiban hutang agar buku fiskal tetap seimbang. Kebijakan pemerintah dengan memilih forum multilateral yang terbuka seperti CGI daripada perundingan bilateral. Dengan forum multilateral permintaan-permintaan konsesi (ekonomi maupun politik) yang memberatkan tidak akan terjadi.

Reformasi Perpajakan

Kebijakan ini dimulai pertengahan tahun 2002 meliputi modernisasi perangkat kantor pajak (dimulai 200 kantor pajak dengan wajib pajak terbesar) dengan dukungan sistem dan teknologi informasi baru dan modernisasi sistem administrasi perpajakan. Kemampuan bank data untuk pengecekan silang informasi pajak dan wajib pajak ditingkatkan, dan dilaksanakan audit pajak selektif khususnya untuk obyek pajak yang beresiko tinggi. Peninjauan kembali tarif-tarif pajak dan meningkat *tax base*. RUU perpajakan juga disiapkan, yang direncanakan akan dibawa ke DPR pada tahun 2004 (walaupun sampai bulan Desember 2004 belum terealisasi).

Reformasi Kepabeanan

Fokus utamanya adalah penyederhanaan prosedur ekspor dan impor untuk mengurangi biaya usaha dan menekan penyelundupan. Sistem pinalti dan insentif serta pengawasan publik dikembangkan kemudian diuji. Pendataan kembali secara valid pelaku impor untuk menghindari importer fiktif. Semua gerakan dibidang ini dimulai pertengahan tahun 2004.

Reformasi Anggaran dan Reorganisasi Departemen Keuangan

Dibidang anggaran, berdasarkan UU Keuangan Negara yang baru (UU No.17/2003) pada anggaran terpadu tidak lagi membedakan antara anggaran rutin dan pembangunan. Penganggaran berdasarkan kinerja (*performance based budgeting*), rencana jangka menengah (*medium term expenditure framework*), dan pelaporan keuangan yang komprehensif.

Reformasi bidang organisasi Departemen Keuangan akan membagi secara tegas fungsi analisis dan perumusan kebijakan, fungsi perencanaan anggaran dan fungsi perbendaharaan (termasuk di dalamnya adalah fungsi pengelolaan hutang). Pelaksanaan kedua reformasi tersebut dilaksanakan pada triwulan II tahun 2004.

Hasil-Hasil Kebijakan Fiskal Pada Perbaikan Perekonomian Indonesia dari Krisis Periode 2001-2004

Periode 2001-2003

Dari langkah penyelamatan perekonomian Indonesia dengan instrument kebijakan fiskal yang dimulai sejak tahun 1997 hingga 2004 dan akan terus berlangsung di tahun-tahun berikutnya yang terkadang telah keluar dari kelaziman rentang otoritas fiskal, telah membuahkan perbaikan keadaan secara berangsur-angsur.

Pada sistem penganggaran, dengan melihat ekonomi riil Indonesia maka defisit didasarkan menurun secara bertahap dari 3,5% dari PDB dalam 2001 menjadi 2,5% dalam 2002, 1,9% dalam 2003, 1,2% dalam 2004, di bawah 1% dalam 2005 dan 0% dalam 2006. Dengan APBN kurang lebih seimbang nanti, kita

memenuhi syarat utama dari keuangan Negara yang *sustainable* (Marks, 2004).

Pada pengelolaan hutang Negara sebagai dampak langsung langkah penyelamatan ekonomi adalah kekhawatiran mengenai keuangan negara berkenaan dengan besarnya jumlah hutang (terutama hutang dalam negeri) yang jatuh temponya mulai tahun 2004 dan seterusnya. Jatuh waktu obligasi rekap terkonsentrasi sampai 2004. Dalam periode 2004-2009 jumlah total obligasi rekap yang jatuh waktu semula adalah Rp137 triliun dan utang dengan Bank Indonesia sekitar Rp137 triliun. Jumlah tersebut dialokasikan oleh Menteri keuangan (Budiono) sebagai jumlah yang akan membuat setiap orang tidak takut. Untuk itu telah dilakukan dua langkah yaitu; (i) *reprofiling*, terhadap obligasi rekap yaitu menggeser sekitar Rp178 triliun yang semula akan jatuh waktu dalam 2004-2009 ke tahun-tahun sesudah itu. *Reprofiling* juga dilakukan dengan mekanisme membeli di pasar obligasi yang akan jatuh waktu di tahun-tahun rawan dan sebagai gantinya menerbitkan obligasi baru dengan jatuh tempo di luar tahun-tahun rawan. (ii) Mengurangi beban pembayaran utang pemerintah dengan Bank Indonesia dengan prinsip *win-win solution* yang meringankan beban keuangan negara sekaligus tetap menjaga kesehatan BI. Pada bulan Agustus 2003 disepakati pola restrukturisasi Rp 144,5 triliun utang BLB pemerintah kepada BI dengan prinsip jatuh waktu hutang digeser 30 tahun dan dibeban bunga minimal (0,1%) dan sebaliknya pemerintah menjamin kecukupan modal BI dengan memberikan tambahan dana apabila modal BI turun dibawah 3%.

Secara makro telah terjadi penurunan rasio hutang pemerintah terhadap PDB dari sekitar 96% pada akhir 2000 menjadi 78% pada akhir 2002 dan menjadi 67% pada akhir 2003 diharapkan terus menurun menjadi sekitar 47% pada 2006 nanti. Bahkan dengan syarat adanya stabilitas dan pertumbuhan ekonomi 6% pada akhir tahun 2010 tinggal 30% (adalah tingkat yang aman).

Pada sisi penerimaan negara selama periode 2001 sampai 2003 telah membawa harapan optimis. Dari sumber penerimaan Negara selama tiga tahun tersebut telah membawa kontraksi dalam perekonomian secara berangsur-angsur. Pada tabel (3)

ketahui bahwa walaupun secara nominal dapat peningkatan perolehan penerimaan khususnya yang berasal dari pajak, namun persentase terhadap kalajuan PDB masih

menunjukkan penurunan selama tiga tahun. Penerimaan bukan pajak malahan mengalami penurunan terus menerus.

Tabel 3. Perkembangan Penerimaan Negara Tahun 2001-2003 (Trilyun Rupiah dan Persentase PDB)

Uraian	2001		2002		2003	
	Penerimaan	% PDB	Penerimaan	% PDB	Penerimaan	% PDB
Penerimaan Pajak	185,5	12,8	210,2	13,1	254,2	13,1
1. Pajak dalam negeri	176,0	12,1	199,6	12,4	241,8	12,5
2. Pajak perdagangan internasional	9,5	0,7	10,6	0,7	12,4	0,6
Penerimaan Negara Bukan Pajak	115,1	7,9	89,6	5,6	82,0	4,2
1. Penerimaan SDA	85,7	5,9	66,0	4,1	59,4	3,1
2. Bagian laba BUMN	8,8	0,6	9,8	0,6	10,4	0,5
3. PNBPN lainnya	20,6	1,4	13,8	0,9	12,2	0,6
JUMLAH	300,6	20,7	299,8	18,6	336,2	17,3

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN, 2004

Pada tabel (4) diketahui bahwa total belanja masih menunjukkan angka yang lebih besar dibandingkan dengan penerimaan (tabel 3) dengan porsi terbesar masih untuk pengeluaran rutin.

Dari tabel 5 menunjukkan bahwa defisit APBN menurun cukup signifikan dalam tahun 2002 dibandingkan dengan tahun 2001 dan relatif stabil pada tahun 2003 dibandingkan

dengan 2002. Angka defisit sekitar 3% dari PDB memperlihatkan posisi APBN yang masih dalam batas-batas kemampuan Negara, dan kondisinya semakin baik dengan defisit semakin menurun sampai pada 1,8% PDB di tahun 2003.

Tabel 4. Perkembangan Pengeluaran Negara Tahun 2001-2003 (Trilyun Rupiah dan Persentase PDB)

Uraian	2001		2002		2003	
	Pengeluaran	% PDB	Pengeluaran	% PDB	Pengeluaran	% PDB
Belanja Pemerintah Pusat	260,5	18,0	228,6	14,2	253,7	13,1
1. Pengeluaran rutin	218,9	15,1	189,6	11,8	188,6	9,7
2. Pengeluaran pembangunan	41,6	2,9	39,0	2,4	65,1	3,4
Belanja Untuk daerah	81,1	5,6	98,5	6,1	116,9	6,0
1. Dana perimbangan	81,1	5,6	94,7	5,9	107,5	5,5
2. Dana otonomi khusus	-	-	3,8	0,2	9,4	0,5
JUMLAH	341,6	23,6	327,1	20,3	370,6	19,1

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2004

Tabel 5. Perkembangan Pembiayaan Defisit Anggaran Tahun 2001-2003 (Trilyun Rupiah Persentase PDB)

Uraian	2001		2002		2003	
	APBN	% PDB	Realisasi	% PDB	APBN	% PDB
Belanja Pemerintah Pusat	260,5	18,0	228,6	14,2	253,7	
Pembiayaan Dalam Negeri	30,2	2,1	19,6	1,2	22,5	
1. Perbankan	(1,2)	(0,1)	(5,7)	(0,4)	8,5	
2. Non- perbankan	31,4	2,2	25,3	1,6	14,0	
Pembiayaan Luar Negeri	10,3	0,7	7,4	0,5	11,9	
1. Penarikan pinjaman LN (bruto)	26,2	1,8	19,7	1,2	29,2	
2. Pembayaran cicilan pokok utang LN	(15,9)	(1,1)	(12,3)	(0,8)	(17,3)	
JUMLAH	40,5	2,8	27,0	1,7	34,4	

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2004.

Periode 2004

Periode tahun 2004 adalah babak baru lagi bagi langkah fiskal untuk menyelamatkan perekonomian. Itu terjadi setelah kita bertekad bulat untuk meninggalkan IMF (Tap MPR No VI/2002 pada bulan Agustus 2002). Pemilihan opsi *exit strategy* telah mengakhiri kerjasama dengan IMF dalam

skema *Extended Fund Facility (EFF)* dan mem dengan skenario *Post Program Monitoring (PPM)*. Semuanya itu efektif berjalan mulai tahun 2004 (Abimanyu dalam Subiyanto dan Singgih, 2004). Rincian pembiayaan anggaran tahun 2003 dan 2004 dengan *exit strategy* dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 6. Pembiayaan Anggaran APBN 2003 dan APBN 2004 (dalam trilyun rupiah)

Uraian	2003	% thd PDB	2004	% thd PDB
Pembiayaan Anggaran	34.436,3	1,9	24.417,6	1,2
I. Pembiayaan Dalam Negeri	31.530,3	1,8	40.556,3	2,0
1. Perbankan dalam negeri	8.500,0	0,5	19.198,6	1,0
2. a. RDI	-	0,5	-	0,8
b. Non-RDI	-	1,3	13.196,7	0,3
3. Non-Perbankan dalam negeri	8.500,0	-	6.000,0	1,1
a. Privatisasi	23.030,3	-	21.357,7	-
b. Hasil penjualan asset BPPN	6.440,0	0,4	5.000,0	0,3
c. Surat utang/obligasi Negara neto	19.560,8	1,1	5.000,0	0,3
c.i. Penerbitan	(2.970,5)	(0,2)	11.357,7	0,6
c.ii. Pembayaran pokok	11.670,0	0,7	32.500,0	1,6
II. Pembiayaan Luar Negeri, neto	(14.640,5)	(0,8)	(21.142,3)	1,6
1. Penarikan pinjaman luar negeri	2.906,0	0,2	(16.138,7)	(0,8)
a. Pinjaman program	20.498,1	1,1	28.237,0	1,4
b. Pinjaman proyek	5.744,7	0,3	8.500,0	0,4
2. Pembayaran pokok hutang luar negeri	14.753,4	0,8	19.737,0	1,0
PDB (dalam trilyun rupiah)	(17.592,1)	(1,0)	(44.375,7)	(2,2)
	1.791,6		1.999,6	

Sumber: Abimanyu dalam Subiyanto dan Singgih, (2004)

Dengan pilihan *exit strategy*, dari sisi APBN dalam jangka pendek tidak didapatkan kembali penjadwalan hutang luar negeri pemerintah pada tahun 2004, menyebabkan beban pembayaran pokok hutang luar negeri dalam APBN meningkat dari Rp17,6 trilyun (1% terhadap PDB) pada tahun 2003 menjadi Rp44,4 trilyun (2,2% terhadap PDB) pada tahun 2004. Dengan membengkaknya pembayaran pokok hutang tersebut serta perkiraan jumlah penarikan pinjaman luar negeri pada tahun 2004 akan mengalami defisit Rp16,1 trilyun (0,8% terhadap PDB).

Pemantapan stabilitas ekonomi makro jangka menengah seperti tertuang dalam Proenas 1999-2005 akan tetap menjaga tiga hal pokok yaitu; (i) pencapaian posisi keuangan negara yang sehat dan berkelanjutan (*fiscal sustainability*), (ii) penurunan laju inflasi ke tingkat yang rendah serta (iii) terpeliharanya cadangan devisa yang cukup dalam jangka menengah. Untuk mewujudkan sasaran-sasaran tersebut kebijakan fiskal diarahkan kepada (i) penurunan defisit anggaran belanja negara secara bertahap untuk mencapai posisi seimbang pada tahun 2005-2006, (ii) pengurangan stok hutang pemerintah hingga mencapai posisi yang aman, (iii) reformasi dan modernisasi system perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber-sumber penerimaan Negara yang handal, (iv) peningkatan efisiensi belanja negara, dan (v) pengembangan sistem pengelolaan hutang pemerintah yang efektif (Republik Indonesia, 2004).

KESIMPULAN

Dari uraian dan analisis tentang langkah survivalitas fiskal pemerintah Indonesia pada masa krisis, secara hakiki telah menjadikan kita semua sadar bahwa kita baru saja selamat dari kebangkrutan dalam penyelenggaraan negara kesatuan yang kita cintai ini, Indonesia. Secara spesifik, simpulan dari analisis ini adalah:

1. Kebijakan fiskal adalah instrumen suatu pemerintahan untuk dapat mengelola penerimaan dan pengeluaran suatu negara, sekaligus

sebagai penyelaras antara eksistensi perekonomian internal negara tersebut dengan keseimbangan makro ekonomi, karena negara tersebut juga berhubungan dengan dunia luar.

2. Situasi fiskal Indonesia pada masa krisis mulai tahun 1997 sampai dengan masa pemulihan 2004 yang paling dominan adalah:

- a. Terakumulasinya krisis moneter, politik dan sosial sekaligus yang telah sampai pada batas bawah kejatuhan harkat, dan martabat bangsa Indonesia yang dikenal berkepribadian.
 - b. Tahun 1997, total hutang luar negeri meningkat menjadi USD140 miliar (sekitar 100% dari PDB).
 - c. Tahun 1998, PDB telah anjlok sampai 13%, inflasi mencapai sekitar 78% dengan harga makanan meningkat lebih dari dua kali lipat, kurs fluktuatif tak menentu serta anggaran negara berubah dari surplus menjadi defisit 1,7% dari PDB.
 - d. Tahun 1999, Bank Sentral (BI) sebagai *lender of the last resort* tidak efektif. Pada situasi itu maka otoritas fiskal perlu menjalankan peran yang cukup besar, melampaui keadaan normal terutama untuk penyelamatan perbankan nasional.
 - e. Tahun 2000, pada saat rekapitulasi perbankan selesai, hutang pemerintah dalam negeri mencapai Rp1.2226,1 trilyun (setara USD 60,8 milyar) atau sekitar 96% dari PDB.
 - f. Tahun 2002 sampai 2003 adalah masa sulit dalam negosiasi dan pemutusan hubungan dengan IMF.
 - g. Tahun 2004 adalah masa jatuh tempo hutang pemerintah, jika tidak dilakukan reprofiling maka kebangkrutan Negara telah terjadi.
3. Langkah-langkah penyelamatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam kebijakan fiskal untuk mewujudkan survivalitas fiskal adalah:
 - a. Kebijakan penyelamatan perbankan nasional dengan kebijakan BLBI, kebijakan

- penjaminan bank, dan kebijakan rekapitulasi bank.
 - b. Kebijakan divestasi.
 - c. Kebijakan konsolidasi fiskal untuk pemulihan kepercayaan.
 - d. Reformasi perpajakan.
 - e. Reformasi kepabeanan.
 - f. Reformasi anggaran dan reorganisasi Departemen Keuangan.
4. Hasil-hasil kebijakan fiskal pada perbaikan perekonomian Indonesia dari krisis periode 2001-2004 adalah:
- a. Pada sistem penganggaran, defisit didasarkan menurun secara bertahap dari 3,5% dari PDB dalam 2001 menjadi 2,5% dalam 2002, 1,9% dalam 2003, 1,2% dalam 2004, di bawah 1% dalam 2005 dan 0% dalam 2006.
 - b. Pada pengelolaan hutang Negara, dilakukan *reprofiling* dan secara makro telah terjadi penurunan rasio hutang pemerintah terhadap PDB dari sekitar 96% pada akhir 2000 menjadi 78% pada akhir 2002 dan menjadi 67% pada akhir 2003, diharapkan terus menurun menjadi sekitar 47% pada 2006 nanti. Bahkan dengan syarat adanya stabilitas dan pertumbuhan ekonomi 6% pada akhir tahun 2010 tinggal 30% (adalah tingkat yang aman).
 - c. Pada sisi penerimaan Negara selama periode 2001 sampai 2003 telah membawa harapan optimis dan telah membawa kontraksi dalam perekonomian secara berangsur-angsur.
 - d. Defisit anggaran semakin menurun sampai pada 1,8% pada tahun 2003.
 - e. Setelah meninggalkan IMF secara efektif tahun 2004, dalam jangka pendek tidak didapatkan kembali penjadwalan hutang luar negeri pemerintah pada tahun 2004, menyebabkan beban pembayaran pokok hutang luar negeri dalam APBN meningkat dari Rp17,6 trilyun (1% terhadap PDB) pada tahun 2003 menjadi Rp44,4 trilyun (2,2% terhadap PDB) pada tahun

- 2004. Dengan membengkaknya pembayaran pokok hutang tersebut serta perkiraan jumlah penarikan pinjaman luar negeri pada tahun 2004 akan mengalami defisit Rp16,1 trilyun (0,8% terhadap PDB).
5. Pemantapan stabilitas ekonomi makro jangka menengah ditempuh dengan:
- a. Pencapaian posisi keuangan negara yang sehat dan berkelanjutan (*fiscal sustainability*).
 - b. Penurunan laju inflasi ke tingkat yang rendah,
 - c. Terpeliharanya cadangan devisa yang cukup dalam jangka menengah.
 - d. Untuk mewujudkan sasaran-sasaran tersebut kebijakan fiskal diarahkan kepada (i) penurunan defisit anggaran belanja negara secara bertahap untuk mencapai posisi seimbang pada tahun 2005-2006, (ii) pengurangan stok hutang pemerintah hingga mencapai posisi yang aman, (iii) reformasi dan modernisasi system perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber-sumber penerimaan Negara yang handal, (iv) peningkatan efisiensi belanja negara, dan (v) pengembangan sistem pengelolaan hutang pemerintah yang efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Buiter, Willem H. 2002. The Fiscal Theory of The Price Level: A Critique. *The Economic Journal* 2002;112:459-480.
- Departemen Keuangan RI. 2002. *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Badan Analisis Fiskal Departemen Keuangan RI dan Japan International Cooperation Agency (JICA).

Departemen Keuangan RI. 2004. *Nota Keuangan dan APBN Tahun 2001-2003*. Jakarta: Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan RI.

Departemen Keuangan RI. 2004. *Nota Keuangan dan APBN Tahun 2004*. Jakarta: Badan Analisis Fiskal Departemen Keuangan RI.

Marks, Stephen V. 2004. Fiscal Sustainability and Solvency: Theory and Recent Experience in Indonesia. *Bulletin of Indonesia Economic Studies* 2004;40;2:227-242.

Mankiv, Gregory N. 2000. *Macro Economics*. Fourth Edition. New York: Worth Publisher.

Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.

Subiantoro, Heru; Riphath, Singgih. 2004. *Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.