

Kebijakan Keuangan Negara dalam Kaitannya dengan APBN dan Permasalahannya

Marzuki Usman^{*)}

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada hakekatnya merupakan pelaksanaan kebijakan keuangan negara yang secara konstitusional diatur dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan dituangkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta diterjemahkan secara kuantitatif dalam Repelita. Dalam kaitan tersebut, APBN yang undang-undangnya ditetapkan setiap tahun secara politis merupakan bentuk amanat rakyat, dan secara ekonomis harus mampu diterjemahkan pengelolaannya secara tepat dalam perekonomian nasional.

Kebijakan APBN yang merupakan kebijakan fiskal pemerintah, sejak Repelita I hingga saat ini dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

(1) Anggaran berimbang yang dinamis. Berimbang dalam arti jumlah keseluruhan pengeluaran (rutin dan pembangunan) selalu sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan (dalam negeri dan pembangunan). Dinamis berarti bahwa dalam hal penerimaan lebih rendah dari yang direncanakan semula, pemerintah akan mengurangi

pengeluaran, demikian pula dalam hal penerimaan melampaui rencana semula, pemerintah akan meningkatkan pengeluaran agar keseimbangan tetap terjaga.

- (2) Sejauh mungkin diusahakan tabungan pemerintah (selisih positif antara penerimaan rutin dalam negeri dan pengeluaran rutin) yang semakin besar, yang berarti makin banyak proyek-proyek pembangunan yang dapat dibiayai.
- (3) Penerimaan negara diusahakan terutama bersumber dari dalam negeri, oleh karena sumber dari luar negeri sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal dan dapat mengurangi kemandirian dalam pembiayaan pembangunan.
- (4) Pengeluaran rutin selalu didasarkan kepada efisiensi dan usaha-usaha penghematan, tanpa mengabaikan perlunya dukungan yang memadai bagi kesejahteraan aparatur, serta cukupnya pembiayaan bagi operasi dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan.
- (5) Sejauh mungkin dihindari pemberian subsidi, karena dapat menyebabkan alokasi sumber-sumber ekonomi secara tidak efisien. Demikian juga kenyataan

^{*)} Penulis, adalah Kepala Badan Analisa Keuangan & Moneter, Departemen Keuangan RI, serta Ketua Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI).

menunjukkan bahwa penerima akhir subsidi tersebut sering bukan golongan pendapatan rendah seperti yang diharapkan.

- (6) Pengeluaran pembangunan didasarkan atas rencana proyek sektoral dan regional, yang pada gilirannya mengacu kepada rencana prioritas yang telah ditetapkan dalam Repelita.
- (7) Pemilihan proyek-proyek pembangunan yang dituangkan dalam daftar isian proyek (DIP) didasarkan azas-azas efisiensi dan efektivitas, untuk memilih proyek-proyek dalam sektor dan subsektor yang telah ditetapkan, yang paling produktif, menunjang pemerataan, serta menciptakan lapangan kerja.

Tulisan ini dalam bagian awal mempresentasikan kebijakan umum keuangan negara. Kebijakan penerimaan negara yang meliputi penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan dibahas dalam bagian selanjutnya, dengan konsentrasi bahasan mengenai penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak, utamanya penerimaan pemerintah dari laba BUMN. Sementara itu akan didiskusikan pula pengeluaran negara yang meliputi pembahasan mengenai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Kebijakan di bidang bantuan luar negeri yang akhir-akhir ini mendapat perhatian publik karena dilakukannya pembayaran hutang luar negeri yang dipercepat (*prepayment*), sumber-sumber dana investasi juga dipresentasikan.

KEBIJAKSANAAN PENERIMAAN NEGARA

Penerimaan migas sampai saat ini tetap merupakan sumber penerimaan yang mempunyai peranan cukup penting dalam mendukung perekonomian secara keseluruhan. Kebijakan yang ditempuh dalam penerimaan migas mengacu pada kebijakan umum Repelita VI, yaitu kekayaan alam yang potensial seperti minyak bumi dan gas alam yang terdapat di darat dan perairan nusantara semakin ditingkatkan eksplorasi, penggalan, dan pendaayagunaannya untuk menunjang pembangunan dengan tetap menjaga keseimbangan lingkungan dan kelestarian hidup, serta memanfaatkan teknologi maju.¹¹

Menyimak kebijakan umum tersebut, pemerintah berupaya mempertahankan kestabilan penerimaan migas. Dalam hal ini pemerintah terus berupaya mempertahankan tingkat produksi melalui peningkatan investasi dalam pencarian dan pengusahaan sumber migas dengan menciptakan iklim investasi yang kondusif, serta melalui usaha intensifikasi dan ekstensifikasi eksplorasi dan eksploitasi migas. Sementara itu perkembangan harga minyak internasional yang dipengaruhi oleh permintaan dan penawaran minyak, spekulasi pasar minyak dunia, perkembangan politik negara-negara produsen, dan faktor eksternal lainnya, tetap dipantau dengan baik. Sedangkan di bidang gas alam antara lain telah dilakukan kontrak penjualan LNG secara jangka panjang ke Jepang, Korea Selatan dan Taiwan, yang dilaksanakan pada pertengahan tahun

¹¹GBHN 1993

anggaran 1995/1996.

Selanjutnya penerimaan di luar migas terus diupayakan meningkat sejalan dengan bertambah baiknya penerimaan di sektor perpajakan. Dalam upaya meningkatkan penerimaan perpajakan, telah dilakukan perubahan mendasar dari sistem perpajakan peninggalan kolonial melalui Undang-undang Perpajakan Tahun 1984. Perubahan yang mendasar pada sistem perpajakan tahun 1984 tersebut antara lain pada sistem pemungutan pajak yang telah diubah dari sistem "official assessment" dimana besarnya pajak ditentukan oleh aparat pajak, menjadi sistem "self assessment" dimana wajib pajak dipercayakan untuk menghitung dan membayar sendiri hutang pajaknya. Di samping itu Undang-Undang Perpajakan Tahun 1984 juga mengacu kepada azas keadilan, azas daya pikul, azas kepastian hukum, dan azas kesederhanaan.²⁾

Setelah sepuluh tahun berlangsungnya pembaharuan perpajakan, seiring dengan meningkatnya kegiatan ekonomi, maka bentuk-bentuk dan praktek penyelenggaraan kegiatan usaha yang berkembang tidak lagi tertampung dalam Undang-undang Perpajakan Tahun 1984. Agar perkembangan perekonomian dapat tetap berjalan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan, dan lebih dapat diciptakan kepastian hukum dan kemudahan dalam administrasi perpajakan, telah dilakukan penyempurnaan terhadap Undang-undang Perpajakan Tahun 1984. Penyempurnaan tersebut ditandai dengan ditetapkannya Undang-undang Pajak Tahun 1994. Penyempurnaan undang-undang perpajakan baru tersebut dilaksanakan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara dari perpajakan, baik jangka

menengah maupun jangka panjang, serta memperkuat pertahanan dan kemandirian perekonomian dalam negeri dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia yang semakin pesat dalam era globalisasi.

Dalam perubahan Undang-undang Perpajakan Tahun 1994 telah dilakukan perubahan mendasar antara lain :

- (1) Peningkatan batas penghasilan kena pajak serta penurunan tarif Pajak Penghasilan (PPH); yaitu sebagai berikut :

| Undang-undang 1984 | | Undang-undang 1994 | |
|--------------------|-------|--------------------|-------|
| Penghasilan (Rp) | Tarif | Penghasilan (Rp) | Tarif |
| 0 - 10 juta | 15% | 0 - 25 juta | 10% |
| 10 - 50 juta | 25% | 25 - 50 juta | 15% |
| lebih dari 50 juta | 35% | lebih dari 50 juta | 30% |

Dengan Peraturan Pemerintah, tarif tertinggi dapat diturunkan menjadi serendah-rendahnya 25%.

- (2) Obyek Pajak Pertambahan Nilai (PPN) mencakup barang dan jasa yang tidak berujud, seperti hak atas merk dagang, hak paten, dan hak cipta, dengan obyek PPN-BM (pajak pertambahan nilai atas barang mewah) yang diperluas mencakup rumah mewah, kondominium dan sejenisnya. Tarif minimum PPN-BM 10% dan maksimum 50%.
- (3) Di bidang Pajak Bumi dan Bangunan, diberlakukan nilai jual objek pajak tidak kena pajak (NJOPTKP) atas bumi dan bangunan sebesar Rp 8 juta.

2) Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1996/1997*.

(4) Dilakukan penyesuaian tarif bea meterai dari Rp 500 dan Rp 1.000, menjadi Rp 1.000 dan Rp 2.000.

Dalam hal penerimaan bukan pajak (*non tax revenue*) yang terdiri dari penerimaan departemen/lembaga pemerintahan nondepartemen (LPND) dan bagian pemerintah atas laba badan usaha milik negara (BUMN) merupakan sumber penerimaan negara yang semakin penting. Oleh karena itu penerimaan bukan pajak akan terus diusahakan untuk ditingkatkan melalui penertiban pemungutan seperti tata cara penyetoran, intensifikasi pemungutan dan penyesuaian tarif pungutan serta peningkatan pengawasan pada semua departemen/LPND sehubungan dengan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Di samping itu, usaha peningkatan penerimaan bukan pajak dilakukan juga melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas BUMN, baik yang menyangkut penyempurnaan manajemen, maupun sistem dan prosedur operasional.

Keberadaan BUMN didasarkan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa *cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara*. Sehubungan dengan itu maka BUMN yang bergerak di bidang-bidang strategis dan perintisan serta menyangkut kepentingan rakyat banyak dikuasai negara, walaupun dalam pelaksanaannya dapat dilakukan berdampingan dengan atau atas dasar kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta.

Adapun tugas dan fungsi BUMN secara umum adalah :

- (1) *Fungsi utama*, meliputi kegiatan pelayanan di masing-masing lapangan usahanya;
- (2) *Fungsi penunjang*, mengusahakan pengadaan sarana dan prasarana dalam bidangnya guna kepentingan umum;
- (3) *Fungsi pengawasan*, meliputi kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi utama dan fungsi penunjang.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi BUMN tersebut telah dilakukan upaya penyehatan, yaitu dengan dikeluarkannya Inpres No. 5 Tahun 1988 tentang Pedoman Penyehatan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 740 Tahun 1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN. Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN dilakukan melalui restrukturisasi perusahaan, yang meliputi perubahan status hukum BUMN ke arah yang lebih menunjang pencapaian maksud dan tujuan perusahaan; kerjasama operasi atau kontrak manajemen dengan pihak ketiga; konsolidasi atau merger; pemecahan badan usaha; penjualan saham melalui pasar modal; dan penjualan saham secara langsung (*direct placement*); serta pembentukan perusahaan patungan dengan pihak swasta.

Langkah yang ditempuh tergantung pada masalah yang dihadapi oleh BUMN yang bersangkutan. Upaya penyehatan ini telah menampakkan hasil-hasilnya, antara lain dengan meningkatnya jumlah BUMN yang sehat dan sehat sekali. Sejak tahun 1990, secara bertahap beberapa BUMN yang tergolong sehat dan sehat sekali telah melakukan penjualan saham, baik melalui pasar modal di dalam negeri maupun bursa

internasional. Hasil penjualan saham BUMN di luar negeri antara lain dari PT. Indosat, PT. Timah, dan PT. Telkom digunakan untuk mempercepat pembayaran (*prepayment*) pinjaman luar negeri yang berbunga tinggi. Sedangkan penjualan saham di dalam negeri merupakan tambahan modal bagi BUMN yang akan digunakan untuk program perluasan/modernisasi perusahaan sesuai dengan prospektus masing-masing BUMN.

Selanjutnya, dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1232 Tahun 1989, BUMN juga mengemban misi khusus berupa kewajiban untuk menyisihkan dana antara 1 sampai 5 persen dari laba setelah pajak untuk pengembangan usaha kecil dan koperasi. Pengeluaran dana yang disisihkan bagi usaha kecil dan koperasi tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan manajemen, mengatasi masalah kekurangan modal kerja, meningkatkan ketrampilan teknis produksi dan pemasaran, serta memberikan jaminan dalam memperoleh kredit bank.

KEBIJAKSANAAN DI BIDANG PENGELUARAN NEGARA

Sebagai piranti untuk mencapai berbagai sasaran kebijaksanaan fiskal, kebijaksanaan di bidang pengeluaran negara yang meliputi kebijaksanaan pengeluaran rutin dan pembangunan, senantiasa diarahkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan bagi pengeluaran rutin, serta pengalokasian pengeluaran pembangunan sesuai prioritas yang telah ditetapkan. Untuk mendukung kelangsungan dan kelancaran jalannya roda pemerintahan dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta

terpeliharanya berbagai aset negara dan hasil-hasil pembangunan, alokasi pengeluaran rutin diprioritaskan untuk pembiayaan aparatur pemerintah, serta pembiayaan operasional dan pemeliharaan.

Dalam perkembangannya sejak Repelita I, jumlah dan peranan pengeluaran rutin dalam APBN senantiasa mengalami peningkatan sejalan dengan perkembangan organisasi, tugas dan fungsi pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang semakin besar. Peningkatan tersebut erat kaitannya dengan semakin besarnya kebutuhan pembiayaan yang diperlukan bagi pendayagunaan aparatur pemerintah pusat dan daerah, pembiayaan operasional dan pemeliharaan, dan meningkatnya pembiayaan untuk pembayaran bunga dan cicilan hutang luar negeri, serta kebutuhan dana untuk subsidi dalam rangka menjaga kestabilan perekonomian nasional. Semakin besarnya kebutuhan pembiayaan aparatur pemerintah berkaitan erat dengan kebijaksanaan pemerintah yang memberikan prioritas yang lebih besar terhadap alokasi anggaran bagi pembiayaan program pendayagunaan aparatur pemerintah, program pengembangan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta program dasar kepada masyarakat.

Pemberian prioritas dalam alokasi pengeluaran rutin tersebut diperlukan, mengingat program-program dimaksud merupakan faktor utama penunjang keberhasilan kegiatan pembangunan. Upaya peningkatan pendayagunaan aparatur pemerintah dimaksudkan untuk menunjang pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pelaksanaan pembangunan dilakukan antara lain melalui

pengembangan kemampuan manajerial, pendidikan dan pelatihan pegawai, serta peningkatan ketrampilan yang mengarah kepada peningkatan produktivitas kerja. Sejalan dengan itu, pendayagunaan aparatur pemerintah selaras dengan kemampuan keuangan negara.

Bersamaan dengan peningkatan penerimaan, di bidang pengeluaran rutin, yang berkaitan dengan kegiatan yang menunjang kelancaran roda pemerintahan, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, pemerataan, serta kewajiban negara terhadap luar negeri, telah dilakukan berbagai usaha penghematan dengan tetap menjaga mutu pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan di bidang pengeluaran pembangunan ditetapkan sektor-sektor prioritas di dalam penggunaannya, serta penajaman di dalam pemilihan jenis-jenis proyek pembangunan. Alokasi pengeluaran pembangunan dilakukan secara sektoral melalui departemen/lembaga non-departemen serta secara regional melalui bantuan pembangunan (Inpres) kepada daerah dan dana dari PBB.

Penyusunan anggaran pembiayaan pembangunan sektor pemerintah diupayakan secara realistis sebagai bagian integral daripada pembiayaan investasi nasional, dengan mempertimbangkan daya dukung kemampuan keuangan negara, untuk mewujudkan sasaran-sasaran Repelita VI dengan prioritas pada upaya-upaya seperti: meningkatkan pemerataan pembangunan, antara lain melalui pembangunan daerah dengan mekanisme Inpres, termasuk upaya pengentasan kemiskinan; meningkatkan kualitas sumber daya manusia; melanjutkan pembangunan

prasarana dasar ekonomi; mendukung kegiatan-kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat; meningkatkan pembangunan kelembagaan; serta mewujudkan sasaran-sasaran pembangunan lainnya sesuai dengan arahan-arahan Repelita IV.

Penyusunan anggaran pembangunan juga memperhitungkan perkembangan ekonomi internasional dan regional, terutama perubahan yang cepat akibat perkembangan teknologi, serta kesepakatan-kesepakatan internasional menuju era global perdagangan bebas. Keadaan ekonomi makro juga menjadi salah satu pertimbangan dalam mengerahkan penggunaan dana pembangunan, agar pengeluaran pembangunan tidak memberi pengaruh negatif terhadap stabilitas ekonomi nasional, yaitu pada laju inflasi dan defisit transaksi berjalan.

BANTUAN LUAR NEGERI DAN EKSPOR NONMIGAS

Dalam kebijaksanaan di bidang bantuan luar negeri pemerintah berpedoman kepada GBHN yang menekankan bahwa sumber dana untuk pembiayaan pembangunan terutama digali dari dalam negeri berdasarkan kemampuan sendiri. Sumber pembiayaan pembangunan dari luar negeri masih tetap diperlukan sebagai pelengkap yang diperoleh dengan syarat lunak, tidak memberatkan dan tanpa ikatan politik, digunakan untuk pembiayaan kegiatan pembangunan yang produktif sesuai prioritas, dan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat, serta peranannya pada dana pembangunan secara keseluruhan harus dikurangi secara bertahap. Kebutuhan

pinjaman senantiasa didasarkan pada perkiraan yang realistis dan disesuaikan dengan keadaan keuangan negara serta mempertimbangkan berbagai hal, seperti sumber-sumber pinjaman dan persyaratan hutang.

Pemanfaatan bantuan luar negeri selalu mengacu kepada kriteria penggunaan seperti yang digariskan dalam GBHN. Pemilihan proyek juga melalui pembahasan yang mendalam berdasarkan prioritas tinggi yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan kerja baru, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, serta dapat mendukung pengembangan ekspor non migas, sehingga bermanfaat bagi masyarakat.

Bantuan luar negeri yang bersifat resmi (*official aid/debt*), dimaksudkan sebagai pinjaman luar negeri yang diterima pemerintah, yang menjadi beban APBN dan umumnya diterima dalam rangka bantuan dari badan-badan internasional dan pemerintah yang tergabung dalam *Consultative Group for Indonesia* (CGI). Pinjaman luar negeri di sini mencakup setiap penerimaan negara, baik dalam bentuk devisa maupun dalam bentuk barang ataupun dalam bentuk jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu, serta dana yang dapat cepat dicairkan (*fast disbursing assistance*). Dalam usaha memperoleh pinjaman, pemerintah senantiasa bersikap hati-hati dengan tetap berpedoman pada amanat GBHN baik menyangkut persyaratan maupun penggunaannya.

Perkembangan pinjaman luar negeri berhubungan erat dengan tingkat pembangunan ekonomi di dalam negeri

Indonesia, seperti juga yang umumnya berlaku di negara-negara berkembang. Pada tahap awal pembangunan, pada umumnya sektor swasta masih sangat lemah, sehingga belum mempunyai kemampuan untuk melakukan pinjaman langsung dari luar negeri, kecuali dengan jaminan pemerintah. Oleh sebab itu maka pemerintah mewakili negara untuk mendapatkan pinjaman atau hibah dari luar negeri bagi dana pembangunan. Pada tahap ini umumnya bentuk pinjaman adalah G to G, dimana peminjam adalah pemerintah, dari negara-negara maju termasuk lembaga-lembaga keuangan internasional (IBRD, ABD, dan sebagainya). Dengan dimanfaatkannya pinjaman/bantuan luar negeri tersebut untuk berbagai proyek prasarana, maka kemampuan swasta dalam negeri semakin berkembang, termasuk tumbuhnya industri barang-barang, baik untuk ekspor maupun untuk di pasar dalam negeri menggantikan barang impor jadi.

Dengan semakin majunya tingkat pembangunan dan meningkatnya pendapatan, seiring dengan semakin dikurangnya peranan pemerintah dalam kegiatan dunia usaha, serta semakin sulitnya memperoleh bantuan G to G, khususnya yang mempunyai persyaratan lunak, maka peranan sektor swasta dalam negeri akan semakin berkembang dan mulai mendapatkan kredit langsung dari swasta luar negeri (*P to G*). Demikian pula meningkatnya kemampuan sektor swasta dalam negeri berarti pula makin meningkatnya penerimaan negara berupa pajak dari sektor swasta tersebut akan menuju keadaan dimana sektor pemerintah akan makin menggantungkan pembiayaannya kepada penerimaan pajak,

dan pinjaman luar negeri di sektor pemerintah (*G to G dan P to G*) akan secara bertahap digantikan dengan pinjaman di sektor swasta (*P to P*).

Pemerintah sampai saat ini telah melakukan pembayaran hutang luar negeri secara teratur sesuai dengan jadwalnya, dan hal ini akan terus dilakukan di waktu yang akan datang. Sehubungan dengan peningkatan pembayaran hutang luar negeri yang diakibatkan oleh fluktuasi mata uang utama dunia, pemerintah akan berusaha untuk mengambil manfaat dari usaha-usaha internasional untuk mengurangi beban hutang luar negeri. Namun, pemerintah tidak akan mengambil kebijakan yang menjurus kepada permintaan penundaan pembayaran/penjadwalan kembali hutang kepada negara-negara kreditor, karena hal tersebut akan menimbulkan lebih banyak kesulitan bagi Indonesia, yang selanjutnya akan berakibat buruk terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Dalam jangka pendek para calon investor akan mengundurkan niatnya untuk melakukan investasi, dan kesulitan akan bertambah karena para kreditor enggan memberikan pinjaman lagi, baik kepada swasta ataupun kepada pemerintah. Kiranya adalah lebih bijaksana untuk lebih meningkatkan kegiatan ekonomi dalam negeri serta terus memperkuat posisi perdagangan internasional dengan jalan mempertinggi daya saing komoditas Indonesia di pasar internasional, sehingga perolehan devisa dari hasil ekspor terus meningkat, dan dengan sendirinya kemampuan untuk membayar kembali hutang luar negeri akan bertambah baik. Demikian pula aliran modal dari luar ke dalam negeri tidak akan terganggu.

Dalam kaitannya dengan pembayaran hutang luar negeri ini terdapat suatu variabel yang biasa dipakai sebagai analisa yaitu *debt-service-ratio* (DSR). Besarnya DSR ditentukan oleh dua hal, yaitu jumlah pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman, serta nilai ekspor barang dan jasa. Saat ini besarnya DSR (hutang pemerintah) untuk tahun anggaran 1995/1996 diperkirakan sekitar 20 persen, dan terus diusahakan agar menurun, terutama melalui peningkatan ekspor nonmigas. Akan tetapi DSR hanyalah salah satu indikator saja dalam penilaian terhadap suatu negara dan tidak mencerminkan keadaan perekonomian secara keseluruhan.

Peningkatan ekspor tersebut sangat penting, oleh karena pinjaman luar negeri, baik oleh pemerintah (*G to G*) maupun oleh swasta (*P to P*), menimbulkan kewajiban pembayaran kembali di masa mendatang, sehingga harus dilakukan dengan hati-hati. Devisa hasil ekspor bersumber dari migas dan nonmigas. Ekspor migas tidak dapat diharapkan terus menerus sebagai tumpuan harapan, terutama karena adanya ketidakpastian harga minyak di pasaran internasional, dan dalam kenyataannya migas merupakan sumber-sumber ekonomi yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resources*). Dengan demikian kebijakan ekonomi harus diarahkan kepada peningkatan ekspor nonmigas, khususnya ekspor hasil-hasil industri dalam negeri.

Ekspor nonmigas diupayakan agar meningkat dengan cepat, dengan tujuan-tujuan pokok sebagai berikut:

- (1) memenuhi kebutuhan dana devisa bagi kebutuhan impor khususnya impor bahan baku dan barang modal;

- (2) memperluas kesempatan kerja, meningkatkan produksi barang-barang ekspor nonmigas pada dasarnya adalah padat karya;
- (3) menurunkan DSR;
- (4) mengurangi peranan minyak bumi sebagai sumber devisa;
- (5) melalui diversifikasi, perluasan pasar, peningkatan mutu dan efisiensi barang-barang ekspor, perdagangan luar negeri Indonesia menjadi lebih kuat terhadap pengaruh-pengaruh eksternal, sehingga kestabilan ekonomi dalam negeri lebih terjamin.

Setiap hambatan terhadap lalu lintas perdagangan dengan luar negeri akan menimbulkan biaya yang menyebabkan berkurangnya daya saing barang produksi dalam negeri di pasaran dunia. Oleh sebab itu melalui berbagai kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi diusahakan untuk menghilangkan segala hambatan tersebut, baik berupa hambatan tarif maupun yang terutama hambatan nontarif, tanpa mengorbankan perkembangan industri dalam negeri.

Di samping upaya peningkatan ekspor barang-barang juga diupayakan mendorong ekspor jasa dengan meningkatkan bidang pariwisata untuk menarik wisatawan manca negara datang ke Indonesia, serta mendorong perusahaan-perusahaan penerbangan lebih meningkatkan kegiatannya di luar negeri. Sementara itu di bidang impor juga diupayakan untuk mengurangi impor barang-barang terutama barang-barang yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan upaya peningkatan ekspor.

SUMBER DANA INVESTASI

Pembangunan ekonomi suatu negara memerlukan dana rupiah dan dana devisa. Dana rupiah yang diperlukan dalam rangka investasi tersebut diperoleh dari tabungan pemerintah dan masyarakat. Penghimpunan dana pemerintah dalam bentuk tabungan pemerintah tergantung pada kondisi internal dan eksternal. Pada saat perekonomian membaik tabungan pemerintah cenderung meningkat seiring dengan meningkatnya penerimaan dalam negeri. Demikian pula sebaliknya, menurunnya kondisi perekonomian berpengaruh pada penerimaan dalam negeri dan sekaligus terhadap tabungan pemerintah. Oleh sebab itu peningkatan tabungan pemerintah akan terus diupayakan semaksimal mungkin. Peningkatan tabungan pemerintah tersebut diusahakan dengan meningkatnya penerimaan dalam negeri dan melakukan penghematan dalam pengeluaran rutin, tanpa mengabaikan peningkatan mutu pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat. Dengan semakin meningkatnya tabungan pemerintah, diharapkan dana pembangunan yang bersumber dari luar negeri akan dapat semakin dikurangi.

Untuk pengerahan dana masyarakat, pemerintah tetap mengacu kepada yang telah digariskan dalam GBHN sektor keuangan, dimana kebijaksanaan yang diambil di bidang pengerahan dana tetap diarahkan untuk memobilisasi dana masyarakat seoptimal mungkin dalam rangka membiayai kegiatan pembangunan ekonomi yang semakin meningkat dan beragam. Hal ini semakin menjadi penting mengingat terbatasnya kemampuan keuangan negara dalam membiayai kegiatan

pembangunan.

Selain dana rupiah juga diperlukan devisa, terutama untuk mengimpor barang modal dan bahan baku bagi industri di dalam negeri terutama industri yang mendorong ekspor. Oleh sebab itu keberhasilan pembangunan Indonesia juga sangat ditentukan oleh tersedianya devisa yang cukup, khususnya penerimaan dari hasil ekspor, utamanya ekspor nonmigas.

Selain mendorong ekspor penanaman modal asing (*direct investment*), khususnya di sektor industri barang ekspor, juga diupayakan ditingkatkan melalui penciptaan iklim yang menunjang, seperti:

- (1) penyederhanaan prosedur perijinan penanaman modal;
- (2) penetapan daftar negatif investasi (DNI) sebagai pengganti daftar skala prioritas (DSP) yang secara bertahap akan dikurangi ke jumlah yang wajar;
- (3) penyediaan sarana dan prasarana infrastruktur, meliputi listrik, telekomunikasi, fasilitas pelabuhan, dan fasilitas penunjang lainnya untuk mempersiapkan kedatangan modal asing (*direct investment*) ke dalam negeri;
- (4) mempertahankan sistem devisa bebas;
- (5) mempertahankan sistem nilai tukar yang mengambang terkendali (*managed floating exchange rate system*);
- (6) menjaga tetap terbinanya kestabilan di bidang politik dan keamanan.

Keuntungan dari penanaman modal asing secara langsung (*foreign direct investment*) antara lain memberikan kemampuan untuk merubah sumber ekonomi potensial menjadi sumber ekonomi riil; menambah penerimaan negara berupa pajak, baik pajak penghasilan badan usaha maupun pajak penghasilan perseorangan;

memungkinkan pengembangan basis usaha baru; *transfer of technology and knowhow*; serta resiko ditanggung sendiri oleh investor asing.

SIMPULAN

Anggaran berimbang yang dinamis tetap merupakan prinsip yang dianut pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan APBN, dengan sejauh mungkin mengusahakan tabungan pemerintah yang semakin besar. Selanjutnya, penerimaan negara diusahakan bersumber utama pada penerimaan di luar migas terutama penerimaan perpajakan, mengingat sumber luar negeri lebih dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal dan dapat mengurangi kemandirian dalam pembiayaan pembangunan. Sementara itu pengeluaran rutin yang selalu didasarkan kepada efisiensi dan usaha-usaha penghematan dengan menghindari sejauh mungkin pemberian subsidi. Sedangkan pengeluaran pembangunan tetap didasarkan atas rencana prioritas yang telah ditetapkan dalam Repelita.

Pembaharuan sistem perpajakan yang mulai dilaksanakan pada tahun 1984, telah satu dasawarsa teruji sebagai perangkat peraturan dalam menarik penerimaan dari masyarakat, ternyata belum dapat mengakomodasi meningkatnya penyelenggaraan kegiatan usaha yang berkembang, sehingga perlu disempurnakan dengan diundangnya empat Undang-Undang Perpajakan tahun 1994. Penyempurnaan undang-undang baru tersebut dilaksanakan tidak hanya untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak, tetapi juga untuk memperkuat ketahanan dan kemandirian perekonomian nasional dalam

menghadapi perdagangan bebas dunia dalam era globalisasi.

Dalam hal pemanfaatan bantuan luar negeri yang merupakan pelengkap dalam pembiayaan pembangunan, tetap didasarkan pada pemilihan proyek berdasarkan prioritas tinggi yang dapat mengakibatkan penyediaan lapangan kerja, pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan mendukung pengembangan ekspor nonmigas.

Selanjutnya, dalam mengantisipasi era perdagangan bebas, pemerintah senantiasa mengurangi setiap hambatan, baik yang berupa hambatan tarif maupun hambatan nontarif, terhadap lalulintas perdagangan yang menyebabkan berkurangnya daya saing produksi dalam negeri di pasaran dunia. Akhirnya, dalam rangka menarik modal asing ke dalam negeri, pemerintah senantiasa berusaha menciptakan iklim yang menunjang bagi

penanaman modal asing terutama penanaman modal langsung (*foreign direct investment, FDI*) khususnya di sektor industri barang ekspor. Penciptaan iklim yang menunjang tersebut terus dilakukan mengingat FDI secara langsung dapat memberikan nilai tambah bagi perekonomian Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara 1993-1998.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 1996/1997*.
- Penjelasan Menteri Negara PPN/Ketua Bappenas Tentang Pokok-pokok Anggaran Pembangunan dalam RAPBN 1996/1997.