

## BAB VII

### DEFISIT ANGGARAN

#### A. DEFINISI

Dalam penyusunan anggaran kita mengenal adanya Surplus anggaran dan deficit anggaran, yang di Amerika dikenal dengan *on & off budget*.

Surplus anggaran adalah kelebihan penerimaan pemerintah, pajak dari total pengeluarannya termasuk untuk belanja barang dan jasa dan transfer payment. Sebaliknya dengan deficit Anggaran.

Pengaruh defisit anggaran yang didanai oleh utang pemerintah terhadap perekonomian merupakan isu yang sangat kontroversial baik dalam tataran teori maupun secara empirik.

Secara teoritik paling tidak ada tiga kelompok jawaban yang berbeda yang mencoba menjawab permasalahan tersebut di atas. Ketiga kelompok itu adalah Ricardian, Neoklasik, dan Keynesian.

1. Kaum Ricardian, dengan teorinya *Ricardian Equivalence (RE)* berpendapat bahwa ada hubungan kekeluargaan yang erat antar generasi. Dalam kondisi tersebut konsumsi ditentukan oleh seluruh sumber daya yang dimiliki oleh keluarga besar sepanjang masa. ***Defisit anggaran pada dasarnya hanyalah pengalihan beban pajak dari masa sekarang ke masa yang akan datang.*** Beban pajak baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang tetap menjadi beban keluarga besar tersebut. Bagi keluarga besar tersebut, deficit anggaran tidak akan mempunyai pengaruh apa-apa terhadap perekonomian.

Teori RE pada dasarnya merupakan pengembangan teori pendapatan permanen dan hipotesis siklus hidup (*Permanent Income and Life Cycle Hypothesis* atau *PILCH*). Di dalam teori RE variable belanja pemerintah, pajak dan utang pemerintah yang tidak ada dalam teori PILCH diintroduksikan dalam model. ***Kesimpulan penting dari teori RE adalah bahwa kebijakan defisit anggaran tidak mempunyai pengaruh terhadap perekonomian, termasuk di dalamnya tingkat konsumsi, investasi, suku bunga, dan tingkat harga.*** Dalam teori RE diasumsikan bahwa dalam perekonomian hanya terdapat satu pelaku ekonomi (*a representative agent*) yang hidup sepanjang waktu (*infinite horizon*). Pelaku ekonomi tersebut mempunyai informasi yang sempurna (*perfect foresight*) untuk

digunakan dalam pengambilan keputusan. Pelaku ekonomi secara sempurna dapat melakukan optimasi untuk mencapai tujuan hidupnya.

Teori RE mendapat banyak kritikan, karena dalam kenyataannya defisit anggaran mempengaruhi perekonomian baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Barro (1989) sebagai pendukung teori RE mencoba memberikan penjelasan teori RE yang tidak sepenuhnya terbukti dengan mengemukakan lima argumen. Kelima argumen yang menyebabkan teori RE tidak berlaku sepenuhnya

- a. umur pelaku ekonomi tidak tak terbatas,
- b. pasar uang dan pasar modal tidak sempurna,
- c. pajak dan pendapatan di masa yang akan datang tidak bisa dipastikan sepenuhnya,
- d. pajak tidak *lump-sum*,
- e. kesempatan kerja tidak selalu penuh (*full employment*) seperti disyaratkan oleh teori RE.

Kelima kondisi itu menyebabkan transfer beban pajak, dan kekayaan dari masa sekarang ke masa yang akan datang tidak sempurna.

2. Kelompok Neoklasik, mencoba mendalami efek defisit anggaran terhadap perekonomian adalah kelompok Neoklasik. Kelompok Neoklasik lebih menekankan pembahasan pada efek dari defisit yang permanen. Bernheim (1989) menyebutkan bahwa model Neoklasik yang standar mendasarkan diri pada tiga karakter pokok.

- a. Pelaku ekonomi mempunyai masa hidup yang terbatas (*finite horizon*).
- b. Tingkat konsumsi optimal ditentukan oleh solusi optimasi antar waktu (*intertemporal optimization*)
- c. Setiap periode waktu terjadi keseimbangan pasar.

Model Neoklasik serupa dengan model Ricardian. Dalam model Ricardian, satu pelaku ekonomi hidup sepanjang masa, sedangkan dalam model Neoklasik ada dua pelaku ekonomi yang hidup dalam periode yang berbeda. Kedua model mempunyai hubungan intertemporal. Hubungan intertemporal dalam model Ricardian menunjukkan hubungan antara kepentingan pelaku ekonomi di masa muda dan di masa tua, sedangkan dalam model Neoklasik menunjukkan hubungan antara kepentingan generasi muda dan generasi tua. Implikasi perbedaan kedua model tersebut cukup berarti. Dalam model Ricardian hanya ada satu pelaku ekonomi yang hidup sepanjang masa. Fungsi utilitas mewakili utilitas individual.

Kerugian di masa sekarang diupayakan terkompensasi sepenuhnya oleh keuntungan di masa yang akan datang. Utilitas marginal pada masa sekarang akan berhubungan langsung dengan utilitas marginal yang akan datang. Kenaikan pajak di masa yang akan datang akan dikompensasi secara penuh dengan pengurangan tingkat konsumsi dan peningkatan tabungan di masa sekarang (lihat Hayashi, 1987 dan Kotlikoff, 1988). *Dalam model Neoklasik, terdapat dua pelaku ekonomi atau lebih yang hidup dalam periode waktu yang berbeda. Hubungan intertemporal tidak seerat jika hanya ada satu pelaku ekonomi. Sangat mungkin pelaku ekonomi di masa sekarang tetap peduli terhadap pelaku ekonomi dari generasi penerus, tetapi tidak sepenuhnya.* Jika pelaku ekonomi yang hidup pada masa sekarang sangat *altruis*, maka seperti hasil penelitian Barro (1974) kedua model akan menghasilkan kesimpulan yang sama. Hayashi (1987) dan Kotlikoff (1988) berpendapat bahwa secara umum pelaku ekonomi *tidak akan peduli terhadap peningkatan pajak setelah pelaku ekonomi tersebut meninggal*, sehingga pelaku ekonomi yang hidup di masa sekarang akan meninggalkan warisan, namun tidak dalam rangka untuk mengkompensasi kenaikan pajak di masa yang akan datang. Defisit anggaran yang dibiayai dengan pengurangan pajak di masa sekarang akan meningkatkan kekayaan pelaku ekonomi yang hidup di masa sekarang. Peningkatan kekayaan itu akan meningkatkan konsumsi dan mengurangi tabungan.

Obligasi yang dikeluarkan pemerintah tidak akan terserap semuanya oleh tabungan masyarakat yang berkurang, karena jumlah obligasi lebih besar dari tabungan masyarakat. Obligasi hanya akan dibeli semuanya oleh pelaku ekonomi jika suku bunganya lebih tinggi. Keseimbangan yang baru dengan tingkat bunga yang lebih tinggi akan tercapai. Peningkatan suku bunga pada proses berikutnya akan menyebabkan pengurangan investasi swasta (*crowding out*).

Uraian di atas juga sekaligus menjelaskan ciri kedua bahwa tingkat konsumsi ditentukan oleh proses optimasi antar waktu. Kaum Neoklasik tidak mengelak bahwa hubungan antargenerasi walau kecil tetapi selalu ada. Dalam ungkapan Barro (1989) dikatakan bahwa mungkin ada beberapa orang tua yang tidak punya anak, sehingga tidak ada hubungan antar generasi, tetapi setiap anak pasti punya orang tua, sehingga hubungan antargenerasi tetap mesti ada. Selain itu juga optimasi antar waktu itu akan menghasilkan solusi jika ada keseimbangan dalam setiap periodenya.

Defisit anggaran akan meningkatkan tingkat konsumsi dalam jangka panjang, dengan cara membebaskan pajak untuk generasi berikutnya. Jika seluruh sumber daya secara penuh dapat didayagunakan (*full-employment*), maka peningkatan konsumsi akan menurunkan tingkat tabungan dan suku bunga akan meningkat. Peningkatan suku bunga akan mendorong permintaan investasi swasta menurun, sehingga kaum Neoklasik menyimpulkan bahwa dalam kondisi kesempatan kerja penuh, defisit anggaran yang permanen akan menyebabkan investasi swasta tergesur (*crowding-out*). ***Secara umum kaum Neoklasik berpendapat bahwa defisit anggaran akan merugikan perekonomian.***

Menurut Bernheim (1989) kelemahan teori Neoklasik dalam hal dampak defisit anggaran serupa dengan teori RE, kecuali bahwa pelaku ekonomi tidak lagi tunggal, serta hidup dalam kurun waktu yang terbatas. Kesimpulan teori defisit anggaran kelompok Neoklasik akan sama dengan kesimpulan teori RE, jika pelaku ekonomi altruistis (Barro, 1974).

3. Kelompok ketiga adalah **kaum Keynesian yang berpendapat bahwa defisit anggaran mempengaruhi perekonomian.** Kelompok Keynesian mengasumsikan bahwa pelaku ekonomi mempunyai pandangan jangka pendek (*myopic*), hubungan antar generasi tidak erat, serta tidak semua pasar selalu dalam posisi keseimbangan. Salah satu ketidakseimbangan terjadi di pasar tenaga kerja, dan dalam perekonomian selalu terjadi pengangguran. Menurut kaum Keynesian, defisit anggaran akan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan, dan konsumsi pada giliran berikut. Defisit anggaran yang dibiayai dengan utang, yang berarti beban pajak pada masa sekarang relatif menjadi lebih ringan, akan menyebabkan peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan. Peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan akan meningkatkan konsumsi dan sisi permintaan secara keseluruhan. Jika perekonomian belum dalam kondisi kesempatan kerja penuh, peningkatan sisi permintaan akan mendorong peningkatan produksi, dan selanjutnya peningkatan pendapatan nasional. Pada periode selanjutnya, peningkatan pendapatan nasional akan mendorong perekonomian melalui efek multiplier Keynesian. Karena defisit anggaran meningkatkan konsumsi dan tingkat pendapatan sekaligus, tingkat tabungan dan akumulasi kapital juga meningkat. **Menurut kaum Keynesian secara keseluruhan, defisit anggaran dalam jangka pendek akan menguntungkan perekonomian.**

Model analisis Keynesian itu mendapat kritikan tajam dari kelompok Klasik Baru (*New Classical*). Kritik kelompok Klasik Baru itu terutama berkaitan dengan analisis Keynesian yang tidak rasional, tidak-konsisten, dan target kebijakan yang sembarang (Willes, 1987; Snowdon, 1995; Woodford, 1999). Analisis Keynesian dikatakan tidak rasional karena perilaku pelaku ekonomi tidak berubah dalam menghadapi kebijakan pemerintah yang berubah. Model Keynesian yang memfokuskan diri pada hubungan struktural yang statis tidak didasarkan pada perilaku individual pelaku ekonomi yang cenderung melakukan optimasi dalam mengambil keputusan ekonomi. Keputusan ekonomi Keynesian hanya didasarkan pada kondisi perekonomian pada saat itu (statis), dan tidak mempertimbangkan kondisi perekonomian di masa yang akan datang. Target kebijakan ekonomi mestinya diformulasikan dalam konteks kesejahteraan masyarakat, bukan dalam pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, stabilitas kurs (Willes, 1987). Kritik kelompok Klasik Baru terhadap teori Keynes itu dijawab oleh kelompok Keynes Baru (*New Keynesian*) dengan mengintroduksi teori optimasi untuk penurunan modelnya (*microfoundation*), dengan tetap mempertahankan kondisi ketidaksempurnaan di pasar tenaga kerja, dan adanya pengangguran. Dalam model-model kelompok Keynes Baru, model diturunkan dari perilaku pelaku ekonomi yang melakukan optimasi. Model tidak hanya statis, tetapi juga dinamis, bahkan mengadopsi *rational expectation* (asa nalar). Akan tetapi dalam model-model Keynes Baru, tetap dimungkinkan adanya perbedaan gaji antar sektor, dan adanya pengangguran, yang mengindikasikan ketidaksempurnaan pasar. (Willes, 1987; Snowdon, 1995; Woodford, 1999).

Perbedaan pendapat dalam hal efektivitas pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian selain terjadi dalam tataran teori juga terjadi dalam tataran empirik mengenai definisi terminologi defisit anggaran. Dalam praktik definisi terminologi defisit anggaran sangat beragam. Keragaman definisi itu selain karena adanya perbedaan sistem pencatatan juga dipengaruhi oleh tujuan analisis dampak defisit anggaran terhadap perekonomian (Dornbursch, 1989; Gramlich, 1989; Blejer, 1991).

**Pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian sangat ditentukan oleh mekanisme hubungan antara pemerintah dan bank sentral, dan oleh sumber pendanaan defisit anggaran tersebut. Bank sentral selain sebagai penguasa moneter juga sebagai bendahara pemerintah. Jika bank sentral berlaku sebagai bendahara pemerintah, maka bank sentral sering harus membiayai pengeluaran**

**pemerintah sebelum pemerintah mendapatkan penerimaan dari pajak.** Perbedaan waktu antara pengeluaran dan penerimaan tentu saja akan berakibat pada peningkatan uang inti dan akhirnya mempengaruhi jumlah uang beredar, serta selanjutnya mempengaruhi perekonomian.

Kondisi hubungan keuangan antara pemerintah dengan bank sentral di Indonesia sedikit berbeda dengan yang digambarkan di atas. Sejak tahun 1998, bank sentral di Indonesia tidak lagi menjadi bendahara pemerintah, melainkan sekedar pemegang rekening pemerintah. Bank sentral tidak akan mengeluarkan uang, jika pemerintah tidak memiliki uang di rekeningnya. Perbedaan kondisi hubungan keuangan antara pemerintah dan bank sentral di Indonesia dan di Negara lain, tidak mengubah kenyataan adanya tenggang waktu antara aliran masuk dan aliran dana yang keluar dari rekening pemerintah di bank sentral, sehingga berdampak pada perubahan uang inti dan akhirnya pada jumlah uang beredar. Sumber pendanaan defisit anggaran juga mempengaruhi perubahan uang inti. **Dornbusch (1989, hal 430-443) membagi dua macam sumber pendanaan defisit anggaran, yakni utang publik dan utang bank sentral. Ketika pemerintah mendanai defisit anggaran dengan meminjam dari masyarakat, pemerintah melaksanakan kebijakan pembiayaan utang (*debt financing*).** Mekanisme utang publik pemerintah dapat dijelaskan sebagai berikut. Pemerintah mengeluarkan surat utang (obligasi) dan menjual kepada masyarakat. Pemerintah menerima kas dari masyarakat dan menyimpan dananya di rekening pemerintah, baik itu di bank umum maupun di bank sentral. Dana tersebut dapat digunakan pemerintah untuk membiayai belanjanya. Aliran uang pengeluaran pemerintah diimbangi oleh aliran uang masuk dari masyarakat, sehingga jenis pendanaan defisit anggaran semacam itu tidak mempengaruhi perubahan jumlah uang inti. Jenis pendanaan defisit anggaran yang kedua adalah pinjaman pemerintah dari bank sentral. Pemerintah mendapatkan dana dari bank sentral guna menutup defisit anggarannya dengan cara menjual surat berharga kepada bank sentral. Dana dari bank sentral yang bersumber dari penciptaan uang inti dapat digunakan pemerintah guna menutup defisit anggaran. Jika pemerintah membelanjakan dana tersebut, maka masyarakat akan memegang komponen uang inti dalam jumlah yang lebih banyak. Pendanaan defisit pemerintah yang bersumber dari pinjaman bank sentral pada dasarnya menciptakan tambahan uang inti yang selanjutnya akan mempengaruhi jumlah uang beredar dan perekonomian. Hubungan keuangan antara bank sentral dan pemerintah juga akan muncul sebagai konsekuensi bank sentral sebagai penguasa

moneter yang bertanggung jawab terhadap stabilitas moneter. Di satu sisi gejolak suku bunga dapat terjadi jika pemerintah melaksanakan kebijakan defisit anggaran. Di sisi lain bank sentral yang fokus kebijakannya pada stabilitas suku bunga harus melakukan intervensi agar suku bunga stabil. Jika bank sentral melakukan intervensi guna menstabilkan suku bunga, maka akan terdapat perubahan jumlah uang inti sebagai konsekuensinya.

## **B. PENELITIAN TENTANG BUDGET DEFICIT**

Beberapa penelitian empiris mengenai dampak defisit anggaran terhadap perekonomian menunjukkan temuan yang berbeda. Egwaikhide (1997) mengadakan penelitian dampak defisit anggaran terhadap neraca pembayaran di Nigeria. Persamaan perilaku dalam persamaan simultan sebagian berbentuk model statis dan sebagian dalam bentuk dinamis *Partial Adjustment Model* (PAM). Dengan menggunakan model ekonomi makro jangka pendek dan data tahunan dari tahun 1973-1993, Egwaikhide menyimpulkan bahwa defisit anggaran baik yang dibiayai dengan kredit bank sentral maupun dari pinjaman luar negeri akan memperburuk neraca pembayaran.

Khan dan Aghevli (1978) mengamati dampak defisit anggaran terhadap jumlah uang beredar dan inflasi di berbagai negara, seperti Brasil, Columbia, Republik Dominikan, dan Thailand. Data yang digunakan adalah data kuartalan dengan rentang waktu pengamatan antara tahun 1961-1974. Model dinamis dalam persamaan simultan berbentuk PAM atau Koyck. Model yang digunakan adalah model makro ekonomi jangka pendek dengan memfokuskan diri pada sisi permintaan. **Khan dan Aghevli menyimpulkan bahwa defisit anggaran cenderung akan menyebabkan peningkatan jumlah uang beredar dan akhirnya akan mendorong terjadinya inflasi.**

Berbagai studi empiris di Indonesia menunjukkan hasil yang beragam.

1. Adji (1995) menggunakan model persamaan tunggal dan data tahun 1971-1992. Aplikasi *Error Correction Model* (ECM) digunakan untuk melihat proses keseimbangan jangka panjang dan jangka pendek antara tingkat inflasi dan deficit anggaran. **Hasil penelitian membuktikan bahwa Ricardian Equivalence berlaku di dalam perekonomian Indonesia.** Dalam jangka panjang utang publik tidak mempengaruhi tingkat konsumsi masyarakat.

2. IBII (2000) dan Woo (1994) menghasilkan kesimpulan yang berbeda dari hasil penelitian Adji (1995). Kedua penelitian itu dilakukan dengan menggunakan model makro persamaan simultan dengan kurun waktu pengamatan yang berbeda. Woo menggunakan data tahun 1965 - 1990, sedangkan IBII menggunakan data tahun 1987 - 1997. **Kedua penelitian tersebut secara tidak langsung menyimpulkan bahwa kebijakan defisit anggaran mempengaruhi perekonomian.**

### C. PAJAK INFLASI

Jika pemerintah membiayai deficit dengan mencetak uang, sementara masyarakat terpaksa harus menambah keseimbangan pendapatan nominalnya agar dapat membiayai pendapatan riilnya maka pemerintah membiayai dirinya dengan *pajak inflasi*.

Penerimaan pemerintah dari pajak inflasi = tingkat inflasi x uang primer riil.

### D. DEFISIT ANGGARAN DAN UTANG PEMERINTAH INDONESIA

Kebijakan defisit anggaran, walaupun istilah itu tidak dikenal semasa Orde Baru, namun dalam praktiknya sudah dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Pada masa Orde Baru, aliran utang baru, pembayaran cicilan utang, dan pembayaran bunga utang dicatat dalam neraca anggaran pemerintah. Aliran penerimaan pemerintah, termasuk di dalamnya aliran utang baru yang sama dengan aliran pengeluaran belanja pemerintah, termasuk di dalamnya aliran cicilan utang, dan pembayaran bunga utang, disebut sebagai anggaran berimbang yang dinamis. Sistem pencatatan dan pelaporan tersebut tentu saja menyembunyikan kenyataan beban defisit anggaran terhadap neraca pembayaran dan anggaran pemerintah. Pada masa Orde Baru sumber kebijakan defisit anggaran yang sumber pendanaannya adalah utang luar negeri diambil berdasarkan pemikiran bahwa perekonomian Indonesia kekurangan dana. Selagi suntikan dana tersebut menghasilkan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dari biaya pinjaman luar negeri (bunga dan *capital gain*) yang harus dibayarkan, maka utang luar negeri dapat diterima. Dasar pemikiran tersebut tampaknya yang memicu pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru selalu menjalankan kebijakan defisit anggaran terus menerus, sehingga jumlah utang luar negeri terus meningkat. Dari tahun ke tahun akumulasi utang luar negeri pemerintah terus meningkat kecuali pada tahun 1996, 1997, dan tahun 2001. Pada tahun 1996 dan 1997 para pelaku ekonomi menduga



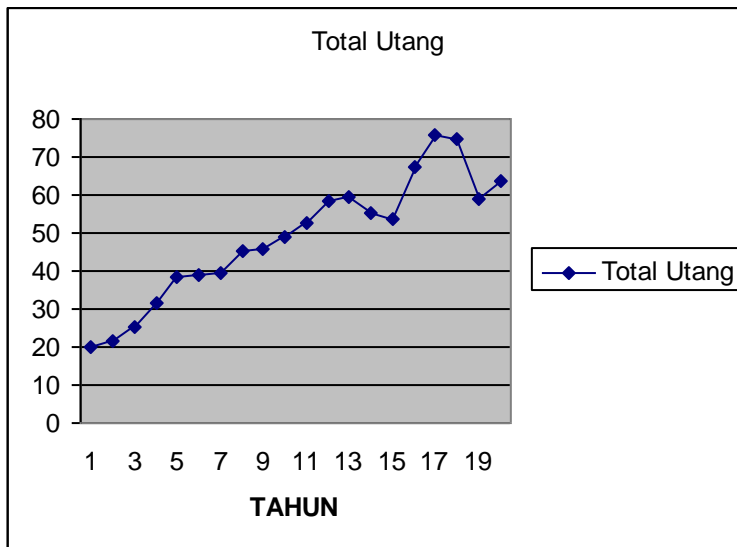
bahwa beban utang Indonesia sudah terlalu tinggi, dan banyak utang yang jatuh tempo, sehingga beban pembayaran bunga dan cicilan utang itu akan memicu melemahnya rupiah.

Beban Utang pemerintah Indonesia pada antara tahun 1983 – 2002, sebagai berikut :

Tabel 4. Perkembangan Utang Indonesia dari tahun 1983 – 2002 ( dalam juta US \$)

<b>Tahun</b>	<b>Total Utang</b>
1983	19,953
1984	21,589
1985	25,321
1986	31,521
1987	38,417
1988	38,983
1989	39,577
1990	45,100
1991	45,725
1992	48,769
1993	52,462
1994	58,616
1995	59,588
1996	55,303
1997	53,862
1998	67,315
1999	75,720
2000	74,891
2001	58,786
2002	63,517

*Sumber : Laporan Bank Indonesia berbagai edisi diolah*



Pilihan sumber pendanaan defisit dari utang luar negeri juga tidak terlepas dari rejeki minyak. Pemerintah pada masa itu sangat yakin bahwa beban utang luar negeri pasti akan terbayar, dan tidak menimbulkan banyak masalah baik terhadap neraca pembayaran, maupun terhadap anggaran pemerintah, karena adanya sumber penerimaan devisa, dan penerimaan pemerintah dari minyak.

Tahun 80-an ketika minyak masih menjadi andalan perekonomian Indonesia, gejolak harga minyak sangat mempengaruhi stabilitas perekonomian. Harga minyak kuartal pertama tahun 1983 tercatat sebesar \$30 per barel. Harga tersebut terus merosot mencapai harga terendah pada kuartal ketiga tahun 1986. Penurunan harga minyak tahun 1983 sampai 1986 menyebabkan penerimaan pemerintah dan ekspor minyak turun drastis. Defisit anggaran pemerintah dan neraca pembayaran membengkak. Utang luar negeri diandalkan untuk mengatasi permasalahan defisit anggaran dan neraca pembayaran. Membengkaknya deficit anggaran dan utang luar negeri pemerintah pada tahun 80-an sangat erat kaitannya dengan penurunan harga minyak. Di sisi lain kehadiran utang luar negeri membawa dampak pada kewajiban untuk membayar bunga dan cicilan utang. Kehadiran utang dan konsekuensi pembayaran bunga dan cicilan utang akan berpengaruh terhadap neraca pembayaran dan anggaran pendapatan dan belanja suatu negara.

Seberapa besar utang dapat ditoleransi oleh sebuah perekonomian sangat tergantung, likuiditas dan solvabilitas perekonomian suatu negara yang terlibat dalam utang tersebut (Agenor, 1996). Beberapa parameter untuk mengukur likuiditas dan solvabilitas perekonomian suatu negara yang terlibat utang adalah

- a. Rasio total utang terhadap pendapatan nasional
- b. Rasio beban bunga dan cicilan utang terhadap total export (*debt service ratio*)
- c. Rasio beban bunga dan cicilan utang terhadap pendapatan nasional.

Kemampuan membayar bunga dan cicilan utang selain tergantung dari penghasilan devisa, juga ditentukan oleh penerimaan pemerintah dari sumber dalam negeri, suku bunga internasional, dan kurs rupiah. Pengaruh kurs terhadap kemampuan membayar bunga dan cicilan utang pemerintah lebih kuat di banding suku bunga, sebab gejolak suku bunga internasional tidak sebesar gejolak kurs rupiah. Melonjaknya defisit anggaran pada tahun 1987 salah satunya disebabkan oleh devaluasi rupiah tahun 1986 dari sebesar Rp. 1255,- menjadi Rp.1653,- per dolar, sehingga rupiah yang dibutuhkan untuk membayar bunga dan cicilan utang meningkat tajam. Peningkatan pengeluaran pemerintah untuk membayar bunga dan cicilan utang, disertai dengan penurunan penerimaan pemerintah karena turunnya penerimaan minyak, menyebabkan defisit anggaran, dan utang luar negeri pemerintah membengkak . Defisit anggaran yang didanai oleh utang luar negeri pemerintah menyebabkan terus meningkatnya jumlah utang luar negeri pemerintah. Pada tahun 1983, utang luar negeri pemerintah meningkat dari US\$16.7 juta hingga mencapai US\$ 20 juta. Kenaikan tersebut terjadi karena pengaruh menguatnya mata uang yen terhadap dolar AS, sehingga mempengaruhi jumlah utang dalam satuan dolar AS, di samping terjadinya resesi dunia, dan tekanan neraca pembayaran akibat harga minyak yang turun drastis pada masa itu (Harinowo, 2002). Turunnya harga minyak pada tahun 1983 menyebabkan cadangan devisa dan penerimaan pemerintah Indonesia terganggu, sehingga dibutuhkan tambahan utang untuk memberikan jaminan terhadap cadangan devisa dan anggaran pemerintah. Penurunan harga minyak terus berlanjut sampai mencapai angka terendah pada tahun 1986, sehingga ekspor, cadangan devisa, dan penerimaan pemerintah turun drastis. Utang luar negeri, baik untuk memperkuat cadangan devisa maupun guna menutup defisit anggaran, terus meningkat meskipun besarnya relative bervariasi. Bersamaan peningkatan jumlah utang, beban pembayaran bunga terus meningkat. Sejak tahun 1983, walaupun berfluktuasi, ada tendensi beban pembayaran utang terus meningkat, sehingga membebani APBN. Rasio pembayaran bunga terhadap penerimaan pemerintah dari tahun 1983 sampai tahun 1986, rata-rata hanya mencapai tingkat 10%. Dari tahun 1986 sampai tahun 1990, rata-rata rasio beban utang meningkat mencapai 40%. Pada dekade 1990-an dan awal tahun 2000, rata-rata rasio beban utang sedikit turun mencapai angka 30%. Tingginya utang luar

negeri juga membebani neraca pembayaran. Di satu sisi pembayaran cicilan utang terus meningkat namun kemampuan membayar yang dicerminkan oleh penerimaan ekspor tidak sebanding, sehingga rasio pembayaran utang terhadap penerimaan ekspor meningkat drastis sejak tahun 1983. Setelah ada restrukturisasi perekonomian pada akhir dekade 80-an, ekspor, terutama ekspor nonmigas, meningkat, sehingga secara perlahan rasio pembayaran utang terhadap penerimaan ekspor turun. Pada tahun-tahun selanjutnya yaitu tahun 1992-1994, utang luar negeri pemerintah maupun swasta terus mengalami kecenderungan peningkatan. Meskipun demikian, utang luar negeri pemerintah cenderung lebih terkendali. Pada tahun 1992 – 1994 utang luar negeri pemerintah cenderung meningkat terutama karena pengaruh melemahnya yen terhadap dolar. Namun demikian, pada tahun 1995 – 1996 utang pemerintah kembali turun akibat meningkatnya beban pembayaran utang yang telah jatuh tempo, maupun kebijakan pinjaman luar negeri yang lebih hati-hati. Di sisi lain, perkembangan utang luar negeri swasta pada masa ini selalu mengalami kenaikan dan sangat berisiko karena sebagian besar berupa pinjaman komersial yang berjangka waktu pendek dengan suku bunga yang relatif tinggi. Pada tahun 1996, untuk pertama kalinya utang luar negeri swasta melampaui utang pemerintah. Akhir tahun 1996/1997, total utang luar negeri mencapai US\$ 109,3 milyar, di antaranya US\$ 56 milyar merupakan utang luar negeri swasta, sedangkan selebihnya yaitu US\$ 53,3 milyar merupakan utang pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, BI menerbitkan *yankee bond* untuk menciptakan *benchmarking*. Dengan *benchmarking*, sektor swasta diharapkan memperoleh syarat pinjaman luar negeri yang lebih baik, sehingga mengurangi risiko terhadap perkembangan perekonomian nasional.

Setelah masa krisis lewat, utang luar negeri mengalami lonjakan tajam, khususnya pada tahun 1998–1999. Peningkatan utang tersebut selain untuk peningkatan cadangan devisa dalam rangka menstabilkan dan mengamankan neraca pembayaran, juga dibutuhkan dalam rangka restrukturisasi perbankan yang sempat mengalami krisis likuiditas secara serius. Setelah mengalami lonjakan tajam pada tahun 1998-1999, mulai tahun 2000-2001 utang luar negeri pemerintah mengalami penurunan. Hal ini terjadi karena pengaruh keberhasilan pemerintah dalam melakukan penjadwalan kembali utang-utang luar negerinya. Adapun tahun 2002 utang luar negeri kembali mengalami peningkatan. Peningkatan tersebut terjadi karena perekonomian dalam negeri mulai pulih, yang ditandai oleh terbukanya akses

terhadap sumber - sumber pembiayaan luar negeri. Keberhasilan tersebut juga tidak lepas dari tercapainya kesepakatan penjadwalan kembali utang-utang luar negeri.

#### **E. KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM DEFISIT ANGGARAN**

Untuk mengurangi defisit anggaran dan perbaikan sistem perpajakan guna peningkatan penerimaan pemerintah, dikeluarkanlah Inpres No.4. 1985. Inpres No. 4 tahun 1985 tersebut berisi kebijakan menekan ekonomi biaya tinggi. Kebijakan menekan ekonomi biaya tinggi dilakukan melalui

- a. Penyederhanaan prosedur lalu-lintas, penurunan biaya pelabuhan
- b. Penyempurnaan bidang perpajakan.

Sementara itu pada tahun 1987, pemerintah mengambil tindakan deregulasi lanjutan berupa paket kebijaksanaan 24 Desember 1987. Kebijakan ini dimaksudkan untuk terus meningkatkan ekspor nonmigas, mendorong penanaman modal, mengembangkan pasar modal, dan meningkatkan pemasukan devisa dari sektor pariwisata. Pada tahun 1986 dan 1988, pertumbuhan kembali meningkat akibat kenaikan ekspor pada sektor nonmigas, manufaktur, perdagangan, pertanian, pertambangan dan penggalian.

Berkaitan dengan upaya mendorong pertumbuhan ekonomi, baik melalui peningkatan ekspor khususnya nonmigas maupun penanaman modal, pemerintah mengeluarkan serangkaian paket deregulasi. Paket deregulasi antara lain :

- a. Paket kebijakan 6 Mei 1986.sebagai upaya mendorong ekspor nonmigas dan penanaman modal dengan cara kemudahan tata niaga, fasilitas pembebasan dan pengembalian bea masuk, dan pembentukan kawasan berikat.
- b. Paket 25 Oktober 1986. Paket tersebut bertujuan untuk mendorong ekspor, impor, dan efisiensi produksi dalam negeri, dengan cara megubah sistem non-tarif menjadi sistem tarif. Paket ketiga adalah Paket 15 Januari 1987 yang dimaksudkan untuk merangsang masuknya modal dan dana dari luar negeri. Paket tersebut berisi kemudahan penanaman modal swasta melalui kelonggaran bea masuk, penangguhan pembayaran PPN, kemudahan izin usaha, kemudahan kepada pengusaha PMA, dan penghapusan pagu *swap* ke Bank Indonesia.
- c. Paket 27 Oktober dan 20 Desember 1988 yang bertujuan untuk meningkatkan pengerahan dana masyarakat, meningkatkan kemampuan ekspor nonmigas,

efisiensi lembaga keuangan dan perbankan, peningkatan kemampuan pengendalian kebijakan moneter, dan mendorong pengembangan pasar modal.

Paket deregulasi tahun 1988 juga membawa dampak terhadap memanasnya perekonomian. Peningkatan produksi barang ekspor disertai dengan peningkatan permintaan impor bahan baku dan barang modal. Peningkatan impor membawa tekanan pada kurs rupiah. Peningkatan permintaan dalam negeri membawa tekanan pada peningkatan inflasi. Untuk mengatasi memanasnya perekonomian, pada tahun 1991 pemerintah melakukan kebijakan kontraksi moneter yang membawa dampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi pada tahun 1992 – 1993.

Pada tahun 1994 – 1995 pertumbuhan kembali meningkat, baik karena efek perdagangan dimana terjadi kenaikan ekspor nonmigas, maupun kenaikan permintaan domestik akibat kondisi investasi dan produksi yang membaik. Pada tahun 1996 pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan. Penurunan pada tahun ini terjadi karena pengaruh melemahnya kinerja sektor nonmigas yang ditandai dengan menurunnya ekspor pada sektor tersebut.

Pada tahun 1996-1997 pertumbuhan ekonomi tetap tinggi yakni mencapai 7.8%, walau mengalami penurunan dari periode sebelumnya yang mencapai 8.2%. Tingkat pertumbuhan sebesar 7.8% tersebut masih lebih tinggi daripada target rata-rata pertumbuhan Repelita VI sebesar 7.1%. Penurunan tingkat pertumbuhan tersebut seiring dengan turunnya laju pertumbuhan ekspor dan perdagangan dunia. Turunnya laju pertumbuhan perdagangan dunia yang tercatat sebesar 5.6% disebabkan oleh turunnya ekspor negara-negara yang termasuk dalam “*emerging market*” di ASIA yang disebabkan oleh meningkatnya upah buruh, dan turunnya permintaan dunia. Periode 1997-1998 disebut sebagai tahun awal krisis ekonomi dan krisis moneter. Pada kuartal pertama tahun 1997 dinamika perekonomian masih tinggi seperti pada tahun sebelumnya. Memasuki kuartal kedua, dinamika perekonomian mulai meredup. Krisis dan kontraksi PDB terus berlanjut sampai akhir tahun 1998.

Pada awal periode 1999 krisis mereda dan pertumbuhan ekonomi terjadi walau masih sangat lambat. Jika pada tahun 1998 tercatat pertumbuhan negative (kontraksi) sebesar -13.2%, maka pada tahun 1999 terjadi pertumbuhan ekonomi sebesar 0.2%. Keberhasilan restrukturisasi perbankan, penjadwalan kembali utang, dan pengendalian inflasi telah menciptakan kondisi awal pemulihan ekonomi. Di tahun 2000, 2001, dan 2002 kondisi perekonomian terus membaik. Pertumbuhan ekonomi yang terutama

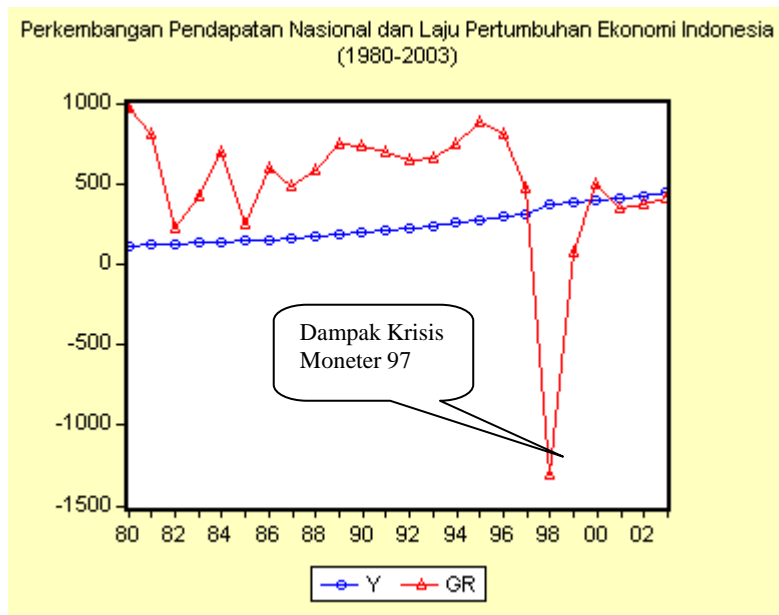
didorong oleh peningkatan sisi permintaan mencapai angka 4.9%, 3.4%, dan 3.7% secara berturut-turut.

Data pertumbuhan ekonomi Indonesia dari tahun 1983 – 2003 sebagai berikut :

**Tabel 5**  
**Perkembangan Pendapatan Indonesia (1980-2003)**

Tahun	Pendapatan Indonesia	Rate of Growth
1980	114.473,5516	9,74
1981	123.674,4681	8,04
1982	126.469,6356	2,26
1983	131.787,7759	4,21
1984	140.885,5799	6,90
1985	144.340,7738	2,45
1986	153.029,8064	6,02
1987	160.433,1620	4,84
1988	169.788,9725	5,83
1989	182.317,3391	7,39
1990	195.597,0000	7,28
1991	209.245,6302	6,98
1992	222.694,0874	6,43
1993	237.248,9209	6,54
1994	254.983,3222	7,48
1995	277.311,7755	8,76
1996	299.569,4916	8,03
1997	313.647,1637	4,70
1998	376.374,0000	-13,13
1999	379.352,0000	0,79
2000	398.016,8000	4,92
2001	411.753,5000	3,45
2002	426.942,0000	3,69
2003	444.453,5000	4,10

Sumber : IMF, *International Financial Statistics*



**Gambar 1.1 Perkembangan Pendapatan Nasional Indonesia (1980-2002)**

**F. PENGARUH KURS NILAI TUKAR**

Secara umum, kurs rupiah terus mengalami depresiasi terhadap dolar selama periode 1983-1996. Kebijakan penyesuaian nilai tukar dilakukan dengan memperhatikan rata-rata laju inflasi dalam negeri dan negara-negara mitra dagang utama, perkembangan suku bunga dalam dan luar negeri, dan kecenderungan arus dana dari dan ke Indonesia. Pada tahun 1983 kurs rupiah terhadap dolar mengalami devaluasi. Devaluasi tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki pertumbuhan ekspor nonmigas, mengingat pada tahun tersebut terjadi penurunan ekspor migas yang mengakibatkan tekanan pada neraca pembayaran. Devaluasi pada tahun tersebut juga disertai dengan penundaan proyek-proyek besar pemerintah sebagai upaya menghemat devisa. Pada tahun 1984 dan 1985 kurs mengalami depresiasi. Pada bulan Agustus dan September 1984 terjadi gejolak pasar uang antarbank. Gejolak itu dipicu oleh isu akan terjadinya devaluasi lanjutan. Peningkatan aktivitas pasar uang antarbank cenderung meningkatkan suku bunga antarbank dan mendorong ketidakpercayaan masyarakat pada rupiah yang selanjutnya mendorong spekulasi dolar. Devaluasi terjadi kembali pada tahun 1986 akibat harga minyak kembali merosot hingga pada tingkat yang tidak terduga sebelumnya. Harga minyak mencapai US\$ 10,00 per barel, sehingga memberi tekanan yang besar terhadap neraca pembayaran.

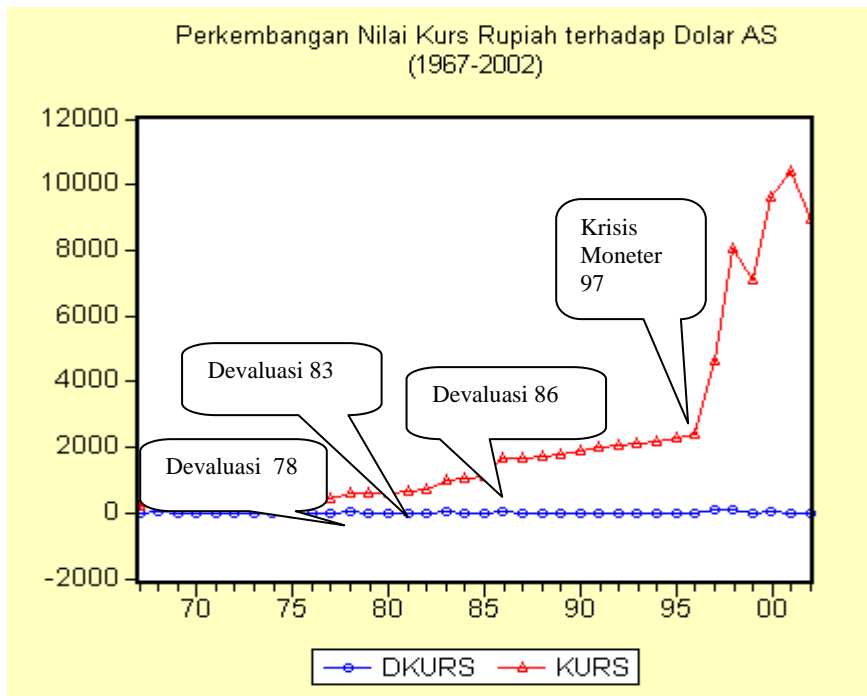
Berikut ini data perubahan kurs dari tahun 1967 – 2003



Tabel 6  
**Perkembangan Nilai Tukar Indonesia 1967-2002**

Tahun	Nilai Tukar	Tingkat Depresiasi
1967	235	0.00
1968	326	38.72
1969	326	0.00
1970	378	15.95
1971	415	9.79
1972	415	0.00
1973	415	0.00
1974	415	0.00
1975	415	0.00
1976	415	0.00
1977	415	0.00
1978	625	50.60
1979	627	0.32
1980	627	0.00
1981	644	2.75
1982	693	7.53
1983	994	43.54
1984	1074	8.05
1985	1125	4.75
1986	1641	45.87
1987	1650	0.55
1988	1731	4.91
1989	1797	3.81
1990	1901	5.79
1991	1992	4.79
1992	2062	3.51
1993	2110	2.33
1994	2200	4.27
1995	2308	4.91
1996	2383	3.25
1997	4650	95.13
1998	8025	72.58
1999	7100	-11.53
2000	9595	35.14
2001	10400	8.39
2002	8940	-14.04

Sumber : Bank Indonesia, *Istatistik Ekonomi dan keuangan Indonesia*, Berbagai edisi.



Gambar Perkembangan Nilai Tukar Indonesia Terhadap Dolar AS, 1967-2002

Pengaruh memburuknya harga minyak masih berpengaruh pada tahun – tahun selanjutnya yaitu 1987-1988. Nilai tukar mata uang dunia masih berfluktuasi. Laju pertumbuhan ekonomi dunia masih lambat. Negara-negara industri masih melakukan proteksi karena resesi yang berkepanjangan sebagai dampak melonjaknya harga minyak pada awal tahun 1970-an. Lesunya pasar dan proteksi di negara industri menurunkan ekspor Indonesia, sehingga ikut mendorong melemahnya rupiah. Kebijakan pengetatan moneter pada tahun 1987 dilakukan guna mencegah spekulasi yang tidak terkontrol lebih lanjut. Pada tahun 1991, sebagai akibat berlangsungnya krisis teluk, ekspor migas Indonesia sempat mengalami kenaikan. Meskipun demikian, ekspor nonmigas justru mengalami pertumbuhan yang melambat, sehingga memicu ekspektasi masyarakat akan devaluasi dan mendorong spekulasi valuta asing. Pertumbuhan ekspor nonmigas yang melambat tersebut terjadi akibat pengaruh lambatnya pertumbuhan ekonomi negara-negara maju dan perdagangan dunia. Proteksi yang dilakukan negara-negara maju ikut mendorong melambatnya laju ekspor nonmigas Indonesia. Pada tahun 1992-1996 depresiasi terjadi berkisar antara 2 sampai 5 persen per tahun.

Serangkaian kebijakan juga diambil pada masa ini guna memelihara nilai tukar

1. Pada bulan Desember 1993, BI mengeluarkan kebijakan untuk menentukan nilai tukar rupiah yang lebih fleksibel dan mendorong berkembangnya transaksi valuta asing antarbank dengan cara melebarkan *spread* jual dan beli
2. BI menetapkan *net open position* (NOP) maksimum liabilitas untuk mata uang asing bagi bank devisa. Penetapan NOP maksimum tersebut dalam rangka mengurangi risiko mata uang asing. Pada tahun 1994/1995 NOP dilonggarkan menjadi 25% dari total kapital bank. *Spread* dolar ditingkatkan pada September 1984 guna mengurangi tekanan terhadap spekulasi dolar.
3. pada bulan Desember 1995 ditetapkan pelebaran *spread* transaksi devisa dari 30 rupiah/dolar menjadi 44 rupiah/dolar, disertai kebijakan penetapan batas intervensi kurs sebesar 66 rupiah. Meskipun demikian, nilai rupiah sempat menurun tajam pada tahun 1996 akibat isu kesehatan presiden dan terjadinya insiden 27 Juli pada waktu itu.

Selanjutnya sistem nilai tukar mengambang terkendali secara lebih fleksibel pernah diterapkan di Indonesia dari September 1986 sampai Januari 1994 dan dengan mekanisme pita intervensi dari Januari 1994 sampai Agustus 1997. dalam periode ini dilakukan kebijakan nilai tukar sebagai berikut :

1. Bank Indonesia setiap hari mengeluarkan nilai tukar (kurs) tengah harian;
2. Pita intervensi pernah dilakukan pelebaran sebanyak 8 kali, yaitu dari Rp. 6 (0,25%) menjadi Rp. 10 (0,05%) pada September 1992, menjadi Rp. 20 (1%) pada Januari 1994, menjadi Rp. 30 (1,5%) pada September 1994, menjadi Rp. 44 (2%) pada Mei 1995, menjadi Rp. 66 (3%) pada bulan Desember 1995, menjadi Rp. 118 (5%) pada Juni 1996, menjadi Rp. 192 (8%) pada September 1996, dan menjadi Rp. 304 (12%) pada Juli 1997.
3. Bank Indonesia melakukan intervensi di pasar valuta asing untuk menjaga agar nilai tukar rupiah bergerak dalam batas-batas pita intervensi yang ditetapkan dengan cara membeli dolar apabila nilai tukar bergerak mendekati batas bawah dan menjual dolar apabila nilai tukar mendekati batas atas dalam pita intervensi yang telah ditetapkan.

Sementara itu, sistem nilai tukar mengambang diterapkan di Indonesia sejak bulan Agustus 1997 sampai sekarang. Sebagaimana diketahui, sistem ini ditempuh sebagai reaksi pemerintah dalam menghadapi serangan spekulasi terhadap nilai tukar rupiah pada sekitar bulan Juli sampai bulan Agustus 1997. Besarnya permintaan valuta asing baik untuk pemenuhan kewajiban luar negeri, yang timbul karena

demikian besarnya, utang luar negeri sektor swasta Indonesia, maupun serangan spekulasi dari pihak-pihak tertentu baik dalam maupun luar negeri yang ingin memanfaatkan gejolak nilai tukar untuk kepentingan pribadi. Akibatnya, Bank Indonesia tidak lagi mampu menahan besarnya permintaan valuta asing tersebut, setelah kehilangan sejumlah besar cadangan devisa yang dimilikinya, untuk mempertahankan sistem mengambang terkendali, Apabila sistem mengambang terkendali tetap dipertahankan, maka cadangan devisa negara yang mulai menipis dikuatirkan terkuras habis.