

KONTROVERSI SUBSIDI BBM DALAM KEUANGAN NEGARA

Legitimasi dari Fakta Empiris

Munrokhim Misanam

Abstract

The debate over the importance of subsidizing fuel energy still persists in nowadays. The conventional argument against the policy is that it puts government in a difficult financial situation. While the argument for the policy argues that it supports the economy especially of the lower-income people. The investigation was accomplished to see whether the argument against the policy has root in the empirical realm. The object in question was modelled in a system of equations consisting three equations which are: Tax, fuel energy subsidy and output. The 3SLS estimation was utilized during the investigation. The result finds that the policy does improve the financial position of the country instead. The finding implies that there is no reason for government of Indonesia to cancel the policy both in the short and the long run.

Akhir-akhir ini ketika perekonomian Indonesia sedang dilanda krisis moneter yang hebat, semua sektor menjadi sangat lesu. Output diperkirakan akan terus menurun dan bahkan telah diprediksikan akan mengalami pertumbuhan negatif. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap keuangan negara, karena salah satu pos besar dalam penerimaan negara adalah pos penerimaan pajak yang akan menurun seiring dengan penurunan output. Pemerintah mengalami kesulitan keuangan yang besar. Di satu pihak mereka harus bertindak sebagai penyeimbang fiskal guna memoderatkan dampak krisis moneter terhadap penurunan pendapatan masyarakat. Namun, di lain pihak mereka juga harus memberikan subsidi pada berbagai komoditi yang selama ini dianggap mempunyai nilai strategis yang sangat berpengaruh terhadap perekonomian, terutama masyarakat lapisan bawah. Subsidi yang terasa paling besar adalah subsidi BBM. Jumlah subsidi yang harus dikeluarkan pemerintah untuk BBM melonjak dengan sangat tajam akibat depresiasi rupiah yang sangat dalam terhadap dolar Amerika. Ini disebabkan karena kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri dipenuhi melalui impor.

Kesulitan inilah yang menyudutkan pemerintah kepada posisi yang sangat sulit antara mengorbankan perekonomian masyarakat bawah atau berada dalam kesulitan keuangan yang lebih besar lagi. Akhirnya setelah mendapat berbagai tekanan dari IMF, maka pemerintah terpaksa mengambil keputusan yang sangat tidak populer dengan mencabut subsidi BBM yang direncanakan akan dilakukan secara berangsur-angsur.

Pertanyaan yang muncul adalah apakah benar subsidi yang diberikan pemerintah mempunyai dampak begitu buruk terhadap keuangan negara sehingga pemerintah harus mencabut subsidi tersebut? Pertanyaan ini muncul didasari oleh beberapa argumen. *Pertama*, bahwa pencabutan ini akan membawa dampak yang sangat luas pada perekonomian nasional, terutama akan sangat berpengaruh pada kehidupan lapisan bawah. *Kedua*, pencabutan subsidi ini akan meningkatkan tekanan politis terhadap pemerintah semakin besar hal yang akan semakin mengurangi kredibilitas pemerintah di mata internasional. *Ketiga*, dengan pemberian subsidi tersebut akan terbuka kemungkinan untuk meningkatkan permintaan agregat yang bisa mendorong

output dan akhirnya meningkatkan penerimaan negara dari pos pajak.

Dari argumen yang kemukakan di atas, maka sangat perlu kiranya dilakukan suatu investigasi untuk mengetahui apakah subsidi akan meningkatkan output dan selanjutnya apakah output berpengaruh terhadap penerimaan negara dari pos pajak.

KAJIAN KEPUSTAKAAN

Pemikiran mengenai pencabutan subsidi telah sering muncul di berbagai media massa. AM Saefudin (1998) mengatakan bahwa pencabutan subsidi tidak semestinya dilakukan oleh pemerintah mengingat subsidi ini telah menyangkut sebagian besar kehidupan ekonomi rakyat kecil. Pencabutan subsidi dipandang sebagai sesuatu yang akan mempersulit rakyat kecil. Pertimbangan inilah yang semestinya dikedepankan dan bukannya pertimbangan mikro yang didasarkan pada angka-angka dalam APBN.

Sementara Bachrawi Sanusi mempunyai pendapat yang senada. Dia mengatakan, seperti yang dituturkan kepada majalah *Warta Ekonomi*, bahwa masalah subsidi BBM sudah bukan menjadi monopoli kelompok masyarakat lapisan atas saja melainkan juga merupakan bagian kehidupan masyarakat kelas bawah. Budi Hardjono mengajukan jalan keluar mengenai masalah subsidi BBM ini. Dia berpandangan bahwa subsidi BBM yang diberikan oleh pemerintah bisa dikompensasi dengan pendapatan dari ekspor BBM.

Pandangan-pandangan di atas baru merupakan pandangan kontemplatif yang sifatnya teoritis yang kebenarannya masih perlu dibuktikan. Belum ada investigasi dilakukan untuk mengetahui bagaimana sebenarnya posisi subsidi BBM ini dalam keuangan negara.

DEBAT MENGENAI SUBSIDI Argumen-Argumen Pendukung Pencabutan Subsidi *Pertimbangan Keuangan Negara*

Argumen ini mendasarkan diri pada kenyataan bahwa subsidi yang diberikan oleh pe-

merintah menyebabkan pengeluaran pemerintah yang besar untuk memberikan subsidi. Selain itu, seandainya subsidi ini terus dipertahankan maka subsidi akan cenderung semakin besar dari waktu ke waktu. Hal ini disebabkan karena seiring dengan peningkatan daya beli masyarakat, sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi, maka BBM yang terus disubsidi akan terasa sangat murah dibanding dengan pendapatan yang semakin meningkat. Akibatnya, konsumsi terhadap produk ini akan justru semakin meningkat yang berarti akan semakin membutuhkan subsidi yang lebih besar lagi yang berarti semakin memberatkan keuangan negara.

Pertimbangan Ketergantungan Energi

Jika subsidi BBM ini dicabut, yang berarti harganya menjadi mahal, maka hal ini akan mendorong usaha-usaha untuk mendapatkan energi substitusi/alternatif. Usaha ini akan bisa membebaskan kita dari ketergantungan terhadap energi minyak yang bisa dipastikan akan habis (*depleted*); sekali dia habis tidak akan bisa lagi diperbaharui.

Pertimbangan Ekonomi Makro

Perekonomian menjadi tidak sehat apabila selalu terus menerus disubsidi. Perhitungan biaya adalah semu, karena hal itu tidak mencerminkan keadaan yang nyata. Semua pengorbanan yang telah dikeluarkan tidak bisa mewakili *shadow cost* yang ada. Dalam jangka panjang ketika pemerintah, karena satu dan berbagai hal, tidak bisa memberi subsidi lagi maka akan terjadi guncangan dalam perekonomian itu. Guncangan ini bisa merusakkan semua struktur perekonomian yang sudah pernah dibangun.

Pertimbangan Globalsasi

Pandangan dunia internasional terhadap subsidi dianggap sebagai praktik pemberian proteksi secara terselubung. Hal ini disebabkan karena biaya produksi dari perusahaan domestik menjadi lebih rendah yang berarti memberikan

perlindungan (proteksi) terhadap persaingan internasional. Hal ini jelas bertentangan dengan semangat perdagangan bebas. Hal ini juga dipandang sebagai pelanggaran komitmen-komitmen yang telah dibuat dalam rangka pelaksanaan perdagangan bebas.

Pertimbangan Keadilan

Sifat dari subsidi BBM adalah non-diskriminatif, berarti tidak bisa membedakan asal dari seorang pengguna BBM dari lapisan masyarakat bawah atau dari lapisan masyarakat atas. Karena sifatnya yang demikian itu, maka subsidi telah banyak yang jatuh pada kelompok yang sebenarnya tidak layak untuk mendapatkan subsidi, misalnya kelompok masyarakat berpenghasilan tinggi. Sebagai contoh adalah konsumsi premium (bensin) oleh mobil-mobil pribadi. Meskipun belum ada data yang mendukung, namun pengamatan empiris menunjukkan bahwa jumlah kendaraan jenis ini cukup banyak, sementara pemilik kendaraan tersebut berasal dari lapisan masyarakat berpenghasilan menengah dan atas. Dari sini juga bisa diduga bahwa konsumsi BBM per kapita dari kelompok masyarakat tersebut jauh lebih tinggi dibanding dengan konsumsi per kapita kelompok masyarakat kelas bawah. Di sinilah terasa adanya ketidakadilan masyarakat yang mempunyai penghasilan cukup tinggi mendapatkan subsidi yang lebih besar dari mereka yang mempunyai pendapatan jauh lebih kecil.

Berdasarkan pertimbangan ini, argumen ini merekomendasikan pencabutan BBM dan uang yang tadinya dianggarkan untuk memberi subsidi diberikan kepada masyarakat dengan cara yang diskriminatif sehingga bantuan pemerintah ini benar-benar hanya bisa dinikmati oleh mereka yang pantas untuk mendapatkannya. Cara ini bisa ditempuh dengan memberikan bantuan kesejahteraan kepada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.

Argumen Kontra

Argumen kontra di sini tidak bisa diperinci satu per satu melainkan akan diberikan sebagai

suatu kumpulan yang menyeluruh, karena hal ini tidak bisa dipisah-pisahkan.

Argumen ini terutama akan mempertanyakan apakah benar bahwa subsidi yang diberikan telah begitu memberatkan keuangan pemerintah. Keraguan atas argumen pemerintah seperti dikemukakan di atas muncul karena praktek pemberian subsidi ini menimbulkan efek yang besar terhadap output.

Dengan adanya subsidi ini akan mampu menekan biaya produksi dari berbagai sektor dalam perekonomian. Hal ini tentu saja akan berpengaruh lebih jauh terhadap tingkat harga yang terbentuk dalam perekonomian, tingkat harga akan menjadi lebih rendah. Implikasinya adalah barang-barang produksi dalam negeri akan menjadi murah sehingga akan bisa meningkatkan *cost comparative advantage*. Hal ini paling tidak akan membantu produsen dalam negeri untuk bersaing melawan barang impor di pasar domestik yang seterusnya menimbulkan kecenderungan meningkatkan output. Implikasi yang lain akan berpengaruh melalui permintaan agregat domestik. Dengan harga domestik yang lebih murah akan terbentuk permintaan agregat yang lebih tinggi. Hal ini seterusnya akan memberi kesempatan yang lebih besar lagi terhadap produsen dalam negeri untuk meningkatkan outputnya yang kemudian secara alamiah bergulir terus didorong oleh efek propagasi yang akhirnya secara kumulatif meningkatkan output dalam jumlah yang lebih besar lagi.

Dengan output yang lebih besar berarti jumlah obyek pajak akan meningkat dengan tingkat yang lebih progresif. Progresifitas ini terjadi mengingat bahwa pajak yang bisa dikenakan kepada output secara keseluruhan adalah bertingkat-tingkat mulai dari pajak perseroan, pajak atas deviden, pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penghasilan. Peningkatan obyek pajak yang bersifat progresif ini tentu akan meningkatkan penerimaan pemerintah berupa jumlah pajak yang bisa dikumpulkan.

Kedua argumen di atas saling bertolak belakang dan tidak bisa diketahui mana yang benar

dan mana yang salah. Namun dari keberlawanan di antara kedua argumen di atas justru menciptakan kemudahan dalam pengujian. Untuk itu perlu dipilih argumen mana yang akan diuji. Pengujian tersebut haruslah mempunyai sifat yang alternatif dalam arti bahwa jika argumen yang satu ditolak dalam pengujian, maka argumen lainnya yang benar.

Sekarang seandainya dipilih argumen yang mendukung pencabutan subsidi, maka jika dalam pengujian argumen tersebut ditolak maka ada beberapa kemungkinan lain yang muncul. Sehingga hal ini tidak memberikan solusi yang unuk. Sebaliknya jika yang dipilih adalah dengan menguji argumen kontra dan hasil pengujian menunjukkan ketertolakan argumen tersebut, maka secara unik bisa disimpulkan bahwa argumen pendukung pencabutan subsidi yang benar. Meskipun pendekatan ini akan mensyaratkan metoda pengujian yang jauh lebih kompleks jika dibandingkan dengan pendekatan yang pertama, namun hal ini tidak bisa dikatakan sebagai tidak mungkin dilakukan.

Berdasarkan pada pendekatan yang diambil sebagaimana dikemukakan di depan, bisalah diturunkan hipotesis sebagai berikut ini:

- a. Subsidi BBM yang diberikan oleh pemerintah akan menciptakan output.
- b. Output akan mendorong penerimaan pajak
- c. Subsidi BBM yang diberikan oleh pemerintah mampu menciptakan penerimaan pajak dalam jumlah yang seimbang sehingga tidak memberatkan keuangan negara

MODEL EMPIRIK

Pada seksi ini akan disajikan suatu kerangka yang bisa mengoperasionalkan hipotesis yang disusun di muka sehingga hipotesis tersebut bisa diuji secara statistik. Untuk itu perlu ditemukan strategi dari pengukuran efek subsidi atas penerimaan pajak.

Strategi yang akan ditempuh di sini adalah dengan membandingkan jumlah subsidi BBM yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan efek

pajak yang ditimbulkan oleh subsidi tersebut sebagaimana diungkapkan dalam argumen di atas. Adapun cara yang akan ditempuh dalam mengukur besarnya efek pajak dari subsidi adalah dengan mengukur seberapa jauh subsidi mampu meningkatkan output dan seberapa jauh output pada akhirnya meningkatkan penerimaan pajak. Dari sini akan sangat mudah ditemukan seberapa besar efek, tidak langsung, dari subsidi terhadap penerimaan pajak.

Jelaslah di sini bahwa kita membutuhkan satu sistem persamaan yang terdiri dari persamaan subsidi BBM, persamaan pajak dan persamaan output. Oleh karena itu pula kita perlu melakukan identifikasi dari variabel-variabel yang merupakan determinan dari variabel dependen sebagai disebut tadi.

Persamaan Subsidi BBM

Dalam persamaan ini ada beberapa variabel yang mempengaruhi variabel independen, subsidi BBM. *Pertama* adalah penerimaan negara dari pos penerimaan pajak. Alasan mengenai hal ini cukup sederhana, jika penerimaan negara ini jumlahnya besar maka akan semakin besar pula kemampuan pemerintah dalam memberikan subsidi.

Kedua adalah variabel output yang akan didekati dengan GDP. Alasan pemasukan variabel tersebut ke dalam persamaan ini adalah dari argumen yang muncul di depan. Jika pendapatan masyarakat naik maka konsumsi atas berbagai barang akan naik sementara barang-barang tersebut diproduksi dengan menggunakan BBM baik secara langsung maupun tidak langsung.

Ketiga adalah variabel harga minyak internasional. Alasan pemasukan variabel ini ke dalam persamaan subsidi BBM adalah sederhana dan lurus. Jika harga minyak internasional naik, maka minyak yang diimpor bisa dipastikan naik harganya. Sementara pemerintah berusaha menjaga harga minyak dalam negeri konstan maka pemerintah harus meningkatkan jumlah subsidi yang diberikan.

Persamaan Pajak

Dalam persamaan ini ada dua variabel yang menjelaskan variasi dari pajak. Pertama adalah output yang kedua adalah inflasi. Pemasukan ini didasari pada kenyataan bahwa pajak selalu dikenakan pada nilai barang. Di lain pihak, nilai barang mempunyai dua komponen yaitu unit barang yang bersangkutan dan harganya. Dalam skala makro, unit barang bisa didekati dengan output sementara harganya bisa didekati dengan indeks harga. Sementara pergerakan dari harga bisa ditunjukkan oleh inflasi.

$$\begin{aligned} \text{Pajak} &= f(\text{Nilai barang}) \\ \text{Nilai barang} &= f(\text{Output, Harga}) \end{aligned}$$

Jika yang terakhir disubstitusikan ke dalam yang pertama, maka akan nampak sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Pajak} &= f(\text{Output, Harga}) \\ \text{Sementara harga identik dengan inflasi maka,} \\ \text{Pajak} &= f(\text{Output, Inflasi}) \end{aligned}$$

Persamaan Output

Dari teori ekonomi makro standar diperoleh adanya variabel yang berpengaruh pada output. *Pertama* adalah pembentukan kapital. Variabel ini merupakan potensi bagi pembentukan output jika kita mengikuti argumen dalam fungsi produksi.

Kedua adalah jumlah penduduk. Alasan pemasukan variabel ini juga didasarkan pada fungsi produksi di mana tenaga kerja merupakan salah satu input produksi. Jumlah penduduk yang semakin besar menunjukkan jumlah stock tenaga kerja yang semakin besar pula sehingga potensi penambahan output semakin besar.

Ketiga adalah faktor kebijakan moneter pemerintah. Kebijakan moneter yang ekspansif bisa diharapkan akan meningkatkan output jika timing dari kebijakan tersebut adalah tepat dan jika kebijakan tersebut dilakukan secara hati-hati.

Keempat adalah variabel subsidi BBM. Variabel ini dimasukkan ke dalam persamaan tersebut dengan mempertimbangkan argumen yang disebut dalam debat mengenai pemberian subsidi di depan. Variabel inilah nantinya yang akan digunakan untuk menguji apakah argumen yang diajukan di depan adalah benar.

Berdasarkan semua argumen yang dikemukakan di atas, maka model regresi yang akan digunakan untuk analisis di sini nantinya bisa diekspresikan sebagai suatu sistem persamaan berikut ini:

$$\text{SBBM}_t = \delta_1 + \delta_2 \text{PAJAK}_t + \delta_3 \text{PPRICE}_t + \delta_4 \text{GDP}_t + \phi_t \quad (1)$$

$$\text{PAJAK}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{GDP}_t + \beta_2 \text{INFL}_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$\text{GDP}_t = \tau_0 + \tau_1 \text{MS}_t + \tau_2 \text{CAPFORM}_t + \tau_3 \text{POP}_t + \tau_4 \text{SBBM}_t + \xi_t \quad (3)$$

Dimana **SBBM**, **GDP** dan **INFL** secara berturut-turut adalah jumlah subsidi BBM, output, yang akan didekati dengan GDP riil, dan inflasi. Sementara **MS**, **CAPFORM** dan **POP** berturut-turut adalah penawaran uang (*money supply*) sebagai proksi dari variabel kebijakan moneter, pembentukan kapital (*capital formation*) dan jumlah penduduk (*population*). Sedangkan **PPRICE**, **PAJAK** dan **GDP** berturut-turut adalah Harga Minyak (*petroleum price*), pajak dan Produk Domestik Bruto (*Gross Domestic Product*).

SUMBER DATA DAN METODE ESTIMASI

Sumber Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini sudah langsung bisa ditentukan dengan melihat variabel-variabel yang sudah diidentifikasi dalam seksi sebelumnya.

Adapun sumber data yang bisa digali dari beberapa sumber. Untuk penerimaan pajak dan subsidi BBM diperoleh dari NOTA KEUANGAN sementara variabel yang lain diperoleh dari STATISTIK INDONESIA yang merupakan kumpulan statistik tahunan dari berbagai variabel ekonomi dan sosial. Sementara itu ada satu vari-

abel yang ketersediaannya dalam sumber disebut di depan adalah tidak langsung yaitu inflasi. Data mengenai inflasi ini tidak ada, namun bisa dibentuk berdasarkan variabel-variabel lain yang ada yaitu Indeks Harga Konsumen. Adapun pembentukan data dari variabel tersebut mengikuti formula yang standar yakni inflasi didefinisikan sebagai perubahan, dalam prosentase, tingkat harga dari waktu ke waktu. Berdasar definisi standar ini, maka variabel inflasi dibentuk melalui formula sebagai berikut:

$$INFL_t = (IHK_t - IHK_{t-1}) / IHK_{t-1} \quad (4)$$

Dimana IHK adalah Indeks Harga Konsumen dan subscript menunjukkan urutan waktu dari variabel yang bersangkutan.

Metode Estimasi

Melihat struktur dari model empirik yang diekspresikan di depan, terlihat bahwa kesalahan pengganggu yang ada dalam fungsi pajak berkorelasi dengan kesalahan pengganggu yang ada dalam fungsi output. Korelasi ini diyakini terjadi karena kesalahan pengganggu dalam persamaan pajak akan merespon pada *shock* yang terjadi pada persamaan output. Korelasi ini bisa dipahami melalui konteks penentuan pajak oleh output. Output, dalam hal ini adalah GDP, merupakan basis dari pengenaan pajak atau obyek pajak yang darinya bisa diperoleh pajak. Dengan demikian, *shock* yang terjadi pada output akan mempengaruhi *shock* yang terdapat pada pajak. Demikian pula halnya yang terjadi antara berbagai persamaan yang ada.

Selain itu terdapat adanya *non-exogeneity* dari berbagai variabel independen dalam semua persamaan yang memerlukan identifikasi dari setiap persamaan yang ada. Mempertimbangkan hal ini semua maka metode estimasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah 3SLS.

Model lengkap dari sistem tersebut bisa digambarkan dalam ekspresi berikut ini:

$$Y = XB + \Xi \quad (5)$$

dimana :

Y adalah vector dari variabel dependen

X adalah vector variabel independen

B adalah vector koefisien

Ξ adalah vector kesalahan pengganggu yang mempunyai sifat seperti berikut:

$$\Xi \approx N(0, \sigma_{mm}I_T)$$

Jika matriks Σ didefinisikan seperti berikut:

$$\Sigma = \sigma_{31} \begin{bmatrix} \sigma_{11} & \sigma_{12} & \sigma_{13} \\ \sigma_{21} & \sigma_{22} & \sigma_{23} \\ \sigma_{32} & \sigma_{33} \end{bmatrix} \quad (6)$$

maka matriks *variance-covariance* bisa ditentukan sebagai berikut:

$$E(\xi\xi') = \begin{bmatrix} \sigma_{11}I_T & \sigma_{12}I_T & \sigma_{13}I_T \\ \sigma_{21}I_T & \sigma_{22}I_T & \sigma_{23}I_T \\ \sigma_{32}I_T & \sigma_{33}I_T \end{bmatrix} \quad (7)$$

Matriks *variance-covariance* di atas bisa ditulis kembali sebagai berikut ini:

$$E(\xi\xi') = \Sigma \otimes I \quad (8)$$

Sementara matriks Σ sering tidak bisa ditentukan, maka dia kemudian ditaksir dengan taksiran yang tidak bias: $\hat{\Sigma}$. Estimasi koefisien dari metode 3SLS adalah:

$$B^{3SLS} = [X'(\hat{\Sigma}^{-1} \otimes I)X]^{-1} X'(\hat{\Sigma}^{-1} \otimes I)Y \quad (9)$$

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasar pada argumentasi yang telah dikemukakan pada seksi-seksi sebelumnya perlu kiranya di sini untuk mengungkapkan hasil-hasil analisa dengan metode yang telah ditentukan. Pada seksi-seksi berikut ini akan disajikan hasil-hasil regresi yang berkaitan dengan pengujian tersebut.

Hasil Regresi Subsidi Bahan Bakar Minyak

Sebelum dilakukan analisis regresi terhadap subsidi bahan bakar minyak yang merupakan salah satu instrumen yang akan dianalisa maka terlebih dahulu akan disajikan hasil-hasil regresi subsidi bahan bakar minyak terhadap pajak, *international petroleum price* (Harga Minyak di pasar internasional) dan Produk Domestik Bruto.

Regresi antara subsidi bahan bakar minyak terhadap pajak, *petroleum price* dan Produk Domestik Bruto dapat dilihat pada tabel 1.

Dari hasil regresi yang telah dilakukan pada subsidi bahan bakar minyak terhadap variabel-variabel pajak, harga minyak internasional dan Produk Domestik Bruto diperoleh R^2 sebesar 0,2722. Angka ini terlalu kecil, namun demikian kalau dilihat R^2 dari sistem yang sebesar 0,9985 maka hal ini cukup memberikan keyakinan akan model yang dipakai. Lagi pula sifat dari studi ini adalah melakukan uji hipotesis terhadap beberapa variabel saja sehingga dengan R^2 yang kecil sekalipun sudah akan mampu memberikan jawaban terhadap studi tersebut.

Hal ini berarti bahwa sistem persamaan mampu menggambarkan perilaku semua variabel dependen dengan sangat baik. Hasil-hasil yang didapat dari regresi tersebut dapat dilihat sebagai berikut ini:

1. Untuk variabel *international petroleum price* (Harga Minyak internasional), hasil regresi yang dilakukan ternyata signifikan terhadap subsidi bahan bakar minyak dan positif dengan angka sebesar 45,142 dengan nilai T-Ratio sebesar 2,1224. Hal ini menunjukkan bahwa *international Petroleum Price* merupakan variabel yang sangat berpengaruh terhadap subsidi bahan bakar minyak. Ini disebabkan karena bahan bakar yang didistribusikan di negara kita berasal dari minyak impor (dari Timur-Tengah) yang kualitasnya lebih rendah dari minyak pro-

duksi kita sendiri. Sementara minyak produksi kita sendiri harus diekspor karena kualitasnya yang sangat tinggi. Dengan demikian, mudah dimengerti bahwa jika harga minyak internasional naik maka membutuhkan subsidi yang lebih besar lagi, meskipun sebenarnya pendapatan negara dari sektor ekspor minyak sebenarnya juga meningkat. Dari koefisien regresi menunjukkan bahwa setiap kenaikan harga minyak di pasar internasional sebesar 1 poin, maka tambahan subsidi yang harus dikeluarkan oleh pemerintah adalah sebesar Rp 45,14.

2. Variabel pajak, yang digunakan untuk mewakili pendapatan negara, yang semula diduga berpengaruh terhadap subsidi ternyata justru tidak menunjukkan pengaruhnya. Ini berarti subsidi yang diberikan pemerintah tidak bergantung pada penerimaan pemerintah. Hal ini bisa dimengerti karena subsidi merupakan pengeluaran politik, yang menempati posisi strategis, yang harus diusahakan untuk tetap dikeluarkan meskipun keuangan negara kurang mendukung. Sebaliknya jika penerimaan negara mengalami peningkatan yang besar hal ini tidak secara otomatis akan meningkatkan subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini mengingat bahwa subsidi yang diberikan saat ini harus tetap dipertahankan di masa-masa yang akan datang, karena kalau tidak maka pemerintah akan mengecewakan masyarakat yang berarti dukungan politik terhadap pemerintah akan berkurang.
3. Untuk variabel pendapatan, yang diwakili oleh Pendapatan Domestik Bruto (GDP), ternyata tidak signifikan juga terhadap subsidi BBM. Penjelasan yang paling bisa memberi keterangan masalah ini adalah bahwa selama ini telah terjadi proses substitusi dari penggunaan bahan bakar yang disubsidi pemerintah (minyak) dengan bahan bakar lain yang tidak disubsidi (gas).

Tabel 1
Hasil Regresi Subsidi Bahan Bakar Minyak

Nama Variabel	Estimated Coefficient	Asymptotic Standard Error	Asymptotic T-Ratio
Constant	-859.30	1086.8	-0.79070
Tax	-0.17124E-02	0.40846E-01	-0.41924E-01
Pprice	45.142	21.269	2.1224
GDP	0.47160E-02	0.10707E-01	0.44048

R-SQUARE = 0.2722
 VARIANCE OF THE ESTIMATE = 0.51338E+06
 STANDARD ERROR OF THE ESTIMATE = 716.51
 DURBIN-WATSON = 2.0362
 VON NEUMAN RATIO = 2.1332
 RESIDUAL VARIANCE = 0.51338E+06

Tabel 2
Hasil Regresi Pajak

Nama Variabel	Estimated Coefficient	Asymptotic Standard Error	T-Ratio
Constant	-35642.	3538.9	-10.071
Inf	536.19	180.51	2.9704
GDP	0.28082	0.13538E-01	20.743

R-SQUARE = 0.9581
 VARIANCE OF THE ESTIMATE = 0.11803E+08
 STANDARD ERROR OF THE ESTIMATE = 3435.6
 DURBIN-WATSON = 0.6165
 VON NEUMAN RATIO = 0.6459
 RESIDUAL VARIANCE = 0.11803E+08

Hasil Regresi Pajak

Sebelum menampilkan hasil-hasil regresi secara menyeluruh, berikut ini akan disajikan hasil regresi terhadap pajak pada tabel 2.

Dari regresi pajak terhadap variabel-variabel independen, yaitu inflasi dan Produk Domestik Bruto diperoleh hasil yang signifikan pada kedua variabel tersebut. Besarnya angka R² yaitu 0,9581. Adapun penjelasan mengenai hal ini bisa dilihat sebagai berikut ini:

1. Pada variabel inflasi memiliki hasil positif

dan angka sebesar 536,19 dengan nilai T-Ratio sebesar 2,9704 yang menunjukkan bahwa inflasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pajak. Penjelasan dari hal ini adalah sederhana dan lurus. Jika tidak ada inflasi dan jika tidak ada pertumbuhan ekonomi maka pajak yang dihasilkan akan konstan, Setelah terjadi inflasi harga output produksi meningkat yang berarti nilai kena pajak juga meningkat sehingga hal ini akan meningkatkan pajak. Dengan angka

Tabel 3.
Hasil Regresi Produk Domestik Bruto

Nama Variabel	Estimated Coefficient	Asymptotic Standard	Asymptotic T-Ratio
		Error	
Constant	-0.11705E+06	21508.	-5.4422
MS	0.65237	0.51825	1.2588
Capform	0.45722	0.19572	2.3361
Pop	1461.3	149.16	9.7967
SBBM	5.8228	2.8225	2.0630

R-SQUARE = 0.9907

VARIANCE OF THE ESTIMATE = 0.36005E+08

STANDARD ERROR OF THE ESTIMATE = 6000.4

DURBIN-WATSON = 1.5557

koefisien yang sebesar 536,19, hal ini berarti jika terjadi peningkatan inflasi sebesar 1 poin (1%), maka penerimaan pemerintah dari sektor pajak akan meningkat sebesar Rp 536,19 milyar.

2. Begitu pula yang terjadi pada variabel Produk Domestik Bruto, dari hasil pengujian ternyata variabel ini signifikan terhadap pajak dengan angka sebesar 0,28082 dan nilai T-Ratio sebesar 20,743. Dari sini implikasi yang muncul adalah bahwa dengan adanya peningkatan Produk Domestik Bruto maka menyebabkan peningkatan pendapatan negara yang diperoleh melalui pajak. Hal tersebut bisa demikian karena *output* adalah merupakan obyek pajak. Jika *output* meningkat, maka jumlah obyek pajakpun meningkat yang berarti jumlah penerimaan pajak juga mengalami peningkatan.

Hasil Regresi Produk Domestik Bruto

Sebelum menampilkan hasil-hasil regresi secara menyeluruh, berikut ini akan disajikan hasil regresi terhadap Produk Domestik Bruto pada tabel 3.

Dari hasil regresi yang dilakukan nampak seluruh variabel-variabel yang diteliti adalah

signifikan dan memiliki korelasi positif terhadap variabel dependen, hal ini terbukti dengan tingginya angka R^2 dari sistem sebesar 0,9907 yang berarti persamaan tersebut mampu menggambarkan variasi dari variabel dependen. Adapun penjelasan mengenai hal ini adalah sebagai berikut:

1. Dari hasil pengujian, ternyata variabel *money supply* tidak signifikan terhadap Produk Domestik Bruto walaupun positif dengan angka koefisien sebesar 0.65237 dan T-Ratio sebesar 1.2588 sehingga implikasinya bahwa *money supply* tidak terlalu berpengaruh terhadap Produk Domestik Bruto walaupun mengalami kenaikan. Hal ini bisa dikarenakan kebijakan moneter untuk menciptakan uang tidak efektif.
2. Sementara itu dari hasil pengujian, untuk variabel pembentukan modal (*Capform*) memiliki angka yang positif dan signifikan, dengan angka koefisien sebesar 0,45722 dan T-Ratio sebesar 2,3361, sehingga implikasinya bahwa *capital formation*, atau pembentukan modal merupakan instrumen yang dapat menaikkan *output*. Hal ini dikarenakan dengan adanya pembentukan modal, baik itu melalui investasi langsung

maupun melalui pasar modal dan oleh investor domestik maupun investor asing, akan banyak membuka lapangan pekerjaan dan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat. Oleh karena itu, peranan pembentukan modal bisa membantu meningkatkan Produk Domestik Bruto.

3. Begitu pula dengan populasi. Dari hasil pengujian, ternyata populasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Produk Domestik Bruto dengan angka koefisien sebesar 1461,3 dan T-Ratio sebesar 9,7967. Kenyataan ini mudah untuk dimengerti, karena jumlah penduduk mempunyai dua dimensi dalam hal ini. *Pertama*, penduduk bisa dipandang sebagai *stock* tenaga kerja yang dibutuhkan dalam produksi. Dengan demikian, semakin besar penduduk, maka semakin besar jumlah stok tenaga kerja. Dengan menggunakan pendekatan teori produksi, maka hal ini akan mampu meningkatkan jumlah produksi (*output*). *Kedua*, dengan menggunakan pendekatan teori pemasaran penduduk bisa dipandang sebagai pasar bagi barang-barang yang dihasilkan oleh para *manufacturer* di negara yang bersangkutan. Oleh karenanya semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar pasar bagi barang-barang tersebut.
4. Untuk variabel Subsidi Bahan Bakar Minyak pun menghasilkan angka positif dan signifikan terhadap Produk Domestik Produk dengan angka koefisien sebesar 5,8228 dan T-Ratio sebesar 2,0630. Hal ini berarti bahwa setiap peningkatan subsidi BBM sebesar Rp 1,- maka akan meningkatkan output sebesar Rp 5,8228.

DISKUSI

Hal yang perlu di bahas di sini adalah munculnya hasil yang sangat menarik tersebut. Subsidi bahan bakar minyak selama ini dipandang sebagai beban yang sangat memberatkan keuangan negara. Oleh karenanya keberadaannya harus secara berangsur-angsur dikurangi

guna melepaskan beban keuangan negara yang semakin meningkat. Namun pandangan seperti ini tidak mendapatkan legitimasi empirik setelah kita melihat hasil dari analisa regresi yang cukup meyakinkan di depan.

Dari hasil yang disajikan di depan, diketahui bahwa setiap kenaikan subsidi BBM sebesar Rp 1,- akan meningkatkan *output* sebesar Rp 5,8228. Kenaikan *output* yang sebesar Rp 5,8228 tersebut selanjutnya akan meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak sebesar Rp 1.64, karena setiap kenaikan *output* sebesar Rp 1,- akan meningkatkan penerimaan pajak sebesar 0,28082. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan subsidi BBM bersifat *income generating* yang justru akan memperkuat keuangan negara dan bukannya memberatkan keuangan negara sebagaimana seperti yang diduga selama ini. Penjelasan mengenai hal ini bisa dilihat dalam paparan berikut ini.

Bahan bakar minyak menempati posisi strategis dalam perekonomian Indonesia. Karena sifat teknologi yang digunakan dalam produksi masih berbasis pada minyak (*petroleum-base technology*), maka bisa dipahami jika minyak menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini bisa dilihat dari koefisien yang ada dalam tabel input-output yang menunjukkan sebagian besar sektor yang ada dalam perekonomian Indonesia hampir tidak ada yang tidak bergantung pada minyak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu minyak merupakan komponen penting dari biaya produksi.

Subsidi yang diberikan pemerintah, oleh karenanya, akan menekan biaya produksi dari berbagai sektor dalam perekonomian. Hal ini tentu saja akan menyebabkan tingkat harga cenderung menjadi lebih rendah. Implikasinya adalah barang-barang produksi dalam negeri akan menjadi murah sehingga akan bisa meningkatkan *cost comparative advantage*. Hal ini paling tidak akan membantu produsen dalam negeri untuk bersaing melawan barang impor di pasar domestik yang seterusnya menimbulkan kecenderungan meningkatkan *output*. Implikasi

yang lain akan berpengaruh melalui permintaan agregat domestik. Dengan harga domestik yang lebih murah akan terbentuk permintaan agregat yang lebih tinggi. Hal ini seterusnya akan memberi kesempatan yang lebih besar lagi terhadap produsen dalam negeri untuk meningkatkan outputnya yang kemudian secara alamiah bergulir terus didorong oleh efek propagasi yang akhirnya secara kumulatif meningkatkan output dalam jumlah yang lebih besar lagi. Dengan output yang lebih besar, jumlah obyek pajak juga akan meningkat yang berarti jumlah pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah juga akan meningkat. Peningkatan penerimaan pajak ini dalam analisis di atas adalah sebesar 164% dari jumlah subsidi yang dikeluarkan. Hal ini artinya setiap subsidi yang dikeluarkan pemerintah akan menghasilkan penerimaan bersih (penerimaan pajak dikurangi subsidi) sebesar 64% dari jumlah subsidi yang dikeluarkan.

Dari argumen yang dipaparkan di atas muncul suatu ide yang solid bahwa pencabutan subsidi selain akan banyak membawa dampak buruk daripada implikasi positifnya juga tidak mempunyai alasan baik alasan ekonomi maupun alasan politik. Namun yang menjadi pertanyaan adalah mengapa pemerintah dan juga IMF nampak sangat ngotot untuk mengurangi subsidi secara berangsur sehingga pada suatu saat nanti subsidi tersebut tidak ada lagi. Jawaban atas pertanyaan ini terletak pada adanya tekanan dari dunia internasional yang menganggap pemberian subsidi sebagai usaha pemberian proteksi yang terselubung sehingga akan menyulitkan bagi produk-produk dari negara-negara tersebut untuk memasuki Indonesia karena mendapatkan perlawanan yang keras dari produk domestik. Kepentingan negara maju tersebut sangat dominan karena mereka yang menguasai IMF yang kepadanya kita saat ini bergantung pada bantuan finansialnya untuk keluar dari krisis yang sedang melanda saat ini.

Kita memang tidak bisa berargumen bahwa masalah proteksi adalah alat dari negara-negara maju untuk melakukan ekspansi ekonomi mereka

di seluruh dunia, meskipun hal ini benar-benar demikian. Guna mengatasi masalah ini, perlu kiranya ditelaah sistem akuntansi perminyakan di negara kita. Sistem akuntansi perminyakan kita memisahkan usaha ekspor minyak dan impor minyak. Minyak yang kita hasilkan tidak dikonsumsi oleh masyarakat domestik namun diekspor. Hal ini mempertimbangkan bahwa kualitas minyak yang kita produksi adalah tinggi dan oleh karenanya mempunyai harga yang lebih tinggi di pasar internasional. Sementara kebutuhan minyak dalam negeri dipenuhi dengan impor dari berbagai negara khususnya dari negara-negara Timur Tengah (kualitas minyaknya lebih rendah dan oleh karenanya harganya juga lebih murah).

Karena sistem akuntansinya terpisah, maka dari sisi impor minyak pemerintah harus mengeluarkan subsidi agar harganya terjangkau oleh masyarakat. Sementara dari sisi ekspor minyak, negara kita mendapatkan laba minyak, yang dalam istilah APBN disebut sebagai laba bersih minyak.

Melihat sistem akuntansi yang seperti ini terlihat bahwa pemerintah, dan yang akhirnya menjadi sorotan internasional, secara sepihak selalu memperlakukan subsidi minyak/BBM yang diberikan tanpa pernah sekalipun membiarkan laba minyak yang didapat. Sehingga yang selalu muncul adalah keluhan-keluhan pemerintah mengenai besarnya subsidi BBM yang diberikan yang dianggap sangat membebani keuangan negara, hal yang ternyata tidak mendapatkan dukungan empirik.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Melihat kenyataan seperti diungkap di muka maka sebenarnya pemerintah tidak mempunyai alasan untuk mengatakan bahwa subsidi ini membebani keuangan negara. Ada dua faktor yang berada di balik ini. *Pertama*, anggapan bahwa subsidi yang diberikan pemerintah membebani keuangan negara telah gugur sebagai akibat terungkapnya fakta empiris dari penelitian ini. *Kedua*, subsidi minyak sebenarnya bisa di-

kompensasi dengan laba minyak.

Dari hasil yang terungkap di depan maka implikasi yang muncul dari penelitian ini adalah bahwa pemerintah harus mempertimbangkan kembali rencana untuk mencabut subsidi BBM meskipun rencana tersebut dilakukan secara berangsur-angsur. Hal ini tidak saja merugikan perekonomian nasional tetapi juga akan menimbulkan kerugian politik bagi pemerintah.

Implikasi yang lain adalah yang menyangkut bagaimana menghilangkan terminologi subsidi BBM dalam APBN kita. Hal ini bisa dilakukan dengan mengubah sistem akuntansi perminyakan

kita dengan cara tidak lagi memisahkan antara minyak kita yang diekspor dan minyak yang harus diimpor. Kalau hal ini digabungkan-maka secara otomatis subsidi minyak yang dibutuhkan oleh pemerintah dikompensasi oleh laba minyak dan pos pemberian subsidi dengan sendirinya hilang sementara pos laba minyak kemungkinan masih ada. Karena hilangnya pos subsidi ini maka hal ini jelas akan menghindarkan adanya tudingan internasional terhadap praktik pemberian subsidi yang dianggap sebagai usaha proteksi terselubung.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, M Arsjad et al, (1991), "The Indonesian Economy : Problem and Prospects", *Asian Economic Journal*, Vol. 5, No. 21, pp. 100-36.
- Akita, Takahiro, (1991), "Industrial Structure and The Source of Industrial Growth in Developing Countries After the 1973 Oil Shock", *Journal of Development Economics*, Vol. 18, pp. 23-35.
- Barten, A.P., (1969), "Maximum Likelihood Estimation of a Complete Systems of Demand Equations", *European Economic Review*, Vol. 1, pp. 7-73.
- Chenery, Hollis B., (1961), "Comparative Advantage and Development Policy", *American Economic Review*, march, pp, 19-49.
- Dhrymes, P.J., (1969), "Alternative Asymptotic Test of Significance and Related Aspect of 2SLS and 3SLS estimated Parameters", *The Review of Economic Studies*, Vol. 36 (2), No. 106, pp. 213-26.
- Grossman, M. Gene and Helpman, Elhanan, (1990), "Comparative Advantage and Long Run Growth", *American Economic Review*, Vol. 80, No. 4, pp. 796-815.
- Otani, Ichiro, and Villanueva, Delano, (1990), "Long-Term Growth in Developing Countries and Its Determinants: An Empirical Analisis", *World Development*, March, pp. 769-79.
- Samuelson, Paul A., (1953-4), "Prices of Factors and Goods in General Equilibrium", *review of Economic Studies*, Vol. 21, pp. 1-20.
- Vandaele, Walter and Morgan, Alison, (1972), *Asymptotic Test of Significance of 3SLS Estimated Parameters*, Chicago: University of Chicago, HGM Alexander Research Foundation.

WARTA EKONOMI, Berbagai Edisi.